

Till statsrådet

Regeringskansliet uppdrog den 19 februari 2009 åt Sören Öman, föreståndare för Stockholm Centre for Commercial Law vid Stockholms universitet, att utreda frågan om skyldighet att till myndighet leverera publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk.

Som sekreterare i utredningen har arbetat numera rådmannen Thomas Lindstam till den 30 augusti 2009. Därefter har Thomas Lindstam medverkat som expert i utredningens referensgrupp.

Jag har till utredningen knutit en referensgrupp i vilken verkat biträdande riksbibliotekarien Magdalena Gram (Kungl. biblioteket, KB), avdelningschefen Göran Konstenius (KB), avdelningschefen Jonas Ahlberg (KB), verksjuristen Jerker Rydén (KB), utredaren/första arkivarien Elisabeth Jarborn (Riksarkivet), departementssekreteraren Elisabeth Bill (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Mattias Jennerholm (Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren Kristian Viidas (Näringsdepartementet), departementssekreteraren Jakob Kihlberg (Kulturdepartementet) samt rättssakkunnige Anders Olin (Justitiedepartementet). De överväganden och förslag som redovisas i promemorian är dock mina egna. Promemorian är emellertid skriven i vi-form.

Vi överlämnar härmed promemorian *Leveransplikt för elektroniska dokument* (Ds 2009:61). Utredningsuppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i november 2009.

Sören Öman

/Thomas Lindstam

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	15
1 Förslag till lag om pliktexemplar av elektroniska dokument.....	15
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument	21
3 Förslag till förordning om pliktexemplar av elektroniska dokument	25
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket	27
1 Utredningsarbetet och promemorian.....	29
1.1 Utredningsarbetet	29
1.2 Promemorian	30
BAKGRUND	31
2 Kort historik och tidigare utredningar	33
2.1 Kort historik	33
2.2 Tidigare utredningar.....	35
2.2.1 E-pliktutredningen.....	35
2.2.2 KB-utredningen	37
2.2.3 SLBA-utredningen	38
2.3 Regeringens ställningstagande	39

3	Kungl. bibliotekets robotinsamling	41
3.1	Inledning	41
3.2	Material som samlas in	41
3.3	Material som inte samlas in	43
4	Gällande regler	45
4.1	Inledning	45
4.2	Pliktexemplarslagen	45
4.3	Pliktexemplarsförordningen	51
4.4	Förordningen (1988:377) om statliga myndigheters skyldighet att leverera skrifter till kungl. biblioteket och riksdagsbiblioteket	52
4.5	Arkivlagstiftningen	52
4.6	Upphovsrättslagen	54
4.7	Tryckfrihetsförordningen	55
4.8	Yttrandefrihetsgrundlagen	56
5	Internationella regler	61
5.1	Europeiska unionen	61
5.2	Europarådet	63
5.3	Unesco	63
6	Nordisk rätt	65
6.1	Norge	65
6.2	Danmark	66
6.3	Finland	69

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	73
7 Allmänna utgångspunkter.....	75
7.1 Allt och alla bör inte omfattas av leveransplikt	75
7.2 Det robotinsamlade är inte ett alternativ till pliktleverans.....	77
7.3 Webbssidor och databaser bör inte i sig omfattas av leveransplikt utan bara ”färdiga” dokument	78
7.4 Utgå från den elektroniska publicering som har grundlagsskydd.....	80
7.5 Offentliga organs leveransplikt	81
8 Huvuddragen i vårt förslag.....	85
8.1 Inledning	85
8.2 Vad som ska lämnas	85
8.3 Vem som ska lämna pliktexemplar.....	87
8.4 Hur pliktexemplar ska lämnas	88
8.5 Offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar.....	89
9 En ny lag om pliktexemplar av elektroniska dokument.....	91
10 De elektroniska dokument som ska lämnas	93
10.1 Elektroniska dokument.....	93
10.1.1 Begreppet dokument	93
10.1.2 Leveransplikten omfattar varje fil eller objekt för sig – En avgränsad enhet av elektroniskt material	94
10.1.3 Dokument som förs fortlöpande omfattas inte – Ett på förhand bestämt innehåll	96
10.1.4 Databaser omfattas inte i sig – Avsett att presenteras vid varje användning.....	100

10.2	Elektroniska dokument som gjorts tillgängliga för allmänheten i Sverige genom överföring via nätverk.....	101
10.2.1	Inledning.....	101
10.2.2	Gjorts tillgängliga för allmänheten.....	101
10.2.3	Här i landet	105
10.2.4	Överföring via nätverk.....	105
10.3	Elektroniska dokument som omfattas av leveransplikt ...	106
10.3.1	Inledning.....	107
10.3.2	Elektroniska dokument som publiceras enligt databasregeln	110
10.3.3	Elektroniska dokument som publiceras som radioprogram	120
10.3.4	Elektroniska dokument som framställs av ett företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument och andra yttranden.....	121
10.3.5	Bara elektroniska dokument som rör svenska förhållanden omfattas av leveransplikt.....	126
10.4	Vissa elektroniska dokument undantas	130
10.4.1	Undantag från leveransplikten behövs.....	130
10.4.2	Elektroniska dokument med ett obetydligt innehåll.....	132
10.4.3	Kommersiella annonser.....	135
10.4.4	Elektroniska dokument som har samma innehåll som ett redan lämnat dokument – Parallellpublicering	138
10.4.5	Möjligheter till ytterligare undantag	143
11	Vem som ska lämna pliktexemplar.....	145
12	Hur pliktexemplar ska lämnas och hanteras.....	151
12.1	Pliktexemplar ska lämnas på en databärare i det tillgängliggjorda formatet.....	151
12.2	Antalet pliktexemplar och leveranstiden.....	154
12.3	Pliktexemplar ska lämnas till Kungl. biblioteket	157
12.4	Metadata som ska lämnas	159
12.5	Vite och överklagande	164

13	Offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar.	165
13.1	Leveransplikten.....	165
13.2	Undantag från leveransplikten	166
13.3	Publikationer som ett offentligt organ låtit framställa och tillgängliggöra	167
13.4	Bara egentliga publikationer	168
13.5	Bara när en publikation finns i en fil	171
13.6	Hur pliktexemplar ska lämnas	171
14	Leveransplikt för omtryck	175
15	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	179
16	De ekonomiska konsekvenserna för staten av förslagen	189
17	Författningskommentarer	195
17.1	Förslaget till lag om pliktexemplar av elektroniska dokument.....	195
17.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument	204
17.3	Förslaget till förordning om pliktexemplar av elektroniska dokument	206
17.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket	209
	Bilaga: Utredningsuppdraget.....	211

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur det ska genomföras en författningsreglerad skyldighet att till myndighet leverera publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk, t.ex. Internet. Frågor om hur det levererade materialet ska få användas och göras tillgängligt har inte omfattats av utredningens uppdrag. Utredningen föreslår dock att det tills vidare införs bestämmelser om att Kungl. biblioteket (KB) ska bevara materialet för framtiden och att man av integritetsskyddsskäl inte får göra vissa sökningar i materialet.

Vi har kommit fram till att allt elektroniskt material som alla publicerar via nätverk inte kan omfattas av leveransplikt. Det är å andra sidan inte tillräckligt att myndigheten själv försöker samla in materialet med hjälp av t.ex. en robot utan det behövs en leveransplikt för att få in materialet på ett sätt som gör att det kan användas i framtiden. Leveransplikten bör omfatta bara publicerade ”färdiga” elektroniska dokument och inte i sig sådana dynamiska företeelser som webbsidor och databaser eller programvara.

Vi föreslår att det vid sidan av den nuvarande lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (pliktexemplarslagen) införs en ny lag om pliktexemplar av elektroniska dokument, jämte en anknytande förordning. Den föreslagna lagstiftningen innehåller en skyldighet att lämna pliktexemplar till KB. Skyldigheten att lämna pliktexemplar föreslås gälla för det som publiceras efter den 1 juli 2013. Vissa massmedieföretag och myndigheter kommer dock enligt förslaget att bli skyldiga att lämna pliktexemplar av det som publiceras efter den 1 oktober 2011 så att det blir en övergångsperiod under vilken en smidig ordning för lämnandet av pliktexemplar kan utformas. Våra förslag innebär i huvudsak följande.

Eftersom det som myndigheter publicerar ska bevaras redan enligt arkivlagstiftningen, införs det bara en begränsad skyldighet för offentliga organ att lämna pliktexemplar till KB av egentliga myndighetspublikationer som därmed kan tillhandahållas samlat via KB. Ett offentligt organ som i form av en avgränsad enhet av elektroniskt material har låtit göra en promemoria, en rapport, en

utredning, en vägledning eller någon annan liknande publikation, som det offentliga organet låtit framställa, tillgänglig för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk ska lämna ett pliktexemplar av handlingen till KB inom tre månader från tillgängliggörandet. Den skyldigheten gäller dock inte för det som finns i det offentliga rättsinformationssystemet enligt rättsinformationsförordningen (1999:175).

För enskilda gäller leveransplikten för publicerade elektroniska dokument. Med ett elektroniskt dokument avses en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som har ett på förhand bestämt innehåll som är avsett att presenteras vid varje användning. Den definitionen innebär en rad begränsningar av leveransplikten. Man behöver inte lämna pliktexemplar av en hel webbsida eller en hel databas, eftersom KB skulle ha svårt att spara sådant för framtiden. I stället ska de filer som finns på webbsidan lämnas tillsammans med information om t.ex. vilka filer som tillsammans utgjort en artikel, dvs. de olika filer som innehåller rubrik, ingress, artikeltext, tillhörande bild eller film, bildtext etc. På motsvarande sätt behöver man i fråga om databaser bara lämna innehållet i de databasfält där det finns vad som kan kallas för redaktionellt innehåll. Det görs nämligen undantag för elektroniska dokument (filer och databasfält) som bara har ett obetydligt innehåll i det sammanhang det gjorts tillgängligt, t.ex. dekorelement. Vidare behöver man inte lämna pliktexemplar av elektroniska dokument som förs fortlöpande, t.ex. fälten i en databas med en telefon- eller produktkatalog som uppdateras löpande eller en fil med innehållet i en chatt eller blogg som förs fortlöpande eller innehållet i en wikiwebbplats där användarna hela tiden kan ändra innehållet.

För att det ska finnas leveransplikt måste det elektroniska dokumentet ha gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk. Det som bara finns på intranät eller andra helt slutna nätverk omfattas alltså inte av leveransplikt. Att tillgången till dokumenten förutsätter betalning eller lösenord utesluter inte leveransplikt. Alla slags nätverk, även t.ex. mobiltelefonnätverk, omfattas.

Pliktexemplar behöver dock bara lämnas av elektroniska dokument som rör svenska förhållanden därför att de riktar sig till personer som förstår svenska språket, innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller annars huvudsakligen riktar sig till allmänheten här i landet. Om ett

elektroniskt dokument som rör svenska förhållanden har ett direkt samband med ett annat elektroniskt dokument, ska även det senare dokumentet anses röra svenska förhållanden.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar begränsas vidare till det som "etablerade" publicister publicerar. Pliktexemplar behöver nämligen bara lämnas om tillgängliggörandet haft grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen av annan anledning än att man har ett frivilligt grundlagsskydd för sin databas eller om publiceringen skett yrkesmässigt. Det sistnämnda kravet innebar att det ska vara ett företag som yrkesmässigt låter framställa yttranden som har låtit framställa det elektroniska dokumentet. Dessutom krävs det att det är det företaget eller ett företag för yrkesmässigt tillhållande av yttranden som har gjort det elektroniska dokumentet tillgängligt. Det innebär att det som finns på webbsidor där det presenteras bilder, musik, filmer eller texter som privatpersoner självständigt framställt normalt inte omfattas av leveransplikt.

Pliktexemplar av ett elektroniskt dokument som någon som är etablerad här i landet har låtit framställa ska lämnas av denne ("producenten"). I annat fall ska pliktexemplar lämnas av den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet ("distributören").

Det görs undantag från leveransplikten för elektroniska dokument som utgör eller ingår i en kommersiell annons från någon annan än den som ska lämna pliktexemplar. Vidare görs det undantag vid s.k. parallellpublicering. Man behöver inte lämna pliktexemplar av sådana elektroniska dokument som har i allt väsentligt samma innehåll som något som någon redan har lämnat ett pliktexemplar av enligt den nya lagen eller pliktexemplarslagen eller som bara utgör utdrag ur det som någon redan har lämnat pliktexemplar av. Leveransplikten enligt den nya lagen är alltså subsidiär i förhållande till pliktexemplarslagen så att t.ex. en e-version av en tryckt bok inte behöver lämnas.

Ett pliktexemplar ska lämnas till KB inom tre månader från tillgängliggörandet. Eftersom det inte går att garantera att leverans via nätverk alltid kan ske, finns det en principiell skyldighet att lämna pliktexemplar på en fysisk databärare, t.ex. en cd-skiva. Avsikten är dock att KB ska meddela föreskrifter så att man som regel ska kunna lämna pliktexemplaren via nätverk på ett smidigt sätt. Det finns inte någon skyldighet att konvertera pliktexemplaret till något visst format. Pliktexemplaret ska vara åtföljt av information om tillgängliggörandet, det elektroniska dokumentets logiska

format och samband med andra dokument som omfattas av leveransplikt samt koder eller liknande som kan krävas för att på avsett vis ta del av innehållet i det elektroniska dokumentet.

KB ges goda möjligheter att genom generella föreskrifter eller beslut i enskilda fall göra undantag från eller anpassningar av leveransplikten. Därmed kan smidiga lösningar för alla inblandade uppnås. Uppfyller man inte sina skyldigheter, kan KB förelägga vite som kan överprövas av domstol.

I fråga om den nuvarande pliktexemplarslagen föreslås det att pliktexemplar av s.k. omtryck inte längre ska lämnas till Kungl. biblioteket utan bara till Lunds universitetsbibliotek.

Författningsförslag

1 Förlag till lag om pliktexemplar av elektroniska dokument

Härigenom föreskrivs följande.

Elektroniska dokument

1 § I denna lag förstås med ett elektroniskt dokument en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som har ett på förhand bestämt innehåll som är avsett att presenteras vid varje användning.

Pliktexemplar

2 § Av ett elektroniskt dokument som gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk ska ett pliktexemplar lämnas till Kungl. biblioteket inom tre månader från tillgängliggörandet.

Skyldigheten enligt första stycket gäller dock bara om

1. tillgängliggörandet haft grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen på annan grund än innehav av ett utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen, eller annars

2. ett företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument eller andra yttranden har låtit framställa det elektroniska dokumentet och tillgängliggörandet har skett på det sätt som avses i 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen av framställaren eller av ett företag för yrkesmässigt tillhandahållande av elektroniska dokument eller andra yttranden.

3 § Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller bara för elektroniska dokument som rör svenska förhållanden.

Ett elektroniskt dokument anses röra svenska förhållanden, om dokumentet

1. riktar sig till personer som förstår svenska språket,
2. innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär, eller annars
3. huvudsakligen riktar sig till allmänheten här i landet.

Har ett elektroniskt dokument som rör svenska förhållanden ett direkt samband med ett annat elektroniskt dokument, ska även det senare dokumentet anses röra svenska förhållanden.

Vem som ska lämna pliktexemplar

4 § Pliktexemplar av ett elektroniskt dokument som någon som är etablerad här i landet har låtit framställa ska lämnas av denne. I annat fall ska pliktexemplar lämnas av den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet.

Undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar

Obetydligt innehåll

5 § Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller inte för ett elektroniskt dokument som har ett obetydligt innehåll i det sammanhang det gjorts tillgängligt.

Kommersiella annonser

6 § Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller inte för ett elektroniskt dokument som utgör eller ingår i en kommersiell annons från någon annan än den som ska lämna pliktexemplar.

Parallellpublicering

7 § Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller inte för ett elektroniskt dokument som har samma eller i allt väsentligt samma innehåll som

1. ett redan lämnat elektroniskt dokument, eller
2. något som redan har lämnats enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller inte heller för ett elektroniskt dokument som utgör utdrag ur

1. ett eller flera redan lämnade elektroniska dokument, eller
2. sådant som redan har lämnats enligt lagen om pliktexemplar av dokument.

Är det redan lämnade elektroniska dokumentet försett med sådant skydd som gör det omöjligt eller påtagligt svårt att bevara innehållet i det, ska dock pliktexemplar lämnas av ett senare tillgängliggjort elektroniskt dokument som saknar sådant skydd.

Sådant som ett offentligt organ gjort tillgängligt för allmänheten

8 § Offentliga organ har inte skyldighet att lämna pliktexemplar enligt 2–4 §§.

I 15 § finns det bestämmelser om offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar.

Ytterligare undantag

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar och besluta om undantag i enskilda fall. Sådana beslut får ändras eller upphävas.

Hur pliktexemplar ska lämnas

10 § Varje pliktexemplar av ett elektroniskt dokument ska lämnas på en databärare i det logiska format som det har gjorts tillgängligt via nätverk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att skyldigheten att lämna pliktexemplar får fullgöras på annat sätt och besluta om detta i enskilda fall. Sådana beslut får ändras eller upphävas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om i vilket logiskt format ett elektro-

niskt dokument som samtidigt gjorts tillgängligt i flera olika sådana format ska lämnas.

11 § När pliktexemplar av ett elektroniskt dokument lämnas ska det vara åtföljt av information om

1. tillgängliggörandet av det elektroniska dokumentet,
2. det elektroniska dokumentets logiska format,
3. koder eller liknande som kan krävas för att på avsett vis ta del av innehållet i det elektroniska dokumentet, och
4. det elektroniska dokumentets samband med andra elektroniska dokument som ska lämnas eller sådant som ska lämnas enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om hur pliktexemplar ska lämnas och den information som ska åtfölja lämnade pliktexemplar.

Vite

13 § Den som åsidosätter skyldigheten att lämna pliktexemplar med tillhörande information enligt denna lag kan av den myndighet som regeringen bestämmer vid vite föreläggas att fullgöra sin skyldighet.

Överklagande

14 § Beslut om vite enligt 13 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar

15 § Ett offentligt organ som i form av en avgränsad enhet av elektroniskt material har låtit göra en promemoria, en rapport, en utredning, en vägledning eller någon annan liknande publikation, som det offentliga organet låtit framställa, tillgänglig för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk ska lämna ett pliktexemplar av handlingen till Kungl. biblioteket inom tre månader från tillgängliggörandet.

Bestämmelserna i 10–12 §§ om hur pliktexemplar ska lämnas ska tillämpas på motsvarande sätt när pliktexemplar lämnas enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt första stycket och besluta om undantag i enskilda fall. Sådana beslut får ändras eller upphävas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

2. Pliktexemplar av elektroniska dokument som görs tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk efter den 1 oktober 2011 ska lämnas av

a) den som den 1 april 2011 hade tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) att sända TV-program till hela landet,

b) den som den 1 april 2011 hade tillstånd enligt 2 kap. 2 § andra stycket radio- och TV-lagen att sända ljudradioprogram till hela landet,

c) den som den 1 april 2011 hade tillstånd enligt 5 kap. radio- och TV-lagen att sända lokalradio med Göteborg som sändningsområde,

d) den som den 1 april 2011 gav ut någon av de tio dagstidningar som hade den största genomsnittliga upplagan per utgivningsdag under 2010,

e) den som den 1 april 2011 gav ut någon av de tio tidskrifter som hade den största genomsnittliga upplagan per utgivningsdag under 2010, och

f) Brottsoffermyndigheten, Försäkringskassan, Göteborgs universitet, Högskoleverket, Karolinska institutet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Regeringskansliet, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens folkhälsoinstitut, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Sveriges lantbruksuniversitet och Vägverket.

Övriga ska lämna pliktexemplar av elektroniska dokument som görs tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk efter den 1 juli 2013.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument att 7, 11, 17 och 24 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Om en skrift som avses i 5 eller 6 § har samma innehåll och utförande som en tidigare framställd skrift, *skall* endast två pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av den tidigare framställda skriften har lämnats eller lämnas samtidigt.

Föreskrifterna i första stycket gäller inte om annat följer av föreskrifterna om kombinerat material i 16 och 17 §§.

Av skrift som har framställts i punktskrift *skall* två pliktexemplar lämnas, om annat inte följer av vad som föreskrivs i 9 §.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt 5 och 6 §§ omfattar inte ett radioprogram eller en teknisk upptagning som enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen *skall* jämföras med en bilaga till en periodisk skrift.

Om en skrift som avses i 5 eller 6 § har samma innehåll och utförande som en tidigare framställd skrift, *ska* endast ett pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av den tidigare framställda skriften har lämnats eller lämnas samtidigt.

Av skrift som har framställts i punktskrift *ska* två pliktexemplar lämnas, om annat inte följer av vad som föreskrivs i 9 §.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt 5 och 6 §§ omfattar inte ett radioprogram eller en teknisk upptagning som enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen *ska* jämföras med en bilaga till en periodisk skrift.

¹ Senaste lydelse 1998:1447.

11 §

Om en skrift som avses i 10 § har samma innehåll som en tidigare eller samtidigt framställd skrift som avses i 5 eller 6 § eller har samma innehåll och utförande som en tidigare framställd skrift som avses i 10 §, *skall* endast *två* pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av den tidigare eller samtidigt framställda skriften har lämnats eller lämnas samtidigt.

Föreskrifterna i första stycket gäller inte om annat följer av föreskrifterna om kombinerat material i 16 och 17 §§.

17 §

Av kombinerat material *skall* sju pliktexemplar lämnas.

Om kombinerat material har samma innehåll och utförande som tidigare framställt kombinerat material, *skall* endast *två* pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av det tidigare framställda kombinerade materialet har lämnats eller lämnas samtidigt.

Av kombinerat material *ska* sju pliktexemplar lämnas.

Om kombinerat material har samma innehåll och utförande som tidigare framställt kombinerat material, *ska* endast *ett* pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av det tidigare framställda kombinerade materialet har lämnats eller lämnas samtidigt.

24 §

Av pliktexemplar av skrift eller kombinerat material som *skall* lämnas i två eller tre exemplar *skall* ett eller två exemplar lämnas till Kungl. biblioteket och ett exemplar lämnas till Lunds universitetsbibliotek.

Av pliktexemplar av skrift eller kombinerat material som *ska* lämnas i två eller tre exemplar *ska* ett eller två exemplar lämnas till Kungl. biblioteket och ett exemplar lämnas till Lunds universitetsbibliotek.

Av pliktexemplar av skrift eller kombinerat material som *skall* lämnas i sju exemplar *skall* ett exemplar lämnas till vart och ett av Kungl. biblioteket och Stockholms, Uppsala, Linköpings, Lunds, Göteborgs och Umeå universitetsbibliotek.

Av pliktexemplar av skrift eller kombinerat material som *ska* lämnas i sju exemplar *ska* ett exemplar lämnas till vart och ett av Kungl. biblioteket och Stockholms, Uppsala, Linköpings, Lunds, Göteborgs och Umeå universitetsbibliotek.

Pliktexemplar som avses i 7 § första stycket, 11 § första stycket och 17 § andra stycket ska lämnas till Lunds universitetsbibliotek.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

3 Förslag till förordning om pliktexemplar av elektroniska dokument

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § I denna förordning ges kompletterande föreskrifter till lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument.

Elektroniska dokument ska bevaras för framtiden

2 § Kungl. biblioteket ska för framtiden bevara det som lämnats enligt lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument. Sådant som är undantaget från skyldigheten att lämna pliktexemplar i enlighet med 5–9 §§ eller 15 § tredje stycket lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument eller 4 eller 5 § behöver dock inte bevaras.

3 § Det är inte tillåtet att samtidigt söka i innehållet i flera elektroniska dokument som lämnats enligt lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument.

Undantag från offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar

4 § Skyldigheten för offentliga organ att lämna pliktexemplar enligt 15 § lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument gäller inte för handlingar som finns i det offentliga rättssystemet enligt rättssystemförordningen (1999:175).

Övriga föreskrifter

5 § Kungl. biblioteket får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar för sådant

- a) som bedöms inte ha ett väsentligt värde för forskningen eller bevarandet av det svenska kulturarvet, eller
- b) som ska sparas för framtiden av annan myndighet.

Kungl. biblioteket får också under samma förutsättningar i enskilda fall besluta om undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar. Kungl. biblioteket får ändra eller upphäva sådana beslut.

6 § Kungl. biblioteket får meddela föreskrifter om att skyldigheten att lämna pliktexemplar får fullgöras på annat sätt än som föreskrivs i 10 § första stycket lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument. Kungl. biblioteket får också i enskilda fall besluta om detta och ändra eller upphäva sådana beslut.

7 § Kungl. biblioteket får meddela föreskrifter om i vilket logiskt format ett elektroniskt dokument eller en handling som samtidigt gjorts tillgänglig i flera olika sådana format ska lämnas.

8 § Kungl. biblioteket får meddela närmare föreskrifter om hur pliktexemplar ska lämnas och den information som ska åtfölja lämnade pliktexemplar.

Kungl. biblioteket får efter samråd med Riksarkivet meddela föreskrifter om att även annan information än som sägs i 11 § lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument ska åtfölja pliktexemplar som statliga myndigheter under regeringen ska lämna.

9 § Kungl. biblioteket får vid vite förelägga om skyldighet att lämna pliktexemplar av elektroniskt dokument med tillhörande information.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2011.

4 **Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket**

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska även

1. fullgöra de uppgifter som följer av lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument och förordningen (2008:1420) om pliktexemplar av dokument,
1. fullgöra de uppgifter som följer av lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument, *lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument,* förordningen (2008:1420) om pliktexemplar av dokument *och förordningen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument,*
2. samla, förvara, beskriva och tillhandahålla utomlands utgivna publikationer med svensk anknytning,
3. samla, förvara, beskriva och tillhandahålla en representativ samling utländsk litteratur, särskilt inom samhällsvetenskap och humaniora,
4. föra det register över ingivna pliktexemplar av videogram som anges i 31 § första stycket lagen om pliktexemplar av dokument,
5. vårda och förkovra bibliotekets äldre samlingar av böcker och annat tryck, handskrifter, kartor och bilder,
6. framställa nationalbibliografiska produkter,
7. ansvara för samkatalogen över förvärv av utländsk litteratur till landets forskningsbibliotek och svara för utbyte av bibliografisk information med utländska bibliografiska centraler,
8. svara för det nationella biblioteksdatasystemet LIBRIS,
9. svara för frågor om samverkan mellan forskningsbibliotek i fråga om bl.a. försörjning med litteratur och utnyttjande och utveckling av tjänster baserade på informationsteknik, och
10. analysera utvecklingen inom forskningsbiblioteken i landet.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2011.

1 Utredningsarbetet och promemorian

1.1 Utredningsarbetet

Den beslutade beskrivningen av utredningsuppdraget finns intagen som bilaga till promemorian. Utredningen har genom senare beslut fått förlängd tid till senast den 31 december 2009 för att redovisa uppdraget.

Till utredningen har som framgår av missivbrevet knutits en referensgrupp. Vi har haft fem sammanträden med referensgruppen. Vid sammanträdena har utredningsuppdraget diskuterats och utkast till texter till promemorian gått igenom och diskuterats.

Utredningen har haft ett möte i syfte att få synpunkter på hur en leveransplikt för elektroniska dokument bör utformas. Till detta möte inbjöds, förutom referensgruppen och företrädare för Kungl. biblioteket (KB), Film- och TV-producenterna, Föreningen för Sveriges kulturtidskrifter, Föreningen Svenska Läromedel, Gratis-tidningarnas förening, International Federation of the Phonographic Industry (IFPI), Nordiska oberoende förlags förening, Svenska Filminstitutet, Svenska oberoende musikproducenter, Svenska Förläggarföreningen, Sveriges fådagarstidningar, Sveriges tidskrifter, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Tidningsutgivarna, TV4 AB, Uppdragspublicisterna, Svenska Filmuthyrareföreningen och Sveriges Videodistributörers Förening.

Utredningen har fortlöpande under arbetets gång haft ett flertal möten och underhandskontakter med KB.

Utredaren eller sekreteraren har även haft möten eller andra underhandskontakter med – förutom de instanser som är företrädare i referensgruppen – bl.a. Aftonbladet och Filmutredningen 2008.

KB har bistått med beräkningar av kostnaderna för att genomföra förslagen.

1.2 Promemorian

Promemorian är uppdelad i två delar, en del med bakgrundsavsnitt och en del med överväganden och förslag, inklusive bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna för staten av förslagen.

I bakgrundsdelens finns det, förutom ett avsnitt med kort historia och en redogörelse för tidigare utredningar på området (avsnitt 2), en beskrivning av KB:s robotinsamling och projektet *Kulturarw*³ (avsnitt 3), en redogörelse för gällande lagstiftning (avsnitt 4) och en redogörelse för vissa internationella regler och rekommendationer för bl.a. bevarandet av elektroniskt material (avsnitt 5). Bakgrundsdelens avslutas med en redogörelse för pliktexemplarslagstiftningen i Norge, Danmark och Finland såvitt avser främst elektroniska dokument (kapitel 6).

Övervägandedelen inleds med ett avsnitt där vissa allmänna utgångspunkter slås fast (avsnitt 7). I syfte att ge en överblick över den ordning för leveransplikt för elektroniska dokument som föreslås lämnas därefter en samlad redogörelse av huvuddragen i vårt förslag (avsnitt 8). Sedan ägnas övervägandedelen åt att i detalj motivera och förklara det som föreslås. Först konstateras att de nya bestämmelserna inte bör föras in i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (pliktexemplarslagen), utan att det i stället bör införas en ny lag vid sidan av denna (kapitel 9). Därefter berörs vad av allt publicerat material som överförs via nätverk som bör samlas in genom en lagstadgad leveransplikt (avsnitt 10), vem som ska vara skyldig att lämna pliktexemplar av detta material (avsnitt 11) och hur pliktexemplar ska lämnas och hanteras (avsnitt 12). I det följande avsnittet berörs frågan om offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar (avsnitt 13). Därefter berörs förslag till en ändring i pliktexemplarslagen som innebär att pliktexemplar av vissa s.k. omtryck inte längre behöver lämnas till KB (avsnitt 14). Frågor om vilka ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som behövs (avsnitt 15) samt vilka ekonomiska konsekvenser som de förslag som läggs fram får för staten (avsnitt 16) berörs i de därpå följande avsnitten. Sist finns det ett avsnitt med författningskommentarer (avsnitt 17).

Som redan nämnts finns utredningsuppdraget i en avslutande bilaga.

BAKGRUND

2 Kort historik och tidigare utredningar

2.1 Kort historik

Pliktexemplar av tryckta skrifter har levererats till en myndighet och bevarats i århundraden. De första svenska bestämmelserna fanns i en kansliordning från 1661 och innebar att alla boktryckare i svenska riket skulle leverera två exemplar av varje tryckt skrift till Kungl. Majt:s kansli före spridning. Det ena exemplaret skulle sedan överlämnas till Kungl. biblioteket (KB) och det andra till Riksarkivet. Insamlingen skedde vid denna tid inte av omsorg om att bevara litteraturen för framtida forskning utan i övervaknings-syfte. När Sverige 1766 fick sin första tryckfrihetsförordning innehöll den bestämmelser om pliktexemplar. I dag finns det bestämmelser om pliktexemplar främst i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (pliktexemplarslagen), se närmare avsnitt 4. Även i dag ska leverans av tryckta skrifter ske till KB, medan det är Lunds universitetsbibliotek som tar hand om reservexemplaret.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar omfattade länge bara tryckta skrifter. År 1979 utökades skyldigheten till att omfatta även inspelningar av ljud och rörliga bilder (prop. 1977/78:97). Radio- och televisionsföretag samt beställare och importörer av fonogram och videogram ålades en skyldighet att lämna exemplar för bevarande. Skyldigheten begränsades dock till svenska fonogram och videogram samt vissa utländska som har svenskt intresse. När det gällde film skulle leveransskyldigheten omfatta såväl svenska som utländska filmer som visas vid biografföreställningar. För att omhänderta detta material bildades myndigheten Arkivet för ljud och bild (ALB), som 2001 bytte namn till Statens ljud- och bildarkiv (SLBA). Den 1 januari 2009 upphörde SLBA att vara en egen myndighet och verksamheten inordnades i KB.

Leveransplikten utökades ytterligare 1994 till att omfatta även dokument för elektronisk återgivning. Med detta avses föremål som i fixerad form lagrar text, ljud eller bild och vars innehåll kan återges enbart med hjälp av elektroniska hjälpmedel, t.ex. cd-rom och disketter (prop. 1993/94:10). Det är den som gjort dokumenten tillgängliga för allmänheten som är leveranspliktig.

Syftet med pliktexemplarslagen är att bevara och tillhandahålla yttringar av svenskt liv, svenskt samhälle och svensk kultur för eftervärlden samt att ge kunskap om och insyn i vårt samhälle. Härigenom främjas ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (prop. 1993/94:10 s. 17). Pliktexemplarslagen har av tradition byggt på en fullständighetsprincip, dvs. i princip alla dokument som rör svenska förhållanden ska samlas in. I den mån ett urval görs ska det noga definieras i lagstiftningen (se SOU 2004:53 s. 35).

Elektronisk information som inte fixerats på något dokument för elektronisk återgivning omfattas i dag inte av leveransplikt. Samtidigt har teknikutvecklingen under de senaste decennierna fått till följd dels att alltmer material som tidigare gavs ut i form av fysiska föremål numera endast ges ut i elektronisk form genom överföring via nätverk, dels att helt nytt material, såsom webbsändningar av ljud och bilder, endast ges ut på det sättet. Någon lagstadgad skyldighet att alltid spela in sådan information finns inte, jämför dock i fråga om material som sprids med grundlagskydd 5 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område. Däremot samlar KB sedan 1996 in, bevarar och tillhandahåller svenskt material som publiceras på Internet med hjälp av automatiserad robotteknik i projektet *Kulturarw*³ (se avsnitt 3). Roboten fångar dock inte in t.ex. lösenordsskyddat eller krypterat material eller material som överförs via andra nätverk än Internet.

Frågan om insamling och tillhandahållande av publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk har mot denna bakgrund tagits upp av flera utredningar under de senaste årtiondena.

2.2 Tidigare utredningar

2.2.1 E-pliktutredningen

E-pliktutredningen anförde i sitt betänkande *E-plikt – att säkra det elektroniska kulturarvet* (SOU 1998:111) att målen och syftena med pliktexemplar liksom tidigare var att bevara och tillhandahålla vårt kulturarv, dvs. yttringar av svenskt liv, svenskt samhälle och svensk kultur, för eftervärlden samt att det insamlade materialet såvitt möjligt ska kunna utnyttjas av alla. Enligt utredningen fanns det stora mängder publicerat elektroniskt material som föll utanför pliktexemplarslagen och som det var väsentligt att samla in och bevara på ett systematiskt sätt för att det inte skulle uppstå stora luckor i vårt framtida kulturarv.

Den elektroniska online-informationen som enligt utredningen borde samlas in var sådan som är allmänt tillgänglig här i landet och som rör svenska förhållanden. Beträffande vad som skulle räknas som allmänt tillgänglig gjordes bedömningen att även sådan information som användaren måste uppge ett lösenord eller erlagga en avgift för att få tillgång till får anses vara allmänt tillgänglig under förutsättning att i princip vem som helst har möjlighet att få tillgång till informationen. Däremot borde t.ex. information som publiceras på företagsinterna s.k. intranät i huvudsak inte räknas som allmänt tillgänglig. Inte heller elektroniska förlagor till tryckta skrifter borde inkluderas i pliktexemplarslagen eftersom de aldrig varit allmänt tillgängliga. KB borde däremot verka för insamling av sådana genom frivilliga överenskommelser. Vidare borde fler datorprogram och datorspel samlas in än vad som tidigare hade gjorts.

Information som är avsedd att spridas i en större krets borde enligt E-pliktutredningen samlas in så fullständigt som möjligt. Högsta prioritet skulle därvid ges till publikationer som framställs av professionella utgivare och producenter. När det gällde andra kategorier av information, t.ex. privatpersoners webbsidor, lokal föreningsinformation och liknande, borde det vara tillräckligt att spara ett urval och utredningen föreslog att sådan information skulle samlas in fyra gånger per år. Vidare borde ett urval av de sammanställningar i digital form (databaser) som inte levererades som pliktmaterial samlas in en gång per år i den form och det innehåll de har just då.

För att KB och ALB själva skulle kunna samla in allmänt tillgängligt online-material föreslog utredningen en ändring i pliktexemplarslagen som innebar att dessa myndigheter gavs rätt att kräva utlämnande av lösenord för åtkomst av för allmänheten tillgängligt online-material. Vidare föreslogs en ny bestämmelse om att databaser som gjorts tillgängliga för allmänheten och som rörde svenska förhållanden skulle lämnas som pliktexemplar på anmodan av den myndighet som regeringen bestämmer. Som metod för insamlandet i övrigt föreslog utredningen att KB och ALB skulle samla in allmänt tillgänglig online-information med hjälp av robotteknik.

För att göra det möjligt för KB och ALB samt Lunds universitetsbibliotek att samla in och bevara datorbaserat material föreslog utredningen att bestämmelserna i 16 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) skulle kompletteras med bestämmelser som gav dem rätt att framställa exemplar av verk, inklusive datorprogram, som är tillgängliga via online-förbindelse. Enligt utredningen krävde den ändringen dock först en ändring av rådets direktiv av den 14 maj 1991 om rättsligt skydd för datorprogram (91/250/EG). Utredningens slutsatser avseende möjligheterna att tillhandahålla materialet med hänsyn till upphovsrättslagen och personuppgiftslagen (1998:204) var att tillhandahållandet av det datorbaserade material som kopierats måste begränsas till forskare.

Betänkandet och den följande remissbehandlingen visade enligt regeringen att en stor del av remissopinionen var positivt inställd till ett så stort bevarande som möjligt av vårt digitala kulturarv (prop. 2000/01:3 s. 201 f.). Regeringen ansåg att det är viktigt att för eftervärlden och för forskningsändamål bevara och tillhandahålla yttringar av svenskt liv, svenskt samhälle och svensk kultur. Det anfördes att vårt kulturarv innefattar ett brett spektra av spår från mänsklig aktivitet. Det är inte möjligt att bevara allt och kulturarvet måste därför säkras genom ett selektivt urval utan kvalitetskriterier, och i rimlig omfattning. I det material som E-pliktutredningen föreslog skulle komma att insamlas fanns enligt regeringen ett stort antal datorprogram. För att utredningens förslag skulle kunna genomföras krävdes därför att EG-direktivet om rättsligt skydd för datorprogram först ändrades.

E-pliktutredningens förslag i fråga om elektroniskt material ledde inte till lagändringar. Däremot fortsatta KB den insamling av svenskt material som publiceras på Internet med hjälp av automati-

serad robotteknik i projektet *Kulturarw*³ som inletts 1996. År 2002 utfärdade regeringen förordningen (2002:287) om behandling av personuppgifter i Kungl. bibliotekets digitala kulturarvsprojekt.

2.2.2 KB-utredningen

KB-utredningen hade bl.a. i uppdrag att föreslå lösningar för att samla in publikationer med s.k. on-line förbindelser och elektroniska dokument som utgör underlag för tryckt material. I sitt betänkande *KB – ett nav i kunskapssamhället – Kungl. biblioteket – Sveriges nationalbibliotek – Verksamhet och visioner* (SOU 2003:129) utgick utredningen från att digitalt publicerat material måste omfattas av pliktleveranssystemet eftersom kulturarvet och rätten till insyn och information annars kommer att urholkas när publiceringen byter kanal. Utredningen föreslog bl.a. att pliktexemplarslagen skulle omfatta även distansöverfört digitalt material samt att begreppet svenska förhållanden skulle förtydligas. Med distansöverfört material avsågs sådant material som tillgängliggjorts för allmänheten via överföring på distans i ett nätverk. För leveransplikt skulle även krävas att materialet hade en viss permanent karaktär, dvs. utgjorde material vars innehåll inte var avsett att förändras.

Vidare föreslog KB-utredningen att den som framställer eller tillhandahåller material på en webbsida ska vara leveransskyldig om han eller hon antingen redan har ett utgivningsbevis för sitt material i enlighet med 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen eller skulle kunna söka och beviljas ett sådant utgivningsbevis. Leveransplikt skulle därvid åläggas exempelvis dagstidningar, kommuner, myndigheter osv.

Digitalt material skulle anses tillgängliggjort även om det var åtkomstskyddat, om enda villkoret var att användaren måste skaffa sig ett användar-ID eller liknande. Skyldig att lämna pliktexemplar av sådant material skulle den vara som låtit göra materialet tillgängligt för allmänheten. Genom införande av leveransplikt undveks enligt utredningen problemet med digitalt material som är lösenordsskyddat eller på annat sätt åtkomstspärrat, eftersom förfarandet innebär att framställaren kan leverera det material som omfattas av pliktleverans utan att behöva lämna ut eventuella lösenord. Med detta förfarande uppstår heller inte någon problematik kring rätten för KB att framställa exemplar av det leveransplik-

tiga materialet, eftersom ansvaret åligger framställaren, och det pliktlevererade digitala materialet föreslogs få tillgängliggöras på plats hos alla pliktmottagare av tryckt material.

Till detta kom att en rekvisitionsrätt enligt utredningen skulle vara otillräcklig eftersom den förutsätter att den insamlade institutionen har faktisk kännedom om det material som överförs. Eftersom det saknas motsvarigheter till tryckerierna för det digitala materialet finns det ingen som har den totala överblick över publiceringen som krävs, och det förefaller osannolikt att någon kan skaffa sig den. Vidare ansåg utredningen att en stor brist med rekvisitionsrätten är att det aktuella materialet inte blir leveranspliktigt förrän en formell framställning har gjorts från KB. En sådan framställning måste också göras för varje enskild digital publikation, vilket framstår som onödigt betungande.

Regeringen ansåg att det fanns ett behov av att utöka pliktexemplarslagen till att omfatta även distansöverfört digitalt material, men att definitionen av vilket material som ska omfattas av detta tillägg, liksom upphovsrättsliga aspekter av materialets tillgängliggörande och eventuell inverkan på integritetskänsliga uppgifter, behövde utredas vidare (prop. 2004/05:80 s. 108 f.). KB-utredningens förslag i fråga om elektroniskt material har således inte lett till lagändringar.

2.2.3 SLBA-utredningen

SLBA-utredningen hade i uppgift att se över verksamheten vid SLBA och särskilt beakta möjligheten till egen referensbandning och insamling av digitala filer vid myndigheten. I betänkandet *Bevara ljud och rörlig bild – Insamling, migrering – prioritering* (SOU 2004:53) anfördes att utredningen inte såg någon anledning att ändra pliktexemplarslagens grundprincip att det material som samlas in ska vara offentligtgjort i Sverige och röra svenska förhållanden. Mot bakgrund av den explosionsartade utvecklingen som hade varit och väntades på medieområdet ansåg dock utredningen det nödvändigt att definiera prioriteringar för bl.a. framtida insamling i syfte att undvika ohanterliga volymer vid arkivet. Principen unicitet, dvs. att bara unikt material ska samlas in och bevaras, föreslogs gälla, vilket bl.a. skulle innebära att alla repriser inte skulle samlas in eller bevaras framöver. Svensk produktion skulle vara en annan prioritering för insamling och bevarande

insatser, dvs. produktioner av svenskt ursprung skulle ges högre prioritet än produktioner av utländskt ursprung.

Utredningen drog vidare slutsatsen att det inte förelåg några lagtekniska eller tekniska hinder för myndigheten att göra egna insamlingar av radio- och televisionsprogram, vilket möjliggör att redan vid källan välja bort t.ex. repriseringar. I betänkandet föreslogs också att SLBA skulle ges i uppdrag att samla in radio- och televisionsprogram genom egen inspelning.

Slutligen föreslogs att SLBA skulle kunna medge undantag från leveransskyldighet enligt pliktexemplarslagen. Anledningen var främst att myndigheten, i de fall material också hämtas t.ex. genom egen inspelning, inte ska tvingas hantera två exemplar av samma innehåll.

Regeringen delade utredningens uppfattning att den explosionsartade utvecklingen på medieområdet gjorde det nödvändigt att både sätta upp principer för urval vid insamling av material och migrering av redan insamlat material och att ge arkivet möjlighet till egen insamling. Detta medförde i sin tur ett behov av lagändring så att myndigheten kunde ge undantag från leveransplikt vid arkivets egen insamling. Regeringen avsåg att återkomma om förslag till ändringar i pliktexemplarslagen (prop. 2004/05:80 s. 105 f.).

Inte heller SLBA-utredningens förslag i fråga om elektroniskt material har således lett till lagändringar. I syfte att säkra insamling, bevarande och tillhandahållande av ljud och rörliga bilder med hög kvalitet för framtida forskning, har SLBA däremot tillförts ytterligare budgetmedel för att möta den tekniska utvecklingen på området samt möjliggöra egen insamling av material vid arkivet. SLBA:s verksamhet har som nämnts inordnats i KB sedan den 1 januari 2009.

2.3 Regeringens ställningstagande

De redovisade utredningarna har som nämnts inte lett till lagstiftning såvitt avser publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk.

Regeringen har anført att den ser behov av en utökning av pliktexemplarslagen till att även omfatta s.k. distansöverfört digitalt material, men att definitionen av vilket material som ska omfattas av detta tillägg, liksom upphovsrättsliga aspekter av materialets

tillgängliggörande och eventuell inverkan på integritetskänsliga uppgifter, behöver fortsatt behandling innan några ändringar kan göras i lagen (prop. 2004/05:80 s. 108 f.).

3 Kungl. bibliotekets robotinsamling

3.1 Inledning

År 1996 påbörjade Kungl. biblioteket (KB) arbetet med *Kulturarw*³, som syftar till att med hjälp av automatiserad robotteknik samla in och bevara svenska dokument på Internet för kommande generationer.

Utgångspunkten för arbetet är att alla svenska webbsidor ska sparas. Som det främsta skälet för en i det närmaste total insamling i stället för ett noggrant urval har KB angett att man inte kan veta vilket material som i framtiden kommer att anses som värdefullt och efterfrågat. Att göra sofistikerade och manuella urval bland miljontals webbsidor skulle dessutom kräva stora personalinsatser. Ett urval görs däremot av vad som ska registreras och katalogiseras. Den information som inte registreras utgör därmed en stor okatalogiserad samling. KB gör inte heller i dagsläget något försök att konvertera det material som samlas in till något enhetligt format utan allt sparas i det format det har samlats in.

3.2 Material som samlas in

KB:s strategi för insamlingen är att dels ett par gånger per år ta ögonblicksbilder över den svenska webben, dels varje dag göra en selektiv insamling av cirka 140 dagstidningar på Internet. Avsikten är att insamlingen ska ske med så liten mänsklig inblandning som möjligt. En följd av att insamlingen sker i svep är att uppdateringar som sker mellan svepen inte samlas in. Inte heller de uppdateringar som sker under dagen i dagstidningarna samlas in. Vad som samlas in är dessutom varje gång en statisk bild av webben och inte den

mer föränderliga och komplexa samling information som webben i dag är.

Insamlingen sker med hjälp av en automatisk programvara, en s.k. sökrobot. Programmet fungerar så att en eller flera startsidor hämtas samt genomsöks efter s.k. HTML-länkar. HTML (Hyper-Text Markup Language) är den kod som webbsidor är formaterade med. Sökningen sker genom ren mönsterigenkänning. Nya länkar som hittas (eller egentligen sidorna som materialet länkar till) läggs sedan till kön av material som ska hämtas. Därefter hämtas de nya sidorna, som genomsöks för att hitta nya länkar, osv. En enskild sida samlas dock in endast en gång per svep. Programmet går igenom sitt givna sökområde och när alla adresser inom området har samlats in ger det en bild av den svenska webben som den såg ut vid den tidpunkten.

När det gäller att definiera vad som ska anses som svenska webbsidor använder sig KB av domännamnet för att definiera Sverige. Från början samlades endast webbsidor med domännamnet *.se* in. Det är emellertid vanligt att svenska personer och organisationer registrerar sin domän under internationella toppdomäner som *.com*, *.org*, och *.net*. När det gäller domänen *.nu* har KB ett samarbete med de som ansvarar för denna och får information om vilka av de adresser med domännamnet *.nu* som registrerats från Sverige. Dessa sidor kan därefter samlas in. När det gäller de övriga domännamnen samlas sidor in om servern är placerad i Sverige, vilket avgörs av den s.k. IP-adressen för den dator som servern körs på.

Något urval baserat på sidornas innehåll eller format görs i regel inte. Om KB känner till något material av särskilt intresse, kan det dock samlas in. Detta är framför allt en resursfråga.

Alla svenska webbsidor som insamlingsroboten påträffar hämtas till KB och lagras där på magnetband. Det finns två arkiv, ett för de stora svepen och ett för dagstidningarna. Magnetbanden sparas i två exemplar som förvaras på olika ställen, vid Humlegården i Stockholm och i Bålsta en bit utanför Stockholm.

Den första insamlingen 1997 omfattade cirka 3,4 miljoner sidor och 161 GB data. Tio år senare, 2007, omfattade motsvarande insamling cirka 135 miljoner sidor och 11 500 GB data. När det gäller dagstidningar har de samlats in dagligen sedan juni 2002 och arkivet omfattar i dag cirka 50 miljoner sidor och 5 000 GB data. Uppskattningsvis samlas cirka 40 000–50 000 sidor in dagligen. Totalt sett har cirka 500 miljoner sidor och cirka 40 000 GB data

samlats in. Denna mängd kommer enligt KB:s egna beräkningar att ha fördubblats inom två år.

I förordningen (2002:287) om behandling av personuppgifter i Kungl. bibliotekets digitala kulturarvsprojekt regleras tillgängligheten i förhållande till personuppgiftslagen (1998:204). Förordningen medger att personuppgifter får behandlas i projektet för att tillgodose behovet av forskning och information.

Det insamlade materialet finns tillgängligt hos KB. Det går dock endast att ta del av det på plats. Materialet får inte spridas elektroniskt.

3.3 Material som inte samlas in

KB har genom arbetet med *Kulturarw*³ bevarat en stor del av de svenska sidor som publicerats på Internet sedan arbetet startade. Det finns dock flera begränsningar i vad roboten kan samla in.

Till stor del beror begränsningarna på att en robot inte kan samla in sådana sidor som det krävs någon form av interaktivitet för att nå. Om roboten t.ex. kommer till en sida som är ett sökgränssnitt för en databas, kan den inte komma åt de sidor som finns bakom söksidan, eftersom roboten inte kan ange några relevanta sökord. Detta gäller t.ex. för tidningars artikelarkiv, e-butiker och liknande.

Motsvarande begränsningar gäller för sidor som det krävs att användaren anger ett användar-ID eller ett lösenord eller på något sätt registrerar sig för att få tillgång till. Som bl.a. E-pliktutredningen konstaterat kan även sådan information anses vara allmänt tillgänglig om i princip vem som helst har möjlighet att få tillgång till den (se avsnitt 2.2.1).

Roboten kan inte heller samla in sidor från myndigheters, företags och organisationers interna nätverk, s.k. intranät. Dessa nätverk befinner sig i regel bakom s.k. brandväggar som roboten inte kan ta sig förbi.

Tekniska skäl gör vidare att material som innehåller vissa filtyper (skapade med programspråk såsom Flash och, Java) för närvarande inte kan samlas in med robotinsamling. Detsamma gäller delvis även för sidor som använder sig av s.k. Javascript för att konstruera länkar. Inte heller s.k. strömmande filer kan samlas in med robotinsamling. Till en viss del kan dessa tekniska problem komma att lösas genom att programvaran för sökrobotar utvecklas

och förfinas. Det kan nämnas att KB deltar i det internationella samarbete som finns på området och som bl.a. syftar till att förbättra metoderna för insamling av webbsidor.

Ett annat problem är att flera webbplatser i dag presenterar olika material för skilda användare beroende t.ex. på vilket språk användaren använder, var han eller hon befinner sig eller vad användaren visat intresse för vid tidigare besök. Detta medför att det är svårt att med robotinsamling få en rättvisande bild av vissa webbsidor.

Sammanfattningsvis finns det således ett stort svenskt material på Internet som i dag inte kan samlas in med hjälp av automatiserad robotteknik. Då utvecklingen på Internet går mot ökad interaktivitet kan flera av de begränsningar som här tagits upp antas bli än större i framtiden.

Ett annat problem med robotinsamling är bristen på kvalitetskontroll. Det finns enligt KB för närvarande inte något annat sätt att kontrollera insamlingen än att för hand jämföra det insamlade materialet med den riktiga webbplatsen. En sådan kontroll kräver stora resurser.

4 Gällande regler

4.1 Inledning

Utgångspunkten för pliktexemplarslagstiftningen är bestämmelsen i 4 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen som stadgar att om skyldighet att lämna exemplar av skrift till bibliotek eller arkiv föreskrivs i lag. Den lag som avses är lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (pliktexemplarslagen). Motsvarande bestämmelser för radio- och televisionsprogram finns i 3 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen, där det framgår att det finns möjlighet att i lag meddela föreskrifter om inspelningsskyldighet av radio- och televisionsprogram samt att de inspelade programmen ska bevaras och tillhandahållas för granskning i efterhand. Av samma paragraf framgår även att det i lag får föreskrivas skyldighet att lämna inspelningarna till arkiv. Förutom pliktexemplarslagen åsyftas i grundlagstexten även lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område samt radio- och TV-lagen (1996:844).

Pliktexemplarslagen innehåller i första hand bestämmelser om leverans av pliktexemplar, t.ex. vad som ska levereras och vem som ska göra det. Frågor om hur ett pliktexemplar ska bevaras och tillhandahållas regleras däremot främst i förordningen (2008:1420) om pliktexemplar av dokument (pliktexemplarsförordningen).

Bestämmelser som har betydelse för hanteringen av pliktexemplar finns även i annan lagstiftning, t.ex. i förordningen (1988:377) om statliga myndigheters skyldighet att leverera skrifter till kungl. biblioteket och riksdagsbiblioteket.

4.2 Pliktexemplarslagen

I pliktexemplarslagen ges föreskrifter om skyldighet att till bibliotek lämna exemplar av dokument (pliktexemplar). Lagens

bestämmelser riktar sig i huvudsak till dem som är leveransskyldiga. Föreskrifter om hur pliktexemplar ska bevaras och tillhandahållas för forskning och studier meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (1 §). Sådana föreskrifter finns i pliktexemplarsförordningen (se avsnitt 4.3).

Inledande bestämmelser

De inledande bestämmelserna i pliktexemplarslagen innehåller definitioner av vissa begrepp.

Med *dokument* förstås i lagen ett föremål som lagrar information för läsning, avlyssning eller visning (2 §). I samma bestämmelse definieras bl.a. *skrift* (ett dokument som lagrar text eller fast bild), *dokument för elektronisk återgivning* (ett dokument som i fixerad form lagrar text, ljud eller bild och vars innehåll kan återges enbart med hjälp av elektroniskt hjälpmedel) samt *fonogram* (ett dokument för elektronisk återgivning som uteslutande lagrar ljud) och *videogram* (ett dokument för elektronisk återgivning som lagrar rörliga bilder, med eller utan ljud).

För flertalet dokument gäller att de ska ha gjorts tillgängliga för allmänheten för att leveransplikt ska inträda. Enligt 3 § görs ett dokument tillgängligt för allmänheten här i landet när exemplar bjuds ut till försäljning, uthyrning eller utlåning eller annars sprids till allmänheten eller när informationen i dokumentet återges offentligt eller i förvärvsverksamhet inför en större sluten krets. Inspiration till den bestämmelsen hämtades i huvudsak från dåvarande lydelse av 2 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (prop. 1993/94:10 s. 18 och 35).

Ett dokument ska enligt 4 § pliktexemplarslagen anses röra svenska förhållanden, om informationen i dokumentet helt eller delvis är avfattad på svenska språket eller dokumentet helt eller delvis innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller, om inte någon av dessa förutsättningar är för handen, dokumentet ändå huvudsakligen är avsett att spridas inom landet.

Dokument som ska lämnas

I de följande bestämmelserna i lagen anges de dokument som ska lämnas. Det rör sig om skrifter (5–11 §§), filmer och videogram (12 och 13 §§), fonogram och vissa andra dokument för elektronisk återgivning (14 och 15 §§), kombinerat material (16 och 17 §§) samt ljudradio- och televisionsprogram (18 §).

När det gäller *skrifter* görs det skillnad mellan skrift som avses i 1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och annan skrift. De skrifter som avses i 1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen är i första hand sådana som framställts i tryckpress. Bestämmelsen omfattar emellertid även sådana skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om utgivningsbevis gäller för skriften eller skriften är försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet. Av skrifterna ska, om de har framställts och utgivits här i landet, som regel sju pliktexemplar lämnas (5 § pliktexemplarslagen). En motsvarande skyldighet att lämna pliktexemplar gäller i vissa fall även för skrifter som framställts utomlands. Det krävs dock att de har en speciell svensk anknytning. Leveransplikt finns således om skriften är en sådan periodisk skrift för vilken utgivningsbevis finns eller ska finnas, eller om skriften inte är periodisk och har lämnats ut för spridning här i landet inte bara i enstaka exemplar och rör svenska förhållanden (6 §).

I 7–9 §§ finns det vissa undantag från huvudreglerna i 5 och 6 §§. I 7 § anges det bl.a. att endast två pliktexemplar behöver lämnas av en skrift som har samma innehåll och utförande som en tidigare inlämnad skrift. En skrift som framställts i punktskrift behöver också bara lämnas i två exemplar. I 8 § ges det vissa särbestämmelser för dagstidningar. Undantag från leveransplikt görs i 9 § för enklare tryck som visitkort, etiketter, blanketter och liknande, samt protokoll och liknande interna skrifter som framställts hos en myndighet. Undantag görs också för punktskrift som har samma innehåll som en tidigare inlämnad skrift.

Av andra skrifter än sådana som avses i 1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen behandlar pliktexemplarslagen *skrift som utgör dokument för elektronisk återgivning* och *skrift i mikroform*. Om en sådan skrift har framställts här i landet i minst 50 exemplar och har gjorts tillgänglig för allmänheten här, ska sju pliktexemplar lämnas

(10 §). Detsamma gäller om skriften har framställts utomlands och gjorts tillgänglig för allmänheten här i landet i minst 50 exemplar samt rör svenska förhållanden. Även här finns det undantag. Enligt 11 § behöver således under vissa förutsättningar bara två pliktexemplar lämnas, om en skrift har samma innehåll som en tidigare skrift som lämnats in.

Av *film och videogram* som har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet (i fråga om videogram i minst fem exemplar) ska, med vissa undantag, ett pliktexemplar lämnas (12 och 13 §§). Ett pliktexemplar ska lämnas även av film eller videogram som har granskats av Statens biografbyrå och därvid inte godkänts för visning. Det har föreslagits att den sistnämnda bestämmelsen ska upphävas till följd av ett förslag om att förhandsgranskningen av film för vuxna avskaffas (SOU 2009:51).

Vidare ska ett pliktexemplar lämnas av *fonogram* som har framställts här i landet i minst 50 exemplar och som har gjorts tillgängligt för allmänheten (14 §). Detsamma gäller för fonogram som har framställts utomlands om det rör svenska förhållanden. Vad som gäller för fonogram gäller också för *dokument för elektronisk återgivning* som är av annat slag än sådan skrift som avses i 10 § och som inte är videogram eller fonogram. Skillnaden i förhållande till de dokument som avses i 10 § är att dessa bara lagrar text eller fast bild eller båda, medan det utmärkande för de här aktuella dokumenten är att de lagrar text, ljud, fasta och rörliga bilder i olika kombinationer utan att vara videogram eller fonogram. I 15 § görs det undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt 14 § för sådana dokument som har samma innehåll och utförande som ett tidigare inlämnat dokument.

I 16 och 17 §§ finns det regler om *kombinerat material*. Med detta förstås material som innehåller dels en eller flera skrifter, dels ett eller flera dokument som utgörs av film, videogram, fonogram eller dokument för elektronisk återgivning som avses i 14 §. Bestämmelsen, som aktualiseras först sedan det konstaterats att leveransplikt finns för vart och ett av de dokument som ingår i det kombinerade materialet, innebär att av kombinerat material ska som regel sju pliktexemplar lämnas. Huvudmotivet för att ha en särskild leveransplikt för kombinerat material är intresset av att hålla samman dokument som förutsätts bli nyttjade tillsammans (prop. 1993/94:10 s. 43).

Slutligen finns det i 18 § bestämmelser om *ljudradio- och televisionsprogram*. Enligt 5 kap. 3 § lagen med föreskrifter på tryckfri-

hetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden ska den som sänder radioprogram (ljudradio- och televisionsprogram) till allmänheten ombesörja att varje program spelas in (s.k. referensbandning). Det är i allmänhet fråga om en löpande bandning av det totala sändningsutbudet, inklusive repriser, på- och avannonser, reklamslag m.m. Syftet med inspelningen är bl.a. att möjliggöra en effektiv utredning och eventuell lagföring av yttrandefrihetsbrott. Pliktexemplar ska lämnas in av sådana inspelningar. Ett pliktexemplar ska lämnas av varje sändning av ljudradio- och televisionsprogram som ett svenskt programföretag får sända med stöd av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen eller som genom satellitsändning som utgår från Sverige förmedlas till allmänheten från ett svenskt programföretag. Av andra ljudradio- och televisionsprogram ska ett pliktexemplar lämnas av varje sändning som ägt rum under högst fyra av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer på förhand bestämda veckor om året.

Vem som ska lämna pliktexemplar

Pliktexemplar av skrift som avses i 1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och av skrift i mikroform, framställda här i landet, ska lämnas av framställaren (19 och 21 §§ pliktexemplarslagen). För periodiska skrifter som framställts utomlands är det den svenske utgivaren som är leveransskyldig. För andra skrifter som framställts utomlands är i första hand den svenske förläggaren leveransskyldig, i andra hand den som låtit lämna ut skriften för spridning (19 §).

För filmer och dokument för elektronisk återgivning är det den som har gjort filmerna och dokumenten tillgängliga för allmänheten som är leveranspliktig (20 §).

Pliktexemplar av kombinerat material som har framställts här i landet ska lämnas av i första hand den som har beställt framställningen och i andra hand den som har låtit göra materialet tillgängligt för allmänheten här i landet (22 §). När det gäller material som helt eller delvis har framställts utomlands är det i första hand den svenske förläggaren och i andra hand den som har låtit göra materialet tillgängligt för allmänheten som ska lämna ett pliktexemplar.

Pliktexemplar av ljudradio- och televisionsprogram ska lämnas av den som enligt lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförord-

ningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden ska ombesörja att programmet spelas in (23 §).

Vem som pliktexemplar ska lämnas till

Av pliktexemplar av skrift eller kombinerat material som ska lämnas i två eller tre exemplar ska ett eller två exemplar lämnas till Kungl. biblioteket (KB) och ett exemplar till Lunds universitetsbibliotek. När det gäller sådana dokument som ska lämnas i sju pliktexemplar ska ett lämnas till vart och ett av KB och Stockholms, Uppsala, Linköpings, Lunds, Göteborgs och Umeå universitetsbibliotek (24 §).

Pliktexemplar av film, av annat dokument för elektronisk återgivning än sådant som avses i 10 § eller av upptagning av ljudradio- och televisionsprogram ska lämnas till KB (25 §).

Övriga bestämmelser

Bestämmelser om när pliktexemplar ska lämnas finns i 27–30 §§.

I 32 § stadgas det bl.a. att den som lämnar ett pliktexemplar av dokument för elektronisk återgivning även ska lämna datorprogram i maskinläsbar form eller andra sådana särskilda anvisningar som kan fordras för att användaren ska kunna tillgodogöra sig innehållet i dokumentet. Ett pliktexemplar ska vidare vara i samma skick som de exemplar som är avsedda att göras tillgängliga för allmänheten.

Den som åsidosätter skyldigheten att lämna pliktexemplar kan enligt 34 § föreläggas att vid vite fullgöra skyldigheten.

Enligt 36 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för visst fall medge undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar.

Slutligen stadgas i 37 § att beslut som en annan myndighet än regeringen har meddelat enligt pliktexemplarslagen får överklagas hos länsrätten (från och med den 15 februari 2010 förvaltningsrätten, SFS 2009:815).

4.3 Pliktexemplarsförordningen

I pliktexemplarsförordningen meddelas föreskrifter rörande bevarande och tillhandahållande av sådant material som omfattas av pliktexemplarslagen.

Enligt förordningen ska skrifter och kombinerat material som lämnats som pliktexemplar utgöra nationalexemplar om de har lämnats till KB och nationella reservexemplar om de lämnats till Lunds universitetsbibliotek. Dokumenten ska bevaras för framtiden (2 §).

Även film, videogram, fonogram, vissa dokument för elektronisk återgivning samt ljudradio- och televisionsprogram som lämnats till KB ska bevaras för framtiden. Upptagningar av ljudradio- eller televisionsprogram som har gjorts med stöd av 26 e § upphovsrättslagen får bevaras hos biblioteket endast om de har dokumentariskt värde eller rättighetshavarna har medgett att upptagningarna bevaras (4 § pliktexemplarsförordningen).

Skyldigheten att bevara pliktexemplar gäller dock inte sådana pliktexemplar som visar sig vara dubblett av ett redan lämnat dokument eller en oförändrad ny utgåva av ett tidigare lämnat dokument (2 och 4 §§). Övriga universitetsbibliotek som mottagit pliktexemplar har inte någon skyldighet att bevara dessa för framtiden.

Det material som inkommit med stöd av pliktexemplarslagen och som förvaras hos KB hålls tillgängligt i myndighetens lokaler i den utsträckning som KB bestämmer (5 §).

Tillhandahållandet av film, videogram, fonogram, vissa dokument för elektronisk återgivning samt ljudradio- och televisionsprogram sker hjälp av KB:s apparatur. Sådana dokument får efter prövning i varje enskilt fall hållas tillgängliga på en institution utanför KB. Efter utnyttjandet ska dokumentet lämnas tillbaka till KB. Med undantag för skrifter får dokument som inkommit som pliktexemplar inte lånas ut. I stället sker tillhandahållandet i form av utlåning av kopior, som framställs med stöd av 16 § upphovsrättslagen (6 och 7 §§ pliktexemplarsförordningen).

4.4 Förordningen (1988:377) om statliga myndigheters skyldighet att leverera skrifter till kungl. biblioteket och riksdagsbiblioteket

Statliga myndigheter under regeringen är enligt 2 § förordningen (1988:377) om statliga myndigheters skyldighet att leverera skrifter till kungl. biblioteket och riksdagsbiblioteket skyldiga att av de skrifter som myndigheten framställer eller låter framställa leverera ett exemplar till vardera av KB och riksdagsbiblioteket. Leveransskyldigheten gäller tryckta skrifter samt andra skrifter som avses i 1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen. Undantag görs dock för sådana skrifter som avses i 8 § i den tidigare gällande lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud och bildupptagningar, t.ex. protokoll, arbetspromemorior eller liknande skrifter som har framställts hos en myndighet. Undantag görs även för skrifter som framställs uteslutande för internt bruk inom myndigheten.

4.5 Arkivlagstiftningen

En del av det nationella kulturarvet utgörs av myndigheternas arkiv och regleringen på arkivområdet är av betydelse även för pliktexemplarslagstiftningen.

En myndighets arkiv bildas enligt 3 § arkivlagen (1990:782) av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen, dvs. minnesanteckningar och liknande, och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Upptagningar för automatisk databehandling (elektroniska handlingar) som är tillgängliga och utgör allmänna handlingar för flera myndigheter ska dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter. Det som myndigheten publicerar öppet på Internet utgör t.ex. allmänna handlingar som ska bevaras i arkivet (jämför t.ex. SOU 2001:3 s. 100).

Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov (3 § tredje stycket arkivlagen).

Även om huvudregeln således är att allmänna handlingar ska bevaras får myndigheterna enligt 10 § gallra handlingar. Vid gallringen ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av

kulturarvet och att det återstående arkivmaterialet ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket.

När det gäller statliga myndigheter får de, med vissa undantag, endast avhända sig allmänna handlingar genom ett sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller med stöd av ett särskilt beslut av regeringen (12 §). Sådana bestämmelser finns i arkivförordningen (1991:446). Där framgår det att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning (14 § arkivförordningen).

För kommunala myndigheter gäller att de, med vissa undantag, får avhända sig allmänna handlingar endast med stöd av lag eller av särskilt beslut av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige (15 § arkivlagen).

För tillsyn över arkivvården finns det arkivmyndigheter (7 §). Regeringen bestämmer vilka arkivmyndigheter som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. I kommunerna är kommunstyrelsen arkivmyndighet och i landstingen är landstingsstyrelsen arkivmyndighet, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet (8 §).

Enligt 2 § arkivförordningen får Riksarkivet meddela föreskrifter om vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet. Riksarkivet har med stöd av denna bestämmelse bl.a. föreskrivit om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) som ska tillämpas vid framställning, bevarande hos myndighet och överlämnande till arkivmyndighet (se Riksarkivets författningssamling [RA-FS] 2009:1–2). En myndighet ska framställa elektroniska handlingar i enlighet med kraven i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar. Dessa krav rör främst vilka format olika typer av elektroniska handlingar ska ha. Om det inte är möjligt att framställa handlingar i enlighet med kraven, ska handlingarna i stället senast vid överföring till bevarande uppfylla dessa krav. Överföring ska ske så snart det är möjligt. Riksarkivet kan, om särskilda skäl föreligger, föreskriva om undantag från kraven. Ett sådant undantag kan vara förenat med krav på kompensande åtgärder. En myndighet ska dokumentera sina elektroniska handlingar för att handlingarna ska kunna

framställas, överförs, hanteras, förvaras och vårdas på ett tillfredsställande sätt under den tid som de ska bevaras. Dokumentationen ska bl.a. innehålla en beskrivning av lagrade data såsom struktur, samband och definitioner, en redogörelse för ändringar samt den beskrivning som behövs för att handlingarna ska kunna läsas, tolkas och överförs under den tid de ska bevaras. Myndigheten ska sedan i god tid före överlämnande av elektroniska handlingar till arkivmyndighet eller annan myndighet samråda med arkivmyndigheten. Vid överlämnandet beslutar Riksarkivet bl.a. om innehåll och omfattning, om hur överlämnandet ska ske och om vilken dokumentation som krävs. De elektroniska handlingarna som överlämnas ska ha en teknisk profil som överensstämmer med kraven i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd.

Riksarkivet överväger att föreskriva att myndigheters arkivredovisning ska vara tillgänglig via respektive myndighets webbplats. Vidare kan arkivredovisningarna på sikt komma att finnas i Riksarkivets nationella arkivdatabas NAD som är öppet tillgänglig via Internet. NAD är en databas som innehåller ett nationellt arkivbildarregister med arkivhänvisningar, register över arkivinstitutioner med kontaktuppgifter samt hjälpdatabaser för topografisk indelning och förvaltningshistorik. NAD innehåller arkivförteckningar från arkiv förvarade hos Riksarkivet, vilka är sökbara. Övriga arkivinstitutioner som har sina arkivförteckningar utlagda på en webbsida kan skapa en länk till dessa i NAD och på så sätt göra dem tillgängliga på Internet via NAD.

Kulturutredningen har föreslagit att Riksarkivet och landsarkiven ska läggas samman till en myndighet – Arkiverket – som får i uppdrag att svara för den nationella överblicken över arkivområdet och att det senast 2014 bör inrättas en samlad myndighet för arkiv och bibliotek (SOU 2009:16).

4.6 Upphovsrättslagen

Av 16 § upphovsrättslagen framgår det att vissa i lagen angivna arkiv och bibliotek har rätt att framställa exemplar av skyddade verk för specifikt angivna ändamål. Rätten till exemplarframställning gäller mångfaldigande av alla typer av verk utom datorprogram. Exemplarframställning får ske för bevarande-, kompletterings-, eller forskningsändamål, för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material

som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original, eller för användning i läsapparater. Det utreds för närvarande om upphovsrättslagen bör ändras för att underlätta för bibliotek och arkiv att digitalisera och tillgängliggöra upphovsrättsligt skyddade verk (dir. 2009:65).

För att samlingar hos vissa arkiv och bibliotek ska kunna bevaras intakt är det således tillåtet att kopiera material för bevarandeändamål. Det kan ske genom exempelvis fotokopiering, skanning för införande i en databas eller bandinspelning, i syfte att bevara material som på grund av ålder annars skulle gå sönder eller för att fysiskt minska materialet så att det ska ta mindre plats. Kopiering för bevarandeändamål får dock som framgått inte göras av datorprogram.

Undantaget för datorprogram har sin bakgrund i EG-direktivet (91/250/EG) om rättsligt skydd för datorprogram. Regeringen har konstaterat att så länge datorprogramsdirektivet inte ändras kan arkiv och bibliotek i Sverige inte ges rätt att kopiera datorprogram (se prop. 1992/93:214 s. 68 f. och prop. 1993/94:109 s. 35). Detta innebär bl.a. att de inte heller kan ges rätt att framställa exemplar av verk som förekommer i elektronisk form över datanät, då dessa verk ofta innehåller datorprogram (se prop. 2000/01:3 s. 204 f.).

Ett radio- eller televisionsföretag som har rätt att sända ut ett verk får enligt 26 e § upphovsrättslagen ta upp verket på en anordning genom vilken det kan återges, om det görs för användning vid egna utsändningar ett fåtal gånger under begränsad tid, för att säkerställa bevisning om utsändningens innehåll, eller för att en statlig myndighet ska kunna utöva tillsyn över utsändningsverksamheten. Sådana upptagningar som sker för att säkerställa bevisning eller för att möjliggöra tillsyn får användas endast för de ändamål som anges där. Om sådana upptagningar har dokumentariskt värde, får de dock bevaras hos KB. Dessutom får en statlig myndighet som har till uppgift att utöva tillsyn över reklamen i ljudradio- och televisionsutsändningar återge utsändningar i den omfattning som motiveras av ändamålet med tillsynen.

4.7 Tryckfrihetsförordningen

Tryckfrihetsförordningen omfattar enligt 1 kap. 7 § andra stycket utöver skrifter även radioprogram och tekniska upptagningar som avses i yttrandefrihetsgrundlagen och som oförändrat återger hela

eller delar av innehållet i en periodisk skrift, om det är ägaren till skriften som sprider eller låter sprida innehållet på detta sätt. Enligt bestämmelsen ska sådana program och upptagningar jämföras med en bilaga till skriften. Regeln kallas därför bilageregeln.

Genom bilageregeln uppnås att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för spridningen av den periodiska skriftens innehåll hålls samlat hos samma person. Det krävs dock att skriftens innehåll återges oförändrat i yttrandefrihetsgrundlagsmediet och att det där anges hur innehållet har disponerats.

Enligt Högsta domstolens avgörande i NJA 2003 s. 31 omfattar bilageregeln inte sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen, den s.k. databasregeln (se avsnitt 4.8). Det innebär att t.ex. datorlagrade "pressklipparkiv" inte omfattas av bilageregeln (SOU 2009:14 s. 60). Däremot kan bilageregeln vara tillämplig på t.ex. e-post som riktas till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider hela eller delar av skriftens innehåll oförändrat på detta sätt (SOU 2001:28 s. 19).

4.8 Yttrandefrihetsgrundlagen

Den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen innebär att de där nämnda massmedieföretagen (redaktioner för tryckta periodiska skrifter eller för radioprogram, företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämförda skrifter eller av tekniska upptagningar och nyhetsbyråer) får automatiskt grundlagsskydd för tre olika sätt för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas.

Det första är tillhandahållande direkt genom överföring på mottagarens egen begäran ur databasen (s.k. traditionell databasverksamhet, t.ex. en webbsida på Internet).

Det andra sättet är tillhandahållande indirekt genom en framställning ur databasen på mottagarens begäran av en teknisk upptagning, skrift eller bild (s.k. print on demand-verksamhet). I fråga om print on demand-verksamhet gäller grundlagsskyddet endast för databasen och inte för den skrift, bild eller tekniska upptagning som blir resultatet av framställningen (SOU 2009:14 s. 69).

Det tredje sättet är tillhandahållande genom att avsändaren sänder information ur databasen till mottagaren enligt överens-

kommelser i förväg om innehåll och tidpunkt (s.k. push-teknik, t.ex. nyhetsbevakning av ett visst område).

För samtliga former av databasverksamhet krävs det för grundlagsskydd att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten. Detta krav innebär att grundlagsskydd är uteslutet för omodererade chatsidor, bloggar och andra databaser där någon annan än den som driver verksamheten kan föra in innehåll som direkt blir tillgängligt för andra användare utan någon föregående åtgärd av den som driver verksamheten. Anledningen till att databaser där någon annan än den som driver verksamheten kan ändra innehållet utesluts från grundlagsskydd är att det inte är rimligt med ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige inte kan kontrollera.

För databaser som drivs av andra än massmedieföretag finns det i databasregelns andra stycke en möjlighet till frivilligt grundlagsskydd. Andra aktörer än de i första stycket nämnda massmedieföretagen, både fysiska och juridiska personer, får grundlagsskydd för sådan verksamhet som nämns i första stycket om de ansöker om utgivningsbevis och överföringarna utgår från Sverige, behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget samt verksamheten har ett namn som inte lätt kan förväxlas med en annan databasverksamhet som har grundlagsskydd. Anledningen till att det krävs utgivningsbevis för att andra än massmedieföretag ska få grundlagsskydd är dels att de förpliktelser som följer med utgivningsbeviset ger en viss garanti för att gällande regler följs och att brott mot reglerna kan beivras, dels att man har ansett det olämpligt att belasta andra än dem som vill ha skyddet med de därtill hörande förpliktelserna att dokumentera innehållet, utse utgivare m.m. (se SOU 2001:28 s. 216 f.). Det är alltså fråga om ett frivilligt grundlagsskydd.

Utgivningsbevis utfärdas av Radio- och TV-verket om de formella förutsättningar som anges i databasregeln och de närmare reglerna i 3 kap. 19 § lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden om innehållet i ansökan om utgivningsbevis är uppfyllda. Ansökan ska bl.a. innehålla en teknisk beskrivning av verksamheten. Beskrivningen ska göra det möjligt att bedöma om verksamheten tekniskt är inrättad så som krävs enligt databasregeln, dvs. om det är endast den som driver verksamheten som kan ändra innehållet i databasen. Det tilltänkta innehållet i databasen är däremot inte föremål för någon prövning.

Ett utgivningsbevis får enligt tredje stycket databasregeln återkallas om förutsättningarna att utfärda ett sådant bevis inte längre föreligger, t.ex. om verksamheten inte längre tekniskt är ordnad så som krävs. Grundlagsskyddet upphör då och föreskrifter i lag eller annan författning tillämpas i stället. Även om det finns förutsättningar att återkalla ett utgivningsbevis gäller grundlagsskyddet dock fram till dess att återkallandet har skett.

Radio- och TV-verket ska föra register över verksamheter som omfattas av databasregeln, där det bl.a. får anges vem som bedriver verksamheten (3 kap. 27 § lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område). Yttrandefrihetskommittén har i en bilaga till delbetänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14 bilaga 4) redovisat samtliga databaser med utgivningsbevis fram till den 2 september 2008.

I sammanhanget kan nämnas att s.k. webbsändningar som utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar på tider som sändaren bestämmer inte omfattas av databasregeln utan faller in under grundlagsskyddet för radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen yttrandefrihetsgrundlagen. Andra exempel på vad som kan omfattas av grundlagsskyddet för radioprogram är massutskick av e-post med samma innehåll till allmänheten, s.k. e-posttidningar, samt tillhandahållande av material genom prenumeration av s.k. RSS-flöden och liknande. RSS är ett för att leverera nyhetsrubriker samt sammanfattningar, och en prenumeration på sådant material innebär bl.a. att en användare i stället för att manuellt gå runt till olika webbsidor uppdateras fortlöpande om nyinkomna nyheter.

Däremot faller digital bio och andra offentliga uppspelningar ur databaser i dag utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Yttrandefrihetskommittén har dock i det ovan angivna delbetänkandet föreslagit att grundlagsskydd i enlighet med databasregeln ska införas även för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas från och med 2011 (SOU 2009:14 s. 162 f.). Regeringen har den 24 september 2009 beslutat en lagrådsremiss enligt förslaget.

Den som omfattas av grundlagsskyddet för radioprogram ska anmäla verksamheten till Radio- och TV-verket och spela in och under viss tid spara det som sänts. Inspektionsskyldigheten är nödvändig för att möjliggöra effektiv utredning och lagföring av yttrandefrihetsbrott. När det gäller överföringar som omfattas av

databasregeln är det inte nödvändigt att varje överföring av information till en mottagare dokumenteras utan det är tillräckligt att det dokumenteras vilken information som vid varje tidpunkt hålls tillgänglig (5 kap. 3 § lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område). Informationen ska bevaras i ett år från det att informationen inte längre tillhandahölls.

5 Internationella regler

5.1 Europeiska unionen

I september 2005 lanserade kommissionen sitt initiativ för digitala bibliotek i syfte att göra Europas kulturella och vetenskapliga arv tillgängligt på Internet (KOM/2005/465). Initiativet stöder utvecklingen av *Europeana – det europeiska digitala biblioteket* och ska bidra till att förbättra villkoren för allmänheten att via Internet få tillgång till böcker, tidningar, filmer, kartor, foton och arkiverade handlingar från Europas kulturella institutioner. De prioriterade områdena för medlemsstaterna redovisades bl.a. i kommissionens rekommendation från 2006 om kulturellt innehåll – digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande (2006/585/EG).

I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna till digitalisering och till att få det digitaliserade materialet att användas av nuvarande och kommande generationer. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att optimera de ekonomiska och kulturella möjligheterna för det europeiska kulturarvet med hjälp av Internet. Rekommendationen baserar sig på kommissionens i2010-initiativ från juni 2005 och på det meddelande som utgående från initiativet gavs i september 2005 – *i2010: Digitala bibliotek* – i vilket digitaliseringen av och den elektroniska tillgången till ett kollektivt minne för Europa samt kommissionens strategi för digitalt bevarande presenterades. I anknytning till det digitala bevarandet uppmanar kommissionen medlemsstaterna att också göra upp strategier för långtidsförvaring av digitalt material och tillgång till materialet. Rekommendationen stöder vidare ett utvecklande av lagstiftningen om pliktexemplar och medlemsstaterna uppmanas att i sin lagstiftning inkludera bestämmelser om att särskilt utsedda institutioner ska bevara Internetinnehåll med hjälp av särskilda metoder, t.ex. webbinsamling, med iakttagande av Europeiska unionens bestämmelser och annan internationell lagstiftning om upphovsrätt.

Medlemsstaterna skulle rapportera om utvecklingen på detta område senast i februari 2008.

Europeiska unionens råd har ställt sig bakom huvudinnehållet i kommissionens rekommendation och uppmanat medlemsstaterna att förbättra ramvillkoren för digitalisering av och elektronisk tillgång till kulturellt material samt digitalt bevarande (14466/06). Detta ska bl.a. ske genom att medlemsstaterna senast 2009 ska ha en fastställd lagstiftningsram eller annan effektiv ram till stöd för digitalt bevarande, inklusive deposition av digitaliserat material hos lagligt behöriga institutioner, webbinsamling genom dessa institutioners försorg med beaktande av bland annat gemenskapens lagstiftning om uppgiftsskydd samt flerfaldigande och migration.

Rådet har senare understrukt dessa slutsatser (14870/08).

I ett meddelande från kommissionen hösten 2008 presenterades utvecklingen på området baserat på de rapporter som medlemsstaterna överlämnat (KOM/2008/0513). Bland annat framgick att en stor majoritet av medlemsstaterna hade uppdaterat sin lagstiftning om pliktexemplar eller vidtagit praktiska åtgärder så att även material som är digitalt i ursprungsversionen omfattas. De slag av material som omfattades av pliktlagstiftningen (t.ex. cd-romskivor, statiska webbpublikationer och dynamiskt webbinnehåll) skiljde sig betydligt åt från land till land, liksom även depositionsriterierna. I de olika ländernas rapporter framhölls enligt kommissionen utbyte av erfarenheter mellan depositionsinstitutionerna och deltagande i EG-finansierade projekt om digitalt bevarande som metoder för att minska riskerna för avvikelser mellan depositionsarrangemangen. Vidare framgick att ungefär hälften av medlemsstaterna hade genomfört lagstiftning som medger att utvalda kulturinstitutioner aktivt samlar in webbmaterial. Bestämmelser om obligatorisk sådan insamling ingick normalt i lagstiftningen om pliktexemplar av digitalt ursprungsmaterial. I de flesta fall var det nationalbiblioteken som ansvarade för insamlingen. Politiken för tillgång till det insamlade materialet var generellt sett restriktiv på grund av hänsyn till immateriell äganderätt och skydd av personlig integritet.

Det kan även nämnas att kommissionen 2007 i ett meddelande om vetenskaplig information i den digitala tidsåldern – tillgång, spridning och bevarande (KOM/2007/56) anförde att pliktleveranser är av central betydelse för bevarandet av vetenskaplig information. Medlemsstaterna hade enligt kommissionen börjat utvidga pliktleveranserna till att gälla även digital information. Det skedde i olika tempo, och typerna av information som omfattades skiljde sig

åt mellan staterna. Övergången till digital arkivering kunde emellertid leda till luckor i arkiven.

5.2 Europarådet

Europarådets ministerkommitté har i en rekommendation till medlemsstaterna (Recommendation CM/Rec[2007]16 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the public service value of the Internet) tagit upp frågan om bevarandet av digital information. I rekommendationen uppmanas medlemsländerna att stödja digitaliseringsåtgärder för att på så sätt göra det allmänna kulturarvet mer tillgängligt. Detta ska bl.a. ske genom att medlemsstaterna ska utveckla strategier samt skapa ändamålsenliga legala och institutionella ramverk för att bevara det digitala arvet som är av kulturellt, vetenskapligt eller annat värde. Arbetet ska ske i samarbete med upphovsrättshavare och andra som har liknande rätt till materialet. Allmänhetens tillgång till det insamlade materialet ska inom rimliga gränser säkerställas.

5.3 Unesco

Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) har betonat vikten av att det digitala arvet skyddas och bevaras till förmån för såväl nuvarande som kommande generationer. Fullständig arkivering av alla databaser och dynamiska nätmaterial är inte möjlig, vilket innebär att man för vissa grupper av material måste nöja sig med urval som definierats på olika sätt. Urvalet av vilket material som ska sparas kan variera mellan medlemsstaterna, men de huvudsakliga kriterierna för att bestämma vad som ska bevaras bör utgå från materialets vikt och dess bestående kulturella, vetenskapliga eller annat värde. Enligt Unesco måste medlemsstaterna utarbeta strategier samt upprätta ändamålsenliga legala och institutionella ramverk för att skydda det digitala arvet. Det arkiverade materialet ska i princip stå till allmänhetens förfogande, men hänsyn måste tas till det rättsliga skydd som upphovsrättshavare och andra rättighetsinnehavare kan ha. Det är också viktigt att integritetskänsliga och personliga uppgifter skyddas från intrång (se Charter on the Preservation of the Digital Heritage).

Inom Unesco har även, med hjälp främst av National Library i Australien, tagits fram riktlinjer för hur det digitala arvet bör bevaras (Guidelines for the preservation of digital heritage). Riktlinjerna tar bl.a. upp flera praktiska och tekniska frågor om hur det digitala arvet kan bevaras och tillgängliggöras.

6 Nordisk rätt

6.1 Norge

När den nu gällande norska lagen beträffande pliktexemplar (Lov om avleveringsplikt for allment tilgjengelege dokument) trädde i kraft den 1 juli 1990 väckte den internationell uppmärksamhet för sin modernitet och förmåga att inkludera olika typer av allmänt tillgängliga dokument (se SOU 1998:111 s. 94). Lagen omfattar t.ex. inte bara elektroniska dokument i fixerad form utan även material som offentliggjorts i elektroniska kommunikationsnät.

Den norska lagens bestämmelser är relativt kortfattade. Den närmare regleringen av pliktexemplar finns främst i en av Kyrkje- og kulturdepartementet beslutad förordning (Forskrifter om avleveringsplikt for allment tilgjengelege dokument).

I lagen föreskrivs att dokument som gjorts tillgängliga för allmänheten omfattas av leveransplikt (4 §). Ett dokument har enligt 3 § gjorts tillgängligt för allmänheten dels när ett exemplar av dokumentet finns till försäljning, uthyrning eller utlåning eller på annat sätt har spridits utanför en privat krets, dels när informationen i dokumentet gjorts tillgänglig utanför en privat krets genom framförande, radio- eller televisionsutsändning, direktkoppling eller liknande.

När det gäller information som endast är tillgänglig genom elektroniska kommunikationsnät fördes ett resonemang i förarbetena till lagen om att sådan information skulle anses vara leveranspliktig när den är tillgänglig för fler än en liten privat krets. Huvudsaken skulle inte vara hur många som faktiskt tog del av ett sådant dokument utan av att i princip alla kunde ta del av det (NOU 1984:3 s. 94).

Leveransplikt kan enligt 5 § åläggas utgivare, producent och importör av ett dokument som gjorts tillgängligt för allmänheten. Närmare bestämmelser om vem som är leveranspliktig m.m. ges i

den nämnda förordningen. Där framgår att material som offentliggjorts i elektroniska kommunikationsnät ska levereras i två exemplar efter konkret anmodan i varje enskilt fall från den mottagande institutionen (Nasjonalbiblioteket). Det är utgivaren, dvs. den som själv gjort eller låtit göra informationen tillgänglig för allmänheten, som är leveranspliktig. Leveransplikt för ett dokument inträder således först efter det att Nasjonalbiblioteket begärt att få in det aktuella dokumentet.

Nasjonalbiblioteket samlar även in material från den norska delen av Internet med hjälp av en s.k. sökrobot. Försöksinsamlingar har gjorts sedan mitten på 90-talet och den första insamlingen av alla norska webbsidor gjordes i december 2002. År 2005 började Nasjonalbiblioteket regelmässigt att genomsöka och samla in den norska delen av Internet. Ambitionen är att alla webbsidor under domännamnet *.no* ska samlas in. Detta ska ske genom att sökroboten fyra gånger per år gör ett svep och hämtar in dessa sidor. Det har emellertid varit svårt att upprätthålla denna frekvens. Utöver denna insamling hämtas vissa utvalda webbplatser, som t.ex. dagstidningars webbupplagor, in oftare, i vissa fall dagligen. Dessutom sker tematiska inhämtningar vid händelser av nationellt intresse, t.ex. stortingsval eller kungabröllop. De dokument som hämtas in blir tillgängliga för forskning och dokumentation i Nasjonalbibliotekets lokaler.

6.2 Danmark

Den pliktexemplarslag som trädde i kraft i Danmark i juli 2005 (Lov om pligtavlevering af offentliggjort materiale) omfattar material som getts ut i fysisk form, radio- och TV-program samt film, men även material som offentliggjorts i elektroniska kommunikationsnät (1 §).

Utgångspunkten är att allt danskt material som offentliggjorts i elektroniska kommunikationsnät är leveranspliktigt (8 §). Med offentliggjorts avses att materialet gjorts tillgängligt för allmänheten. Även sådant material som det krävs lösenord eller liknande för att få tillgång till anses offentliggjort, om i princip vem som helst kan få ett sådant lösenord. Materialet ska anses som danskt om det offentliggjorts från en Internetdomän eller liknande som särskilt tilldelats Danmark eller om det är riktat till en dansk publik. Närmare bestämmelser om avgränsningen av vilket material som

omfattas av leveransplikt meddelas enligt lagen av kulturministern. Vid bedömningen av om visst material är riktat till en dansk publik ska en samlad bedömning göras. Omständigheter av betydelse är främst språket, dvs. om materialet är på danska, men även exempelvis om den som registrerat ett domännamn är bosatt eller har sin verksamhet i Danmark eller om materialet gäller danska förhållanden.

Leveransplikten är uppfylld när pliktlevereringsinstitutionerna (Det Kongelige Bibliotek och Statsbiblioteket) har åtkomst till att rekvirera eller framställa exemplar av materialet (9 §). Om materialet publicerats på Internetdomäner som särskilt tilldelats Danmark är det den som registrerat domännamnet som är leveranspliktig. För material som publiceras på andra Internetdomäner och liknande är det utgivaren av materialet, dvs. den för vars räkning materialet getts ut, som är leveranspliktig. Det finns ingen skyldighet att underrätta pliktlevereringsinstitutionerna om att man t.ex. har lagt upp en webbsida, men den som är leveranspliktig ska på anmodan lämna lösenord och liknande, om det behövs för att få tillgång till materialet. Den leveranspliktige kan kräva att ett sådant lösenord inte lämnas ut till utanförstående (10 §).

Dessutom ska den som administrerar Internetdomäner och liknande som särskilt tilldelats Danmark efter anmaning lämna in en kopia i elektronisk form av listan över dessa domäner samt upplysningar om registranterna till pliktlevereringsinstitutionerna (11 §).

Själva insamlingen görs med hjälp av en sökrobot som i stort motsvarar den som används av KB i Sverige. För att säkra bredden, djupet och relevansen av det material som samlas in används tre insamlingsstrategier.

För det första görs flera gånger per år s.k. tvärsnittinsamlingar av allt identifierat danskt material på Internet. Avsikten har varit att sådana svep ska göras fyra gånger per år. Detta har dock visat sig praktiskt omöjligt och hittills har cirka hälften av det planerade antalet svep gjorts. Webbsidor som finns på domänen *.dk* samlas in efter den lista som lämnats in av den som administrerar denna domän. De sidor som kräver inloggning eller liknande har ännu inte blivit insamlade vid tvärsnittinsamlingen. En stickprovsundersökning i juli 2008 visade att cirka 16 procent av dessa sidor omfattades av den danska pliktexemplarslagen. Pliktlevereringsinstitutionerna ska undersöka närmare om dessa sidor kan identifieras av sökroboten så att de kan samlas in utan att även sådana sidor som inte ska

pliktlevereras samlas in (se Grete Jacobsen, *Erfaringer med høstning af det danske net 2005-2008*, DF Revy nr 8, december 2008, s. 12 f.).

När det gäller sidor utanför domänen *.dk* så måste pliktlevereringsinstitutionerna själva finna dessa. Det sker automatiskt genom att alla sidor som det finns en länk till på en *.dk*-sida undersöks av ett program som med rimlig säkerhet kan avgöra t.ex. i vilket land en server befinner sig i. År 2006 gjordes det dessutom en manuell sökning i söktjänsten Google på danska stadsnamn m.m. och de sidor som då påträffades lades till de sidor som sökroboten samlar in. Pliktlevereringsinstitutionerna har även lagt upp en sida på Internet dit man kan anmäla webbsidor utanför domänen *.dk* som sedan kontrolleras och, om anses de vara leveranspliktiga, läggs till sökroboten sökningsområde.

För det andra gör pliktlevereringsinstitutionerna även en selektiv insamling av vissa sidor. Det rör sig om webbsidor som fungerar som nyhetsmedia för den danska offentligheten (dagstidningar, televisionskanaler etc.), webbsidor som ger en representativ bild av typiska nätsidor (t.ex. sidor med många besökare eller som representerar typiska användningsområden) samt webbsidor som är särskilt karakteristiska, experimentella eller unika. Den selektiva insamlingen omfattar i dag cirka 80 webbplatser. Dessa utvärderas löpande för att se om de även i fortsättningen ska samlas in selektivt, hur ofta de ska samlas in och hur många sidor som ska samlas in. Vissa av webbplatserna samlas in flera gånger dagligen.

Slutligen så görs ungefär ett par gånger per år särskilda insamlingar vid händelser av stort intresse. Det rör sig både om sådana händelser som kan förutses, t.ex. folketingsval, och sådana som inte kan det, t.ex. uppståndelsen kring de s.k. Muhammed-karikatyerna 2006.

Det insamlade materialet bevaras i elektroniska arkiv hos Det Kongelige Bibliotek och Statsbibliotek. Tillgängligheten till arkivet begränsas av upphovsrättsliga regler samt regler om behandling av personuppgifter. I praktiken innebär det att huvuddelen av det insamlade materialet endast är tillgängligt för forskningsändamål efter ansökning.

Av den danska pliktexemplarslagen framgår det att en revision av lagen ska göras senast under folketingsåret 2010–11 (22 §).

6.3 Finland

Av de nordiska länderna har Finland den nyaste pliktexemplarslagen (Lag om deponering och förvaring av kulturmaterial). Lagen, som trädde i kraft den 1 januari 2008, syftar till att för kommande generationer bevara det nationella kulturmaterial som i Finland gjorts tillgängligt för allmänheten och att ställa det till förfogande för forskare och andra som behöver det (1 §). Lagen omfattar till skillnad från tidigare finsk lagstiftning även nätmaterial, dvs. material som finns tillgängligt på datanät (3 §).

Nationalbiblioteket i Finland ska enligt lagen med hjälp av ett dataprogram (dvs. en s.k. sökrobot) samla in sådant nätmaterial som är avsett att vara tillgängligt för allmänheten i Finland. I det material som samlas in ska på ett representativt och mångsidigt sätt inkluderas material som är tillgängligt för allmänheten i datanät vid olika tidpunkter (7 §).

När det gäller leveransplikt är utgivaren, som är den på vars initiativ och ansvar nätmaterial görs tillgängligt för allmänheten, skyldig att möjliggöra sådan insamling eller att överlåta materialet till Nationalbiblioteket, om det inte är möjligt att samla in materialet med hjälp av ett dataprogram (8 §). Som vi tidigare noterat kan t.ex. krav på lösenord och liknande utgöra hinder mot att samla in sidor med hjälp av automatiserad robotteknik. Leveransplikten kan då uppfyllas genom att utgivaren ger Nationalbiblioteket de lösenord eller liknande som krävs för att sökroboten ska kunna få tillgång till dessa sidor. Om utgivaren inte kan möjliggöra insamling av nätmaterialet, ska det i stället överlåtas. Så kan vara fallet t.ex. om materialet består av en databas. Överlåtelsen kan ske via elektroniska förbindelser för dataöverföring eller genom att materialet levereras som en upptagning.

En förutsättning för att utgivaren ska vara skyldig att vidta några åtgärder är dock att Nationalbiblioteket har underrättat utgivaren om dennes skyldighet samt bett att utgivaren ska leverera materialet (8 §). Utgivaren ska därefter inom 60 dagar möjliggöra hämtning och lagring eller överlåtelse av nätmaterialet.

I lagen görs flera undantag från skyldigheten att möjliggöra insamling av material. Material som ingår i nyhets- eller diskussionsgrupper eller i motsvarande tjänster i öppna nätverk är exempelvis undantaget då detta ofta innehåller information som främst hänför sig till den personliga integriteten eller material som har lagts upp på tjänsten utan att upphovsrättsinnehavaren har gett

sitt samtycke. Insamling av sådant material är enligt förarbetena inte förenligt med lagens syfte (RP 68/2007 s. 48).

Undantag görs också för sådant nätmaterial vars innehåll är synnerligen obetydligt i fråga om information, bild eller ljud. Undervisningsministeriet kan i förordning utfärda närmare föreskrifter om vad som ska omfattas av detta undantag (30 §).

Undantag görs dessutom för material som tekniskt sett är omöjligt att överlåta eller beträffande vilket ett krav på överlåtelse vore oskäligt på grund av materialets betydande omfattning. Till de mest problematiska materialen hör databaser, både vad gäller överlåtelse och arkivering. Utgivarna och Nationalbiblioteket strävar därför efter att samarbeta för att bevara dessa.

I praktiken bestäms omfattningen av insamlingen av material av en plan som Nationalbiblioteket ska utarbeta och Undervisningsministeriet fastställa (9 §). Allt slags icke-privat material som är riktat till allmänheten i Finland är i princip sådant kulturmaterial som hör till lagens tillämpningsområde och som ska lagras och förvaras. Av lagens förarbeten framgår det dock att det material som främst bör samlas in är elektroniska böcker och tidningar utgivna av kommersiella förläggare, tidningars arkivdatabaser samt elektroniska publikationer som ges ut av stora organisationer, t.ex. universitet och högskolor, samt av den offentliga förvaltningen. Målet är att senare utvidga insamlingen till att också omfatta nätmaterial som små sammanslutningar gett ut och material som kommit ut på privata förlag (RP 68/2007 s. 49).

Det nätmaterial som överläts ska inkludera innehålls- och referensinformation i anslutning till materialet och elektronisk information om materialets rättighetsförvaltning enligt upphovsrättslagen. Det ska vara möjligt att använda sådana metadata som grund för en söktjänst i anslutning till arkivet för nätmaterial.

Liksom i de andra nordiska länderna använder sig det finska Nationalbiblioteket av flera insamlingsprinciper.

En gång om året samlas finskt nätmaterial in automatiskt med hjälp av en sökrobot. Roboten hämtar in och söker igenom webbsidor som finns på Internetdomänen *.fi*. Avsikten är att även samla in finska sidor på domäner under internationella toppdomäner som *.com*, *.net*, osv. Det automatiska insamlingsprogrammet kan emellertid inte samla in alla nationellt betydelsefulla sidor. Material med användningsbegränsningar, avgiftsbelagda nätpublikationer eller material som stöder sig på databaser kan inte samlas

in helt automatiskt, utan lagringen av dessa materialgrupper förutsätter samarbete med utgivaren.

Vidare försöker nationalbiblioteket samla in vissa materialgrupper i sin helhet. Det rör sig t.ex. om böcker som fått ISBN-nummer, publikationer som fått ISSN-nummer, material i universitetens och högskolornas publikationsarkiv, tidningar, officiella publikationer, kartpublikationer och musik som enbart publiceras på nätet eller annars fattas i nationalsamlingen (ljudupptagningar och notpublikationer). Nationalbiblioteket får in sådant material genom riktade insamlingar. Material kan också överlåtas till Nationalbiblioteket.

Slutligen genomför Nationalbiblioteket tematiska insamlingar vars syfte är att arkivera nätmaterial om ett visst ämne eller en aktuell händelse. Det kan t.ex. röra sig om nationella och statliga tilldragelser (t.ex. val och statsbesök), andra evenemang där materialet snabbt försvinner från nätet efter evenemanget (t.ex. stora idrottstävlingar, festivaler och konserter), oväntade världspolitiska händelser, naturkatastrofer och liknande situationer samt insamlingar som genomförs i samarbete med minnesorganisationer och olika forskningsinstitutioner.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

7 Allmänna utgångspunkter

Vår bedömning: Allt elektroniskt material som alla publicerar via nätverk kan inte omfattas av leveransplikt. Leveransplikten för publicerat elektroniskt material bör utformas oberoende av om det publicerade samlas in av Kungl. biblioteket självt med hjälp av en robot. Leveransplikten bör omfatta bara publicerade ”färdiga” elektroniska dokument och inte i sig sådana dynamiska företeelser som webbsidor och databaser. Vid bestämmandet av vilka som bör ha leveransplikt bör man utgå från den publicering som har grundlagsskydd. För att i möjligaste mån undvika kostsam dubbellagring av allt publicerat elektroniskt material i myndighetsbibliotek och myndighetsarkiv bör offentliga organ bara ha skyldighet att leverera egentliga myndighetspublikationer som därmed kan tillhandahållas samlat på ett ställe.

7.1 Allt och alla bör inte omfattas av leveransplikt

Enligt utredningsuppdraget (se bilagan) ska vi föreslå en författningsreglerad skyldighet att till myndighet leverera publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk. Det ankommer alltså inte på oss att överväga om en sådan skyldighet bör införas eller inte. Vårt uppdrag är i stället att föreslå hur en sådan skyldighet kan genomföras.

Nuvarande pliktexemplarslag omfattar bara pliktleverans av fysiska föremål – böcker, tidningar, cd-romskivor, videoband, etc. – och utgår från en fullständighetsprincip som innebär att i princip alla sådana föremål, som har gjorts tillgängliga för allmänheten i Sverige, ska levereras. Vi ska enligt uppdraget överväga om en sådan fullständighetsprincip kan och bör gälla även vid pliktleverans av elektroniskt material.

Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt för i princip var och en att enkelt och billigt, eller gratis, publicera elektroniskt material på Internet. Andelen personer i den svenska befolkningen som regelbundet använder Internet är 84 procent. Bland unga använder praktiskt taget alla Internet regelbundet. Ungefär 15 procent av svenskarna har redan registrerat ett eget domännamn på Internet, och en femtedel av alla unga svenska kvinnor bloggar. (Uppgifter från Statistiska Centralbyrån, Privatpersoners användning av datorer och Internet 2008, 2008.)

Enligt vår mening är det uppenbart att man inte bör ålägga alla som i Sverige publicerar elektroniskt material via nätverk, såsom Internet, leveransplikt. För det första skulle en sådan lagstiftning med största sannolikhet inte komma att accepteras och följas av många som publicerar på Internet, t.ex. av den som har en blogg eller en webbplats om familjen eller någon hobby. Att ändå stifta en sådan lag och försöka genomdriva den skulle riskera att undergräva respekten för lagstiftning och lagstiftaren. Redan detta är enligt vår mening ett tillräckligt skäl för att avstå från att försöka tillämpa en fullständighetsprincip i fråga om pliktleverans av elektroniskt material. Därtill kommer att det med en lagstiftning som i många fall inte följs skulle vara svårt att bedöma om det som faktiskt levereras ger en rättvisande bild av allt som borde ha levererats. Vidare skulle enligt vår bedömning mottagande myndighet ha svårt att hantera leveranser av ett så omfattande elektroniskt material.

Allt elektroniskt material som publiceras i Sverige via nätverk kan alltså inte samlas in med hjälp av leveransplikt utan någon form av urval måste göras. Ett sådant urval bör givetvis beakta forskningens behov. Vi har emellertid inte haft tid eller inom utredningen kompetens att göra några omfattande undersökningar om vad forskningen behöver i dag eller någon välgrundad bedömning av vad den framtida forskningen kan komma att behöva i fråga om elektroniskt material som publiceras i dag eller någon gång i framtiden. Vi har i stället utgått från att forskningen i och för sig behöver så mycket publicerat elektroniskt material som möjligt och sedan försökt bedöma vilket sådant material som det är praktiskt möjligt och rimligt att samla in med hjälp av leveransplikt. Därmed kan sägas att vi har beaktat och tillgodosett forskningens behov i så stor utsträckning som är möjligt.

7.2 Det robotinsamlade är inte ett alternativ till pliktleverans

I någon mening kan Kungl. biblioteket (KB) redan i dag sägas tillämpa en fullständighetsprincip för elektroniskt material som publiceras på Internet när myndigheten vid vissa tidpunkter själv samlar in materialet med hjälp av en robot (se avsnitt 3). Roboten kan dock av tekniska skäl inte samla in allt som publiceras på Internet. Enligt uppdraget ska leveransplikten i princip inte omfatta sådant som myndigheten tekniskt sett kan samla in på egen hand, men det står oss fritt att föreslå undantag från den principen. Man skulle således kunna tänka sig att införa leveransplikt bara för material som publiceras på Internet på ett sådant sätt att roboten inte utan medverkan av den som publicerar kan samla in det. Därmed skulle en fullständighetsprincip kunna upprätthållas i fråga om det samlade elektroniska materialet, det som roboten samlar in i kombination med det som pliktlevereras. En utgångspunkt är också enligt uppdraget att det som myndigheten på ett eller annat sätt får in ska skildra det svenska samhället på ett representativt sätt.

En sådan lösning som nu antytts – med en kompletterande leveransplikt för det som roboten inte kan samla in på egen hand – skulle innebära vissa författningstekniska svårigheter i fråga om att anknyta en skyldighet till det som vid var tid är tekniskt omöjligt för en robot, men dessa svårigheter skulle kanske kunna bemästras på ett eller annat sätt. En viktigare anledning till att inte välja en sådan lösning är i stället följande.

Det robotinsamlade materialet ger en värdefull, viktig och i huvudsak rättvisande bild av det som förekommit på Internet. Men det som roboten samlar in och som i dag sparas utgör i princip samma sammelsurium av information som den svenska delen av Internet, sedd som en helhet, utgör. Det finns i dag lite metadata i det insamlade materialet som kan användas för att med en rimlig arbetsinsats katalogisera och registrera materialet. Om allt kommer in på en gång utan användbara metadata, blir det svårt, för att inte säga omöjligt, att få någon egentlig ordning på det insamlade och överblick över det. Och så kan man inte gärna ha det om ambitionen är att informationen i materialet ska sparas för framtiden till fromma för kommande generationers forskare och andra nyfikna.

Av dessa skäl utgör det robotinsamlade materialet enligt vår mening inte något användbart alternativ till en plikt att leverera

något som publicerats, tillsammans med användbara och tillräckliga metadata. Det är en väsentlig skillnad på att något finns någonstans i det väldiga material som roboten samlat in och att det finns registrerat och katalogiserat med hjälp av de metadata som lämnats vid en pliktleverans. Det robotinsamlade materialet kan dock givetvis utgöra ett viktigt komplement till det som kommer in med hjälp av leveransplikt så att det pliktlevererade tillsammans med det robotinsamlade kan anses skildra det svenska samhället på ett representativt sätt.

Vi anser således att leveransplikten för publicerat elektroniskt material bör utformas oberoende av om det publicerade samlas in av roboten.

Av motsvarande skäl som nyss angetts anser vi vidare att det inte är något lämpligt alternativ till en leveransplikt att införa en plikt att till myndighet bara ange var elektroniskt material har publicerats och hur myndigheten ska kunna komma åt det för nedladdning.

7.3 Webbssidor och databaser bör inte i sig omfattas av leveransplikt utan bara "färdiga" dokument

Av utredningsuppdraget framgår det att det som ska levereras ska som utgångspunkt levereras i det format som det har publicerats. Leveransplikten ska alltså som utgångspunkt inte innefatta en skyldighet att konvertera det som publicerats till något visst format som passar den mottagande myndigheten.

En webbsida på Internet består i dag normalt av flera objekt, såsom filer, som visas på en och samma gång med hjälp av ett webbläsarprogram och av länkar till andra objekt som användaren kan klicka på för att få fram t.ex. en annan webbsida, en bild eller ett textdokument. En webbsida kan visas för användaren på olika sätt beroende på vilket webbläsarprogram som används. Det är i dag också vanligt att en webbsida med en viss webbadress beroende på egenskaper hos användaren eller andra faktorer, t.ex. tiden på dygnet där webbservern finns eller slumpen, har olika innehåll. Man kan därför säga att en och samma webbsida ofta kan förekomma i många olika representationer. Det finns vidare inte i dag något enhetligt sätt att spara de olika representationerna av en webbsida eller webbplats.

Det nu sagda gör att det i dag i praktiken inte skulle gå att genomdriva en skyldighet att till myndighet leverera "en webbsida" som publicerats. Att i stället föreskriva en skyldighet att leverera alla de filer och andra objekt som på ett eller annat sätt kan sägas ingå i en webbsida jämte den logik – det eller de program – som styr hur de olika objekten visas för användare skulle kanske fungera i teorin. En sådan skyldighet skulle dock för det första utgöra en principiell nyhet i pliktleveranshänseende såvitt avser logiken – den programvara publicisten använder – som aldrig i sig gjorts tillgänglig för allmänheten. För det andra skulle skyldigheten förmodligen ofta vara svår och kostsam att uppfylla. För det tredje, och kanske viktigaste, förefaller det i dag uteslutet att den mottagande myndigheten med rimliga resurser skulle klara att på ett förnuftigt sätt hantera ett material som lämnas på detta sätt från en stor mängd publicister som använder många olika program.

Av dessa skäl har vi kommit fram till att leveransplikten inte bör avse något så komplext eller svårfångat som "en webbsida" eller alla dess beståndsdelar. Det får tills vidare räcka med att KB självt så gott det går med hjälp av sin robot tidvis försöker fånga in och bevara hur webbsidor såg ut för en användare av Internet.

Svårigheter av samma typ som i fråga om dynamiska webbsidor gör sig gällande även i fråga om databaser. Här avser vi databaser som med viss logik kombinerar och visar upp för användaren en skraddarsydd sammanställning av mindre informationsenheter. Av motsvarande skäl som i fråga om webbsidor anser vi att leveransplikten inte i sig bör avse en databas. Här får det, tyvärr, tills vidare räcka med att publicerade dokument som beskriver databasens innehåll och användning kan komma att omfattas av leveransplikt eller samlas in av roboten.

Även om vi således kommit fram till att webbsidor och databaser i sig är alltför komplexa och svårfångade för att kunna samlas in med leveransplikt och därefter hanteras på ett förnuftigt sätt av den mottagande myndigheten, anser vi att viktiga element som kan ingå i publicerade webbsidor och databaser bör kunna samlas in med leveransplikt. Vi tänker här på "färdiga" elektroniska dokument som utgör en inte alltför obetydlig logisk enhet och som har ett på förhand bestämt innehåll. Som exempel kan nämnas ord- och textbehandlingsfiler och ljud-, bild- och filmfiler med ett inte alltför trivialt innehåll.

Vi har kommit fram till att det som är möjligt och rimligt att samla in av det publicerade elektroniska material som överförs via

nätverk är sådana ”färdiga” elektroniska dokument med text, ljud eller bild.

Eftersom den mottagande myndigheten inte med rimliga resurser skulle klara att på ett förnuftigt sätt hantera och bevara programvara, anser vi att sådan inte bör samlas in med hjälp av leveransplikt.

Enligt utredningsuppdraget ska vi föreslå definitioner i fråga om

- vad av allt publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk som bör samlas in genom en lagstadgad leveransplikt
- det som ska levereras

Vi kommer därför att i fortsättningen koncentrera oss på att finna en lämplig definition av publicerade ”färdiga” elektroniska dokument som bör omfattas av leveransplikt.

7.4 Utgå från den elektroniska publicering som har grundlagsskydd

Som vi nämnt i avsnitt 7.1 anser vi att man inte bör ålägga alla som i Sverige publicerar elektroniskt material via nätverk leveransplikt. Frågan är då vilka som bör åläggas leveransplikt avseende publicerade ”färdiga” elektroniska dokument.

Vi anser att det är rimligt att i fråga om leveransplikt avseende publicerat elektroniskt material koncentrera sig på de etablerade eller annars mer betydande publicisterna och lämna övriga i fred, t.ex. privatpersoner eller ideella föreningar som bara har en webbplats. Det får enligt vår bedömning, främst av praktiska skäl och för att inte införa en lagstiftning som man på förhand med stor sannolikhet kan säga att många inte kommer att följa, anses tillräckligt att de övrigas elektroniska publicering återspeglas genom det robotinsamlade.

När det gäller att identifiera de etablerade eller annars mer betydande publicisterna anser vi det ändamålsenligt att utgå från den elektroniska publicering via nätverk som har grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen och sedan göra de justeringar som bedöms rimliga. Vi har för övrigt inte kunnat finna någon annan rimlig utgångspunkt för vårt arbete.

Vi kommer därför att i fortsättningen koncentrera oss på att med utgångspunkt i den elektroniska publicering via nätverk som

har grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen finna lämpliga definitioner och avgränsningar i fråga om vilka som rimligen bör åläggas leveransplikt avseende publicerade "färdiga" elektroniska dokument.

7.5 Offentliga organs leveransplikt

Enligt utredningsuppdraget ska vi överväga hur leveransskyldigheten ska förhålla sig till de åtaganden som myndigheter och vissa andra organ har enligt arkivlagen (1990:782) och därvid särskilt beakta de fall då en leveransplikt skulle kunna komma att avse samma handlingar som ska bevaras i enlighet med arkivlagens bestämmelser. Det ankommer dock inte på oss att föreslå ändringar i arkivlagstiftningen.

Allmänna handlingar i pappersform eller elektronisk form hos myndigheter som ska arkiveras och bevaras för framtiden, i princip för evigt, kan utgöras av handlingar som kommit in till myndigheten eller handlingar som är upprättade hos myndigheten. I enlighet med arkivlagstiftningen finns det vissa möjligheter att gallra, dvs. t.ex. förstöra, allmänna handlingar. Sådant som myndigheten själv aktivt har gjort tillgängligt för allmänheten via t.ex. sin webbplats och som redan på grund därav blir att anse som allmänna handlingar torde dock i praktiken inte i någon beaktansvärd utsträckning vara föremål för gallring. Det finns alltså redan garantier för att myndighetspublikationer, även i elektronisk form, bevaras för framtiden. Det sker i respektive myndighets arkiv, där forskare och andra kan ta del av publikationerna om de kan hitta till arkivet och bland handlingarna i det med hjälp av, inte en bibliografisk katalogisering utan, en arkivredovisning.

När det först gäller enskildas publicering via nätverk av innehållet i allmänna handlingar som någon myndighet ska arkivera, anser vi att det inte är lämpligt att generellt undanta sådant material från leveransplikt. Det måste nämligen som regel anses svårt för den enskilde att bedöma om t.ex. en publicerad handling som också lämnats in till någon myndighet ska arkiveras för framtiden eller om den får gallras av myndigheten. Däremot bör det finnas möjligheter för regeringen och KB att meddela undantag från leveransplikt, t.ex. om det skulle visa sig att någon enskild levererar

in mycket som ändå arkiveras för framtiden hos annan myndighet än KB.

Vad sedan gäller offentliga organs publicering via nätverk kan först konstateras att en leveransplikt till KB för det publicerade i praktiken skulle innebära att två myndigheter – KB och ursprungsmyndigheten eller någon som tagit över den myndighetens arkiv – skulle lägga ned resurser, skattepengar, på att förteckna och för framtiden bevara materialet. Vi anser i princip att sådant dubbelarbete bör undvikas av kostnadsskäl.

KB har emellertid framfört att just egentliga myndighetspublikationer, såsom promemorior och rapporter, ofta efterfrågas av de forskare som använder KB och att dessa publikationer kan vara svåra för forskarna att hitta om de inte finns samlade på ett ställe. Den s.k. proveniensprincip som tillämpas inom det offentliga arkivväsendet – och som innebär bl.a. att varje myndighets arkiv utgör ett arkiv som ska hållas skilt från andra arkiv oavsett sakligt samband mellan handlingarna i arkiven – gör att det inte alltid är enkelt att hitta var en myndighetspublikation förvaras, t.ex. om den publicerande myndigheten upphört.

Skulle i princip alla egentliga myndighetspublikationer som offentliga organ gjort tillgängliga via nätverk levereras till KB, skulle dessa finnas samlade på ett ställe och dessutom kunna göras tillgängliga i princip för evigt via nätverk för forskare och andra oberoende av tid och rum och av om den publicerande myndigheten upphört. KB har ambitionen att via Internet och biblioteksdatasystemet LIBRIS tillhandahålla myndighetspublikationerna. Vi anser att fördelarna med en sådan samlad nod för forskare och alla andra är så stora att de överväger kostnaderna för myndigheterna att leverera publikationerna och för KB att bevara dessa. Härtill kommer att marginalkostnaden för att lagra ett antal myndighetspublikationer jämte allt annat som levereras och att tid efter annan till nytt lagringsmedium överföra (migrera) ytterligare ett antal filer är förhållandevis ringa i förhållande till de initiala kostnader som ändå måste läggas ned på grund av våra förslag.

Vi anser alltså att offentliga organ som gör egentliga myndighetspublikationer tillgängliga via nätverk ska leverera dessa till KB, förutom att i enlighet med arkivlagstiftningen arkivera dem. Till skillnad från enskildas leveransplikt bör offentliga organs leveransplikt således begränsas till "egentliga myndighetspublikationer" som lätt kan levereras och samlas in och inte omfatta annat som kan finnas på myndigheters webbplatser, såsom nyhetsnotiser och

liknande. I det följande koncentrerar vi oss därför på att definiera de publikationer som myndigheter bör leverera.

8 Huvuddragen i vårt förslag

8.1 Inledning

Som vi redovisat är vår utgångspunkt att den lagstadgade leveransplikt som vi ska föreslå inte kan omfatta t.ex. webbsidor och liknande dynamiskt material utan bara *färdiga* elektroniska dokument som utgör en inte alltför obetydlig logisk enhet och som har ett på förhand bestämt innehåll. En annan utgångspunkt är att leveransplikten inte bör omfatta alla utan utgå från den elektroniska publicering som har grundlagsskydd i syfte att fånga in de etablerade eller annars mer betydande publicisterna. Med publicister avser vi här den som låtit framställa ett elektroniskt dokument som gjorts tillgängligt för allmänheten genom överföring via nätverk.

Vi föreslår att det vid sidan av nuvarande pliktexemplarslag införs en ny lag om pliktexemplar av elektroniska dokument med en anknytande förordning i samma ämne med vissa detaljregler och bemyndiganden för Kungl. biblioteket (KB) att utfärda ytterligare föreskrifter. Förslaget innebär att pliktexemplar av elektroniska dokument ska lämnas till just KB.

För att ge en överblick och underlätta förståelsen av våra resonemang om den närmare utformningen och innebörden av förslagen i följande avsnitt lämnas här en kortfattad och samlad presentation av huvuddragen i våra förslag.

8.2 Vad som ska lämnas

För att avgränsa leveransplikten till vad som kan anses som färdiga elektroniska dokument föreslår vi att pliktexemplar bara ska lämnas av elektroniska dokument som utgör en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som har ett på förhand bestämt innehåll som är avsett att presenteras vid varje

användning. Det innebär bl.a. att det elektroniska dokumentet ska ha en permanent och avslutad karaktär. Elektroniska dokument där den som låtit publicera dokumentet avser att fortlöpande föra in eller ändra information i dokumentet, t.ex. en blogg, omfattas således inte av leveransplikt. Detsamma gäller för elektroniska dokument i vilka det finns möjlighet för användaren att direkt i dokumentet t.ex. kommentera innehållet eller på något annat sätt ändra eller göra tillägg i dokumentet. Däremot omfattas olika upplagor av ett elektroniskt dokument.

Leveransplikten omfattar vidare bara elektroniska dokument vars hela innehåll är avsett att presenteras vid varje användning. Bland annat det kravet innebär att databaser i sig normalt sett inte omfattas av den föreslagna leveransplikten. Databaser är nämligen oftast avsedda att bara visa en viss del av innehållet som sammanställts beroende på användarens önskemål. I stället för databasen i sig kan innehållet i varje s.k. fält i databasen omfattas av leveransplikt, t.ex. om det innehåller en artikeltext.

Leveransplikten gäller bara för elektroniska dokument som har gjorts tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk. Med det menas att det ska vara åtkomligt via nätverk för i princip var och en i Sverige. Att det krävs t.ex. lösenord för att komma åt dokumentet hindrar inte att det är tillgängligt för allmänheten om i princip var och en har möjlighet, eventuellt efter betalning eller liknande, att få ett lösenord.

En utgångspunkt är som anförts att skyldigheten att lämna pliktexemplar inte bör omfatta alla utan i första hand de etablerade eller annars mer betydande publicisterna. För att uppnå detta föreslår vi att skyldigheten att lämna pliktexemplar ska begränsas till två fall.

Pliktexemplar ska för det första lämnas av elektroniska dokument om tillgängliggörandet haft grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Elektroniska dokument som har publicerats med bara ett frivilligt grundlagsskydd ska dock inte omfattas. De elektroniska dokument som omfattas är främst sådana som publiceras enligt den s.k. databasregeln eller som radioprogram. Det spelar i sammanhanget i princip inte någon roll om den som omfattas av grundlagsskydd har valt att förlägga publiceringen av de elektroniska dokumenten till en annan juridisk person.

För det andra ska pliktexemplar i vissa fall lämnas av elektroniska dokument som framställs av ett företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument och andra yttranden. Det rör sig

bl.a. om företag som yrkesmässigt framställer t.ex. e-böcker, e-tidsskrifter, e-musik eller e-filmer. En förutsättning är dock att även tillhandahållandet av dokumenten sker yrkesmässigt. Elektroniska dokument som framställs eller tillhandahålls av privatpersoner omfattas således i regel inte av leveransplikt.

Pliktexemplar behöver vidare bara lämnas av elektroniska dokument som rör svenska förhållanden, vilket i detta sammanhang innebär att dokumentet riktar sig till personer som förstår svenska språket, innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller annars huvudsakligen riktar sig till allmänheten här i landet. Om ett elektroniskt dokument som rör svenska förhållanden har ett direkt samband med ett annat elektroniskt dokument, ska även det senare dokumentet anses röra svenska förhållanden.

I tre fall bör elektroniska dokument vara undantagna från skyldigheten att lämna pliktexemplar. För det första bör undantag göras för elektroniska dokument som bara har ett obetydligt innehåll i det sammanhang det gjorts tillgängligt, t.ex. små dekor-element på en webbsida. För det andra bör undantag göras för kommersiella annonser. För det tredje bör på motsvarande sätt som gäller för skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt pliktexemplarslagen undantag göras för elektroniska dokument som har samma eller i stort sett samma innehåll som tidigare pliktlevererat material eller som utgör utdrag ur ett eller flera redan lämnade pliktexemplar. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, i praktiken KB, ska vidare kunna meddela föreskrifter om ytterligare undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar samt även kunna besluta om undantag i det enskilda fallet.

8.3 Vem som ska lämna pliktexemplar

Pliktexemplar av ett elektroniskt dokument som någon som är etablerad här i landet har låtit framställa ska lämnas av denne. I annat fall ska pliktexemplar lämnas av den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet.

Leveransplikten åvilar alltså i första hand publicister/producenter/förlag/utgivare som är etablerade i Sverige och inte upphovsmän, distributörer/försäljare eller sådana företag som kan ha anlåtats för att tekniskt färdigställa elektroniska dokument. Har någon som inte är etablerad i Sverige låtit framställa ett

elektroniskt dokument som tillgängliggörs här åvilar leveransplikten i stället i praktiken den svenske distributören/förläggaren/utgivaren och inte deras återförsäljare.

8.4 Hur pliktexemplar ska lämnas

Som anförts är en utgångspunkt att pliktexemplar av ett elektroniskt dokument som tillgängliggjorts via nätverk ska levereras i det format som det har publicerats. Vi föreslår därför att ett pliktexemplar av ett elektroniskt dokument ska lämnas till KB inom tre månader från tillgängliggörandet på en databärare i det logiska format som det gjorts tillgängligt via nätverk. Med databärare avses ett underlag för lagring och överföring av uppgifter, t.ex. CD-skiva eller USB-minne.

I de fall det är lämpligt ska regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om att skyldigheten att lämna pliktexemplar får fullgöras på annat sätt, t.ex. genom överföring via nätverk eller genom att KB självt hämtar in det aktuella dokumentet. KB ska också kunna besluta om detta i enskilda fall.

De elektroniska dokument som levereras kommer många gånger att utgöra delar av en större enhet, t.ex. en artikel som publicerats på en webbsida och som består av filer med artikeltext, rubrik, ingress, illustrerande bild respektive bildtext. Det är bl.a. av denna anledning viktigt att ett pliktexemplar av ett elektroniskt dokument som lämnas åtföljs av dokumentation om i vilket sammanhang som det publicerats. För att KB ska ha möjligheter att ta del av ett elektroniskt dokument och på lämpligt sätt långtidsbevare det bör det också åtföljas av uppgifter om vilket logiskt format det elektroniska dokumentet har. Dessutom bör information om var och när det elektroniska dokumentet tillgängliggjorts lämnas tillsammans med dokumentet. Slutligen så kan ett elektroniskt dokument ha tillgängliggjorts på ett sådant sätt att det krävs koder eller liknande för att ta del av det. Dokumentet bör i dessa fall vara åtföljt av information om dessa koder. Vi föreslår därför en bestämmelse om att pliktexemplar av ett elektroniskt dokument ska vara åtföljt av information om tillgängliggörandet, det elektroniska dokumentets logiska format och samband med andra dokument som omfattas av leveransplikt samt koder och liknande

som kan krävas för att på avsett vis ta del av innehållet i det elektroniska dokumentet.

Regeringen eller KB ska kunna meddela närmare föreskrifter om detaljerna i den information som ska åtfölja lämnade pliktexemplar. För att underlätta hanteringen av denna dokumentation kan man tänka sig att KB tar fram ett formulär med anvisningar för hur det ska fyllas i.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar med tillhörande information ska kunna förenas med föreläggande om vite.

8.5 Offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar

När det gäller offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar är vår utgångspunkt som anförts tidigare att leveransplikten bör begränsas till "egentliga myndighetspublikationer", och inte omfatta annat som kan finnas på myndigheters webbplatser, såsom nyhetsnotiser och liknande. En annan utgångspunkt är att skyldigheten för offentliga organ att lämna pliktexemplar bör avgränsas till sådant som lätt kan levereras och samlas in.

Vi föreslår därför att ett offentligt organ som i form av en avgränsad enhet av elektroniskt material har låtit göra en promemoria, en rapport, en utredning, en vägledning eller någon annan liknande publikation, som det offentliga organet låtit framställa, tillgänglig för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk ska lämna ett pliktexemplar av handlingen till KB inom tre månader från tillgängliggörandet. Den skyldigheten gäller dock inte för det som finns i det offentliga rättsinformationssystemet enligt rättsinformationsförordningen (1999:175). Regeringen och KB har möjlighet att meddela ytterligare undantag från skyldigheten. KB får meddela undantag för sådant som ska sparas för framtiden av annan myndighet.

9 En ny lag om pliktexemplar av elektroniska dokument

Vårt förslag: En ny lag med namnet lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument införs vid sidan av lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument. Den nya lagen kompletteras av en förordning om pliktexemplar av elektroniska dokument och av föreskrifter som Kungl. biblioteket utfärdar.

Skyldighet för enskilda att lämna pliktexemplar innebär ett åliggande för den enskilde, och sådana föreskrifter ska meddelas av riksdagen genom lag (8 kap. 3 § regeringsformen). Även föreskrifter om kommunernas åligganden måste finnas i lag (8 kap. 4 § regeringsformen), liksom föreskrifter om åligganden för riksdagens egna myndigheter. Av rättssäkerhetsskäl måste det i dessa fall tydligt anges i lagtexten vilka förpliktelser som den som publicerar information via nätverk har. Till följd av bestämmelsen i 3 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen måste också föreskrifter om leveransplikt av sådant som publicerats med grundlagsskydd meddelas i lag.

Det krävs alltså att åtminstone grundläggande bestämmelser om leveransplikt för publicerat elektroniskt material för enskilda med flera finns i lag. Eftersom det redan finns en pliktexemplarslag, skulle man kunna tänka sig att placera bestämmelserna om den nya leveransplikten i den lagen. Det verkar dock vara en allmän uppfattning att pliktexemplarslagen från 1993 behöver en översyn (jämför prop. 2004/05:80 s. 110 f. och senast SOU 2009:73 s. 190). En sådan översyn omfattas inte av vårt uppdrag. Det förefaller mindre lämpligt att försöka infoga flera nya bestämmelser om leveransplikt för publicerat elektroniskt material i en lag från 1993 om pliktleverans av befintliga fysiska föremål som behöver en översyn. Vi har av främst dessa skäl kommit fram till att det är bäst att föreslå en helt ny lag med de bestämmelser som behövs om

leveransplikt för publicerat elektroniskt material. När en översyn av pliktexemplarslagen väl kommer till stånd bör man dock enligt vår mening försöka föra samman bestämmelserna om leveransplikt i en enda väl strukturerad lag. Det skulle naturligtvis vara både logiskt och överskådligt för såväl de som ska lämna pliktexemplar som KB.

Eftersom vi gillar korta namn för lagar, har vi funderat på att ge den föreslagna lagen namnet e-pliktslagen. Vi har dock kommit fram till att det är bäst att låta namnet på den föreslagna lagen anknyta till namnet på pliktexemplarslagen för att framhäva sambandet mellan lagarna. Vi föreslår därför att den nya lagen får namnet lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument.

Även om de grundläggande bestämmelserna om leveransplikt för publicerat elektroniskt material måste finnas i lag, är det både möjligt och lämpligt att genom bemyndiganden i lagen tillåta regeringen eller den myndighet regeringen utser att meddela föreskrifter om vissa undantag från och modifieringar av de plikter som slås fast i lagen och att besluta om detta i enskilda fall. Det är också möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna i lagen, dvs. besluta om sådana detaljer som preciserar och konkretiserar de i lagen angivna plikterna (8 kap. 13 § regeringsformen). Vidare kan regeringen genom förordning bestämma vad KB ska eller får eller inte får göra. Vi föreslår att sådana till lagen anknyttande bestämmelser och bemyndiganden för KB som regeringen meddelar tas in i en ny förordning om pliktexemplar av elektroniska dokument.

Vilka bestämmelser som bör finnas i lagen eller förordningen respektive beslutas av KB berörs i följande avsnitt.

10 De elektroniska dokument som ska lämnas

10.1 Elektroniska dokument

Vårt förslag: Med ett elektroniskt dokument avses en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som har ett på förhand bestämt innehåll som är avsett att presenteras vid varje användning.

10.1.1 Begreppet dokument

Med *dokument* avses i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (pliktexemplarslagen) ett föremål som lagrar information för läsning, avlyssning eller visning (2 §). I samma bestämmelse anges att med *dokument för elektronisk återgivning* avses ett dokument som i fixerad form lagrar text, ljud eller bild och vars innehåll kan återges enbart med hjälp av elektroniskt hjälpmedel. I pliktexemplarslagen används således dokument som benämning på bäraren av information. När det gäller publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk bör inte själva bäraren av informationen – t.ex. den hårddisk från vilken publiceringen sker – pliktlevereras utan den publicerade informationen i sig. Det kan därför hävdas att begreppet dokument i detta fall är mindre lämpligt. Samtidigt används begreppet dokument i dagligt tal inte bara för informationsbärare utan även för informationen i sig, t.ex. som benämning för datafiler som en användare skapar på sin dator.

Ett annat begrepp, som används bl.a. i biblioteksdatan LIBRIS, är *elektronisk resurs*. Med detta avses ett dokument eller innehåll i ett dokument betraktat som en enhet i en informationsprocess och som är tillgängligt endast med hjälp av dator. Enligt vår

uppfattning är begreppet dokument att föredra framför begreppet elektronisk resurs. Det senare begreppet är alltför brett för att vara praktiskt användbart i detta sammanhang, eftersom det omfattar i princip all elektroniskt lagrad information, såväl enstaka datafiler som samlingar av datafiler, t.ex. hela webbplatser (se SOU 1998:111 s. 34 f.).

Mot denna bakgrund anser vi att även sådant elektroniskt material som överförs via nätverk i pliktleveranssammanhang bör benämnas som dokument. Detta begrepp beskriver på ett bra sätt de avgränsade enheter som leveransplikten enligt vår mening bör omfatta. Genom att använda begreppet dokument tydliggörs också sambandet med pliktexemplarslagen. För att särskilja de dokument som omfattas av vårt förslag från de dokument för elektronisk återgivning som omtalas i pliktexemplarslagen bör begreppet *elektroniskt dokument* användas för sådant elektroniskt material som överförs via nätverk och som omfattas av leveransplikt.

Vi föreslår att begreppet elektroniskt dokument i den föreslagna lagen definieras som en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som har ett på förhand bestämt innehåll som är avsett att presenteras vid varje användning. I det följande utvecklar vi vad detta närmare innebär och vilket material som omfattas av leveransplikt.

10.1.2 Leveransplikten omfattar varje fil eller objekt för sig – En avgränsad enhet av elektroniskt material

Enligt den definition vi föreslår är ett elektroniskt dokument *en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild*. Det innebär att leveransplikten omfattar varje fil eller objekt för sig och inte t.ex. en hel webbsida eller en hel databas, om webbsidan eller databasen utgörs av flera filer eller objekt. Anledningen till att inte hela webbsidan eller databasen som sådan omfattas av leveransplikt har utvecklats i avsnitt 7.3. Av vad som anförs i avsnitt 12.1 framgår det att enligt vårt förslag ska KB dock kunna bestämma att leveransplikten ska få fullgöras t.ex. genom att en hel webbsida eller en hel databas lämnas på ett eller annat sätt.

De filer eller andra objekt som en webbsida eller databas består av omfattas däremot var för sig av leveransplikt. Om en webbsida någon gång skulle bestå av bara en enda fil (en enda s.k. html-fil

som innehåller all information som visas på webbsidan), omfattas den filen som sådan av leveransplikt.

Det som på en dagstidnings webbsida framstår som en enda nyhetsartikel består ofta av flera olika filer eller andra objekt, exempelvis olika filer för artikelrubriken, artikelns ingress, artikeltexten med mellanrubriker, den bild som illustrerar artikeln respektive bildtexten. Dessa filer kan t.ex. ingå i en databas som styr publiceringen på webbsidan. Av vad som anförs i avsnitt 12.4 framgår det att enligt vårt förslag varje pliktlevererat elektroniskt dokument, dvs. respektive fil som artikeln består av, ska vara åtföljt av information om sambandet med de andra levererade filerna, dvs. information om att de tillsammans utgör en artikel, enligt vad KB närmare bestämmer.

Databaser

När det gäller databaser, kan en databas bestå av flera olika filer som görs tillgängliga på liknande sätt som i fråga om exemplet med nyhetsartikeln. En databas kan emellertid också bestå av en enda fil. Av vad som anförs i avsnitt 10.1.4 framgår det att enligt vårt förslag omfattas inte den fil som utgör databasen i sig av leveransplikt. Leveransplikten omfattar i stället enligt vårt förslag varje tillgängligt objekt i databasen för sig, dvs. i praktiken innehållet i varje så kallat fält för sig och inte t.ex. en så kallad post (flera fält som har ett logiskt samband, t.ex. all information i en databas om en viss telefonabonnent) eller en hel så kallad kolumn (flera fält som innehåller samma typ av information, t.ex. telefonnummer).

Som redan nämnts ska enligt vårt förslag varje pliktlevererat elektroniskt dokument, dvs. respektive fält i databasen, vara åtföljt av information om sambandet med de andra levererade fälten, dvs. bl.a. vilka fält som är avsedda att göras tillgängliga tillsammans t.ex. som en post. Att leverera innehållet i en databas på detta sätt kan givetvis vara betungande, liksom det kan vara komplicerat att ta reda på det levererade på något förnuftigt sätt. Av den anledningen föreslår vi, enligt vad som närmare redogörs för i avsnitt 10.4.2, undantag från leveransplikten som medför att innehållet i databaser med bara obetydligt innehåll i varje elektroniskt dokument (dvs. i varje fält) inte behöver lämnas, t.ex. en databas som innehåller en telefonkatalog eller en katalog över något som säljs. Avsikten är att bara innehållet i databaser med vad som kan kallas för redaktionellt

innehåll ska behöva levereras, t.ex. databaser med längre skrivna dokument såsom nyhetsartiklar eller nyhetsbilder.

Programvara omfattas inte

Att bara elektroniskt material med text, ljud eller bild omfattas av definitionen av elektroniskt dokument innebär att elektroniskt material som utgör programvara eller annars bara innehåller koder som inte är avsedda för läsning, avlyssning eller visning för en människa inte omfattas av leveransplikt. Det gäller även om den avgränsade enheten av elektroniskt material som programvaran utgör till viss del skulle innehålla text, ljud eller bild.

Strömmad media

När det gäller s.k. strömmad media via nätverk, dvs. fall där användaren i princip utan att på förhand behöva ladda ned materialet kan ta del av ljud och/eller bild som publicisten sänder ut elektroniskt, strömmar sådant ofta från en befintlig fil, en ljud- eller filmfil. I sådana fall utgör filen en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som omfattas av leveransplikt.

Det förekommer dock också att elektroniskt material strömmas ut i realtid i form av en direktsändning där publicisten inte har någon fil att strömma materialet från utan bara t.ex. en webbkamera. I dessa fall finns det inte någon avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som omfattas av leveransplikt enligt den nya lag vi föreslår. I vissa fall torde det i stället kunna finnas skyldighet enligt 18 § pliktexemplarslagen att lämna pliktexemplar i form av den inspelning av det direktsända programmet som ska göras enligt 5 kap. 3 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

10.1.3 Dokument som förs fortlöpande omfattas inte – Ett på förhand bestämt innehåll

Vår utgångspunkt är som anförts att leveransplikten för elektroniskt material som överförs via nätverk bara bör omfatta *färdiga*

elektroniska dokument. När det gäller att definiera vad som ska anses som ett färdigt dokument kan viss ledning hämtas i den diskussion som föregick ändringen den 1 januari 2003 av bestämmelsen om hos myndighet förvarade handlingar i elektronisk form i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (prop. 2001/02:70). Ändringen innebär att det i grundlagen gjordes skillnad mellan, å ena sidan, färdiga elektroniska handlingar och, å andra sidan, handlingar som utgör sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, också kallat potentiella handlingar (i praktiken resultatet av en sökning i en eller flera databaser). Med färdig elektronisk handling avses enligt förarbetena sådana elektroniska handlingar där utställaren – myndigheten eller den som lämnat in handlingen till myndigheten – har gett den ett bestämt, fixerat innehåll som går att återskapa gång på gång. Som typiska exempel på färdiga elektroniska handlingar nämns e-brev, promemorior, protokoll och beslut i elektronisk form (a. prop. s. 20 f.). Lagrådet ansåg att detta borde komma till uttryck i lagtexten och föreslog att det skulle anges att med en färdig elektronisk handling förstås en upptagning *som har ett på förhand bestämt innehåll* (a. prop. s. 56 f.). Regeringen hyste förståelse för Lagrådets synpunkt men gjorde inte någon ändring i lagtextförslaget, som riksdagen sedan antog.

Vi har tagit intryck av vad som sålunda gäller enligt grundlagen och föreslår att vår definition av elektroniska dokument ska innehålla ett krav på att den avgränsade enheten av elektroniskt material ska ha ett på förhand bestämt innehåll. Det innebär bl.a. att den avgränsade enheten av elektroniskt material, dvs. en fil eller annat objekt, ska ha en permanent och avslutad karaktär.

De huvudsakliga skälen för att bara ”färdiga” elektroniska dokument omfattas av leveransplikt har utvecklats i avsnitt 7.3. Ett ytterligare skäl som kan anföras är att det i annat fall vore svårt för den enskilde att avgöra när leveransplikt inträder.

När publicisten avser att fortlöpande ändra dokumentet

Elektroniska dokument där den som låtit framställa det tillgängliggjorda dokumentet (publicisten) avser att själv låta fortlöpande föra in eller annars ändra information i dokumentet, t.ex. en blogg, omfattas således inte av leveransplikt. Viss ledning för vilka elektroniska dokument som avses kan hämtas från vad som gäller i

fråga om allmänna handlingar hos myndigheter där man talar om diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande (2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen).

Ett sådant elektroniskt dokument som förs fortlöpande får dock anses ha ett på förhand bestämt innehåll när publicisten bestämt sig för att inte längre ändra innehållet i dokumentet. Leveransplikt inträder alltså i det läget, om det elektroniska dokumentet fortfarande görs tillgängligt i sitt ”färdiga” skick för allmänheten i Sverige genom överföring via nätverk. När en publicerad blogg eller en publicerad och fortlöpande förd lista över evenemang eller pristagare definitivt avslutas behöver alltså pliktexemplar av materialet lämnas bara om (och när) bloggen eller listan fortsätter att publiceras i sitt avslutade skick.

Publicering av olika upplagor eller versioner av ett dokument

Från sådana elektroniska dokument som publicisten för fortlöpande måste skiljas sådana elektroniska dokument som publicisten ger ut i olika upplagor eller versioner. De sistnämnda elektroniska dokumenten (respektive upplaga) har ett på förhand bestämt innehåll och omfattas av leveransplikt.

Ibland torde det vara svårt att avgöra om ett elektroniskt dokument är avsett att föras fortlöpande eller om det har getts ut i en upplaga. Vi anser att man bör kunna använda följande tumregel: Om publicisten vid publiceringstillfället har för avsikt att ändra innehållet i det elektroniska dokumentet inom tre månader (och fortsätta publicera dokumentet i ändrat skick), talar detta för att dokumentet förs fortlöpande. Avser å andra sidan publicisten vid publiceringstillfället att ändra innehållet i det elektroniska dokumentet med längre intervall än tre månader, talar detta för att dokumentet har ett på förhand bestämt innehåll och omfattas av leveransplikt.

Detta är som nämnts bara en tumregel, och skulle publicisten t.ex. ha för avsikt att publicera nya upplagor med kortare intervall än tre månader får dessa upplagor anses ha ett på förhand bestämt innehåll och omfattas av leveransplikt. Se särskilt i fråga om webbpublicering av nyhetskaraktär av flera olika versioner av en artikel avsnitt 10.4.4.

När användare kan ändra dokumentet

Publicerade elektroniska dokument som publicisten ger utomstående en möjlighet att ändra i har inte ett på förhand bestämt innehåll och omfattas inte av leveransplikt. Det kan t.ex. gälla en artikel på en webbsida där användaren av webbsidan getts möjlighet att själv ändra i själva dokumentet exempelvis genom att kommentera innehållet eller på något liknande sätt ändra eller göra tillägg i dokumentet. En s.k. wikiwebbplats på Internet, dvs. en webbplats där besökarna själva kan redigera webbsidorna, är ett exempel. Det avgörande är om publicisten ger utomstående möjlighet att ändra i det elektroniska dokumentet, inte att någon faktiskt gör det.

Det förekommer också att publicisten låter utomstående lämna kommentarer till ett publicerat elektroniskt dokument som inte ändrar det dokument som kommenteras utan där kommentarerna finns i ett eller flera andra elektroniska dokument som också publiceras. I dessa fall omfattas det elektroniska dokument som kommenteras, t.ex. en nyhetsartikel, av leveransplikt (under förutsättning att det i sig har ett på förhand bestämt innehåll), medan det elektroniska dokument där kommentarerna samlas får anses föras fortlöpande. En s.k. chatt på Internet, dvs. en skriftlig dialog i realtid mellan användare på Internet, är ett exempel på dokument som förs fortlöpande och som inte omfattas av leveransplikt.

På motsvarande sätt som i fråga om fortlöpande förda elektroniska dokument där publicisten bestämt sig för att inte längre ändra innehållet i dokumentet kan ett elektroniskt dokument som användarna kunnat ändra få ett på förhand bestämt innehåll när publicisten tar bort möjligheten för användarna att ändra men fortsätter att publicera dokumentet i "färdigt" skick.

Databaser

Dokument som skräddarsys för varje användare kan inte anses ha ett på förhand bestämt innehåll. Däremot kan innehållet i fälten i den databas som använts för att producera det skräddarsydda dokumentet omfattas av leveransplikt.

Som har utvecklats i avsnitt 10.1.2 är avsikten att en databas i sig inte ska omfattas av leveransplikt utan att det i praktiken är varje fält i databasen som i vissa fall ska omfattas av leveransplikten. En

databas i sig, som består av en enda fil, har ofta inte ett på förhand bestämt innehåll utan är avsedd att ändras fortlöpande genom att ny information läggs in i databasen eller genom att informationen i fälten ändras. Är så fallet, omfattas inte databasen i sig därför av leveransplikt. Även om en databas, som består av en enda fil, skulle ha ett på förhand bestämt innehåll, omfattas inte databasen i sig av leveransplikt i enlighet med vad som anförs i avsnitt 10.1.4.

När det gäller frågan om fälten i databasen omfattas av leveransplikt eller inte är det avgörande om dessa fält har ett på förhand bestämt innehåll. Om publicisten avser att själv fortlöpande ändra innehållet i redan införda fält i databasen eller om publicisten tillåter utomstående att göra sådana ändringar, har dessa fält inte ett på förhand bestämt innehåll och omfattas inte av leveransplikt. Ett exempel är en databas med en telefonkatalog där publicisten avser att fortlöpande ändra abonnentinformationen. Av avsnitt 10.4.2 framgår dock att det föreslås undantag från leveransplikten som medför att innehållet i databaser med bara obetydligt innehåll i varje elektroniskt dokument (dvs. i varje fält) inte behöver lämnas.

10.1.4 Databaser omfattas inte i sig – Avsett att presenteras vid varje användning

Som redan nämnts (avsnitt 10.1.2) kan en databas bestå av en enda fil. Databasen kan också vara avslutad i den meningen att den inte är avsedd att ändras. Ett exempel kan vara en databas som innehåller en viss upplaga av Svenska Akademiens ordlista. I detta fall kan det sägas att filen med hela databasen är "en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som har ett på förhand bestämt innehåll", dvs. att databasen i sig faller in under definitionen av ett elektroniskt dokument. Av skäl som redovisats i avsnitt 7.3 bör dock databasen i sig inte omfattas av leveransplikt.

För att se till att databasen i sig inte omfattas av leveransplikt har vi därför i definitionen av elektroniskt dokument lagt till ett krav på att innehållet ska vara avsett att presenteras vid varje användning. Något som är karakteristiskt för databaser är nämligen att hela innehållet i databasen inte är avsett att presenteras vid varje användning utan bara en viss del av innehållet beroende på t.ex. vad användaren har sökt efter.

10.2 Elektroniska dokument som gjorts tillgängliga för allmänheten i Sverige genom överföring via nätverk

Vårt förslag: Pliktexemplar ska lämnas av elektroniska dokument som gjorts tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk.

10.2.1 Inledning

En förutsättning för leveransplikt enligt pliktexemplarslagen för dokument för elektronisk återgivning, skrift i mikroform, film, videogram och fonogram är att det aktuella dokumentet har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet. Detta definieras i 3 § pliktexemplarslagen som att exemplar av det aktuella dokumentet har bjudits ut till försäljning, uthyrning eller utlåning eller annars spridits till allmänheten eller när information i dokumentet återgetts offentligt eller i förvärvsverksamhet inför en större sluten krets. Inspiration till den bestämmelsen hämtades i huvudsak från dåvarande lydelse av 2 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (prop. 1993/94:10 s. 18 och 35). Den sistnämnda bestämmelsen har numera kompletterats med en uttrycklig bestämmelse om överföring till allmänheten.

Enligt vår mening bör ett krav på tillgängliggörande för allmänheten i Sverige gälla för att leveransplikt för elektroniska dokument som överförs via nätverk ska inträda. Interna elektroniska dokument eller elektroniska dokument som bara är tillgängliga för en sluten krets bör således inte omfattas av leveransplikt.

10.2.2 Gjorts tillgängliga för allmänheten

Det förefaller lämpligt att vid övervägandena om vad kravet på tillgängliggörande för allmänheten här i landet närmare bör innebära hämta inspiration från definitionerna i pliktexemplarslagen och lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) samt vad som gäller för sådant tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

Kravet i den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen på att någon tillhandahåller allmänheten information innebär att det ska vara möjligt för en vid krets, i princip för envar, att abonnera på tjänsten (prop. 2001/02:74 s. 42).

I samband med att upphovsrättslagen kompletterades med bestämmelsen om överföring till allmänheten sammanfattades i förarbetena vad som gällde i fråga om offentliga framföranden enligt följande (prop. 2004/05:110 s. 57):

Rättigheten omfattar endast *offentliga* framföranden. Framföranden som hör till privatlivet omfattas alltså inte. Ett framförande är offentligt om möjligheten att närvara i princip står öppen för var och en (se NJA 1980 s. 123 och NJA 1988 s. 715). Framförandet anses som offentligt även om tillträdet till den aktuella platsen formellt gjorts beroende av vissa krav, t.ex. att medlemsavgift betalas eller att en formell inbjudan finns, om dessa kan uppfyllas av var och en som så önskar (se t.ex. NJA 1967 s. 150, och NJA 1988 s. 715). Alla framföranden som inte endast sker inför en helt sluten krets är att anse som offentliga (NJA II 1961 s. 57 f., jfr s. 47 f. och 54 f.).

Mot den angivna bakgrunden utvecklar vi i det följande vad kravet på tillgängliggörande för allmänheten i Sverige närmare innebär enligt vårt förslag.

Elektroniska dokument som är åtkomliga för i princip vem som helst via Internet eller något annat nätverk är att betrakta som tillgängliga för allmänheten här i landet. Det spelar därvid inte någon roll om dokumentet tillhandahålls gratis eller mot en avgift.

Att de allra flesta inom allmänheten i Sverige inte kan tillgodogöra sig innehållet i ett elektroniskt dokument som i och för sig är tillgängligt, t.ex. därför att det är avfattat på något i Sverige ovanligt språk eller ger uttryck för någon konstform som kan vara svår för gemene man att tillgodogöra sig, innebär inte att dokumentet inte är tillgängligt för allmänheten här i landet på avsett vis. Kravet på tillgänglighet gäller åtkomsten via nätverk till själva dokumentet och inte innehållet i det.

Det finns inte något krav på att någon faktiskt ska ha tagit del av det elektroniska dokument som gjorts tillgängligt, utan det avgörande är att den som vill kan ta del av det aktuella dokumentet genom överföring via nätverk.

Det spelar inte någon roll vem – mottagaren eller avsändaren – som kan starta överföringen av dokumentet.

För att genom överföring via nätverk få del av elektroniska dokument krävs det alltid tillgång till tekniska hjälpmedel. Att det

för tillgång till ett elektroniskt dokument ställs alldeles särskilda krav på de tekniska hjälpmedlen, t.ex. viss krypteringsutrustning, hindrar inte att dokumentet är tillgängligt för allmänheten om i princip var och en kan skaffa sig tillgång till hjälpmedlen.

Dokument på skyddade nätplatser

Det är inte ovanligt att användaren av en webbsida måste ange ett användar-ID eller ett lösenord för att få tillgång till vissa webbsidor eller annan information. Det kan finnas flera anledningar till att ställa upp sådana spärrar. Ett skäl kan vara att man faktiskt vill begränsa tillgången till dokumenten till en sluten krets, eller i vissa fall till en enskild person. I sådana fall har dokumenten inte gjorts tillgängliga för allmänheten. Som exempel kan nämnas nättjänster som avser lagring av en persons, en arbetsgrupps eller ett företags data på en s.k. näthårddisk.

Ett annat skäl till att kräva lösenord kan vara att man vill registrera dem som tar del av informationen av statistiska skäl eller för att upprätta en kundkontakt eller liknande. I dessa fall krävs det kanske inte mer för att få ett lösenord eller ett användar-ID till en webbsida än att man uppger en e-postadress. Elektroniska dokument som finns på en sådan webbsida som i princip vem som helst kan få tillgång till får anses vara tillgängliga för allmänheten.

Ett krav på lösenord eller motsvarande innebär således inte i sig att ett elektroniskt dokument inte är tillgängligt för allmänheten. Det avgörande är i stället om i princip vem som helst kan få ett sådant lösenord och på så vis ta del av det aktuella dokumentet. Krävs det för att få lösenordet t.ex. att man köper en vara eller tjänst eller att man blir medlem eller får en särskild inbjudan, får dokumenten anses tillgängliga för allmänheten om kraven kan uppfyllas av var och en som så önskar. Ställer en förening t.ex. upp krav för medlemskap som inte i princip alla kan uppfylla – t.ex. att man ska vara tvilling, ha en viss sjukdom, ha en viss utbildning eller ett visst yrke, ha en viss anställning, ha varit kriminell eller missbrukande, ha eller inte ha en viss tro eller religiös eller filosofisk övertygelse, äga en viss fastighet eller andel – är den förutsättningen inte uppfylld. Sådant som bara är tillgängligt för medlemmarna i en ideell förening, bostadsrättsförening eller samfällighetsförening kan alltså normalt inte anses tillgängligt för allmänheten. Att det för att få tillgång ställs upp krav på att man ska bo eller vistas på

viss ort, såsom krav för tillgång till viss information hos en kommun eller ett företag som bara har verksamhet på viss ort, innebär däremot normalt inte att allmänheten inte har tillgång, eftersom i princip vem som helst kan bosätta sig på orten.

Det nu sagda innebär att många nättjänster med elektroniska dokument hos företag och myndigheter som bara är tillgängliga för kunder eller liknande anses tillgängliga för allmänheten. Det kan t.ex. gälla sådana nättjänster som brukar kallas för "Mina sidor" eller liknande och som bl.a. innehåller information om min status som kund eller liknande, t.ex. orderstatus, hur lång garantitid som är kvar eller plats i bostadsförmedlingskö. Sådan skräddarsydd personlig information torde dock normalt hämtas från en databas och i enlighet med vad som sägs i avsnitt 10.4.2 därför som regel inte omfattas av leveransplikt.

Dokument som är tillgängliga bara ett visst antal gånger

Att någon bestämt sig för att göra ett visst dokument tillgängligt bara ett visst antal gånger hindrar inte att det kan anses tillgängligt för allmänheten.

Intranät

Många företag och myndigheter har interna kommunikationsnät, s.k. intranät. Dokument som tillgängliggörs via intranät kan i regel inte anses tillgängliga för allmänheten. Så är fallet bara om i princip vem som helst kan få tillgång till intranätet, vilket inte torde vara vanligt.

E-post och annan elektronisk kommunikation

Innehållet i e-postmeddelanden och annan kommunikation mellan individer omfattas av leveransplikt bara om i princip var och en kan få del av samma innehåll. Så är t.ex. fallet med en s.k. e-postlista som är öppen för alla.

10.2.3 Här i landet

Kravet på att det är allmänheten här i landet som det elektroniska dokumentet ska ha gjorts tillgängligt för innebär bara att personer – svenska medborgare och andra – som vistas i Sverige ska kunna ta del av dokumentet här. Det spelar däremot inte någon roll varifrån dokumentet överförs eller var avsändaren har lagrat det.

10.2.4 Överföring via nätverk

Det krävs vidare att det elektroniska dokumentet ska ha gjorts tillgängligt genom överföring via nätverk.

Med överföring via nätverk avser vi sådana elektroniska överföringar som sker från en avsändare till en eller flera utvalda mottagare. Sådana överföringar, eller snarare utsändningar, som inte sker till vissa mottagare utan till alla, t.ex. sedvanliga radio- eller TV-sändningar genom luften eller rymden, omfattas alltså inte. Begreppet överföring via nätverk enligt vårt förslag omfattar därmed inte samtliga de typer av förfoganden som faller in under begreppet överföring i den mening som avses i upphovsrättslagen. Som redan nämnts spelar det inte någon roll vem – mottagaren eller avsändaren – som kan starta överföringen via nätverket.

Att det ska vara fråga om en överföring av ett elektroniskt dokument innebär att det ska kunna göras tillgängligt för mottagarna från en annan plats än den eller de platser (i Sverige) där mottagarna kan ta del av dokumentet, dvs. en distansöverföring (jämför prop. 2004/05:110 s. 378). En förevisning på plats av innehållet i ett elektroniskt dokument, t.ex. vid en digital bioföreställning, omfattas således inte även om den som anordnar föreställningen tidigare har fått det förevisade elektroniska dokumentet genom överföring via nätverk (jämför SOU 2009:14 och lagrådsremiss av den 24 september 2009).

Både trådbundna och trådlösa överföringar via nätverk omfattas. Som exempel kan nämnas överföringar via Internet och fasta eller mobila telefonnätverk.

Man kan jämföra med den definition av elektroniskt meddelande som finns i 6 kap. 1 § lagen (2000:389) om elektronisk kommunikation: all information som utbyts eller överförs mellan ett begränsat antal parter genom en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst, utom information som överförs som del av

sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten via ett elektroniskt kommunikationsnät om denna information inte kan sättas i samband med den enskilde abonnenten eller användaren av informationen. Ett elektroniskt kommunikationsnät definieras i sin tur enligt följande (1 kap. 7 §): system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigerings samt andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs.

10.3 Elektroniska dokument som omfattas av leveransplikt

Vårt förslag: Pliktexemplar ska bara lämnas av elektroniska dokument om

1. tillgängliggörandet haft grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen, eller annars

2. ett företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument eller andra yttranden har låtit framställa det elektroniska dokumentet och tillgängliggörandet har skett på det sätt som avses i databasregeln av framställaren eller av ett företag för yrkesmässigt tillhandahållande av elektroniska dokument eller andra yttranden.

Pliktexemplar behöver dock inte lämnas om tillgängliggörandet bara har ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregelns andra stycke.

Pliktexemplar behöver vidare bara lämnas av elektroniska dokument som rör svenska förhållanden därför att de riktar sig till personer som förstår svenska språket, innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller annars huvudsakligen riktar sig till allmänheten här i landet. Om ett elektroniskt dokument som rör svenska förhållanden har ett direkt samband med ett annat elektroniskt dokument, ska även det senare dokumentet anses röra svenska förhållanden.

10.3.1 Inledning

Vår utgångspunkt är som vi anfört tidigare att man inte bör ålägga alla som publicerar elektroniskt material via nätverk leveransplikt. Alla elektroniska dokument som publiceras i Sverige via nätverk bör således inte samlas in med hjälp av leveransplikt utan någon form av urval måste göras (se avsnitt 7.1).

Det som sägs i detta avsnitt berör bara enskildas leveransplikt, eftersom offentliga organs leveransplikt enligt vårt förslag regleras av särskilda bestämmelser (se avsnitt 13).

Vi anser att det är rimligt att man i fråga om leveransplikt avseende publicerat elektroniskt material i första hand koncentrerar sig på de etablerade eller annars mer betydande publicisterna och lämnar övriga i fred, t.ex. privatpersoner eller ideella föreningar som bara har en webbplats. Den enda rimliga utgångspunkt vi har funnit för att göra avgränsningen är att utgå från den elektroniska publicering via nätverk som har grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Att något getts ett särskilt grundlagsskydd är en indikation på att det ansetts särskilt viktigt i yttrandefrihetshänseende. Omfattningen av grundlagsskyddet för olika former av elektronisk publicering har sedan lång tid tillbaka kontinuerligt setts över och anpassats och utvidgats i takt med att nya publiceringsformer blivit vanliga. Det finns anledning att anta att man kommer att fortsätta med det (jämför dir. 2008:42). Grundlagsskyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagen är vidare som regel redan förknippat med administrativa skyldigheter för publicisten såsom att anmäla sig eller ansvarig utgivare till myndighet för registrering och att dokumentera det som publiceras. Stöd för att trots grundlagsskyddet införa en leveransplikt finns i bestämmelsen i 3 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen om att föreskrifter i lag får meddelas om skyldighet att bevara och tillhandahålla inspelningar av radioprogram, inklusive överföringar enligt den s.k. databasregeln (se prop. 2001/02:74 s. 102), för att lämna dem till arkiv.

Även enligt tryckfrihetsförordningen finns det enligt den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket grundlagsskydd för publicering av elektroniska dokument. Detta grundlagsskydd gäller emellertid bara vid elektronisk spridning av innehållet i tryckta periodiska skrifter som redan omfattas av leveransplikt enligt pliktexemplarslagen. Eftersom vi föreslår ett undantag från leveransplikten för sådana elektroniska dokument som innehåller detsamma som något som lämnats enligt pliktexemplarslagen (se

avsnitt 10.4.4), finns det inte någon anledning att föreslå att elektroniska dokument som har publicerats med grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen i och för sig ska omfattas av leveransplikt.

Vi har övervägt att använda grundlagsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen för att välja ut vilka som ska ha leveransplikt för sin publicering av elektroniska dokument via nätverk. Med en sådan modell skulle den som för någon del av sin verksamhet har sådant grundlagsskydd ha leveransplikt för sin publicering av elektroniska dokument via nätverk oavsett om just denna publicering har grundlagsskydd. Vi har emellertid funnit att detta inte är lämpligt. För den som har bara en mindre verksamhet med grundlagsskydd och samtidigt en omfattande verksamhet utan grundlagsskydd med publicering av elektroniska dokument skulle en sådan modell nämligen innebära ett incitament att låta bli det grundlagsskyddade för att undkomma en relativt omfattande leveransplikt. Lagstiftningen skulle därmed kunna sägas i praktiken innebära ett hinder mot att utnyttja yttrandefriheten. En lagstiftning som, liksom pliktexemplarslagen, i stället anger att det som publicerats med grundlagsskydd ska pliktlevereras kan å andra sidan inte med fog sägas utgöra ett otillåtet sådant hinder.

Det kan redan här nämnas att avgränsningen till elektronisk publicering med grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen innebär att även mindre aktörer, t.ex. en liten ideell förening som ger ut ett tryckt medlemsblad fyra gånger per år och dessutom har en redaktion för bladet som sprider material via en webbplats, kan komma att omfattas av leveransplikt. Det beror på att tillämpningsområdet för yttrandefrihetsgrundlagen bestäms utifrån vad man gör och inte vem som gör det. Vi menar att man här bör kunna använda de ganska vidsträckta möjligheterna att medge undantag från leveransplikten som vi föreslår (se avsnitt 10.4.5) för att se till att leveransplikten inte blir alltför betungande för små aktörer i förhållande till materialets betydelse för forskningen och det svenska kulturarvet.

Yttrandefrihetsgrundlagen omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar (dvs. vissa databaser) samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Grundlagen skyddar användningen av dessa medier för att offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna

uppgifter i vilket ämne som helst. Dess tillämpningsområde är avgränsat till att omfatta spridning till allmänheten.

Det är främst sådana elektroniska dokument som tillhandahålls i enlighet med den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen och sådana elektroniska dokument vars tillhandahållande räknas som radioprogram som omfattas av vårt förslag (se närmare avsnitt 10.3.2 och 10.3.3). Däremot bör inte sådan publicering som bara omfattas av ett frivilligt grundlagsskydd i enlighet med 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen i sig utlösa leveransplikt för de publicerade dokumenten (se närmare om skälen för detta avsnitt 10.3.2).

Många företag som framställer och/eller tillhandahåller elektroniska dokument, t.ex. e-böcker, e-tidskrifter, e-musik eller e-filmer, på det sätt som avses i databasregeln har emellertid normalt sett inte ett automatiskt grundlagsskydd för sin verksamhet. Material från betydande publicister på den elektroniska marknaden riskerar därmed att falla utanför en leveransplikt om den begränsas till sådant som publicerats med grundlagsskydd. Man kan i och för sig anta att grundlagsskyddet så småningom kommer att utvidgas till att omfatta mer avseende nya distributionsformer för elektroniska dokument. Vi anser dock att en lagstiftning om leveransplikt för elektroniska dokument bör redan från början omfatta professionellt framställda och distribuerade e-böcker, e-tidskrifter, e-musik och e-filmer och inte avvakta en eventuell grundlagsändring. Mot den bakgrunden föreslår vi leveransplikt också för elektroniska dokument som ett företag för yrkesmässig framställning av elektroniska dokument eller andra yttranden låtit framställa. Den leveransplikten ska enligt förslaget gälla om det elektroniska dokumentet tillgängliggjorts på det sätt som avses i databasregeln av framställaren själv eller av ett företag för yrkesmässigt tillhandahållande av elektroniska dokument eller andra yttranden (se närmare avsnitt 10.3.4).

I det följande utvecklar vi vad våra förslag närmare innebär och vilka elektroniska dokument som bör omfattas av enskildas leveransplikt.

10.3.2 Elektroniska dokument som publiceras enligt databasregeln

I databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen finns det regler om grundlagsskydd för viss databasverksamhet. Med databas avses i yttrandefrihetsgrundlagen en samling av information lagrad för automatiserad behandling. Databasregeln ger grundlagsskydd för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas på tre sätt, dels direkt genom överföring på mottagarens egen begäran ur databasen, dels indirekt genom framställning ur databasen på mottagarens begäran av en teknisk upptagning, skrift eller bild (print on demand-verksamhet) och dels genom att avsändaren sänder information ur databasen till mottagaren enligt överenskommelser i förväg (push-teknik). Detta gäller under förutsättning att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten. De i regeln särskilt angivna massmedieföretagen får automatiskt grundlagsskydd för sådan verksamhet, medan andra aktörer får grundlagsskydd om de ansöker om utgivningsbevis och överföringarna utgår från Sverige, behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget samt verksamheten har ett namn som inte lätt kan förväxlas med en annan databasverksamhet som har grundlagsskydd. Regeln har följande lydelse i de här relevanta delarna:

9 § Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, eller

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis skall utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

De massmedieföretag som nämns i databasregelns första stycke – redaktioner för tryckta periodiska skrifter eller för radioprogram, företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar och nyhetsbyråer – får således under vissa förutsättningar automatiskt grundlagsskydd för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas. De elektroniska dokument som dessa massmedieföretag tillgängliggör på detta sätt omfattas enligt vårt förslag av leveransplikt.

Det kan här nämnas att den som tillhandahåller information ur en databas enligt databasregeln ska, med undantag för vissa redaktioner för radioprogram, anmäla till Radio- och TV-verket bl.a. namn på databasen, vem som driver databasen samt vem som utsetts till ansvarig utgivare (4 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen och 3 kap. 18 § lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden). Radio- och TV-verket för ett register över verksamheter som bedrivs enligt databasregeln. Av registret framgår det att det finns cirka 570 databasanmälningar registrerade.

Den som tillhandahåller information ur en databas enligt databasregeln är även skyldig att dokumentera vilken information som vid varje tidpunkt tillhandahålls. Informationen ska bevaras i minst sex månader från det att informationen inte längre tillhandahålls (5 kap. 3 § lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden).

Vilka aktörer är det då som har grundlagsskydd enligt databasregeln? Inledningsvis kan noteras att man inte redan genom att publicera material i en databas blir att betrakta som en sådan redaktion för ett radioprogram eller en sådan nyhetsbyrå som avses i databasregeln. I förarbetena till yttrandefrihetsgrundlagen angavs att behovet av ett yttrandefrihetsrättsligt skydd bestod i att medierna borde kunna tas i bruk i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma villkor som det tryckta ordet och att detta syfte till en väsentlig del kunde uppnås genom att skyddet anknöts till den användning av den moderna kommunikationstekniken som förekom hos tidningsföretag och nyhetsbyråer m.fl. som var verksamma på området (prop. 1990/91:64 s. 66). Vid 1998 års ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen lades också ordet yrkesmässig till i bestämmelsen. Tillägget avsågs klargöra att de aktörer som avses är traditionella massmedieföretag. Någon saklig

skillnad mot syftet vid yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst avsågs inte (prop. 1997/98:43 s. 155 f.).

Avsikten med skyddet var således att det skulle gälla för databasverksamhet som bedrivs av traditionella massmedieföretag. Databasregeln skulle däremot inte omfatta subjekt som enbart driver databasverksamhet (SOU 2001:28 s. 198). Detta innebär bl.a. att om en tidningsredaktion som både ger ut en tryckt upplaga av tidningen och har en webbplats med liknande material upphör att ge ut den trycka versionen, så omfattas det material som publiceras på webbplatsen inte längre av databasregeln. Däremot kan den som driver webbplatsen ansöka om utgivningsbevis enligt databasregelns andra stycke och på så vis få ett frivilligt grundlagskydd.

De som omfattas av databasregeln är

- redaktioner för tryckta periodiska skrifter,
- redaktioner för radioprogram,
- företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter,
- företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar, och
- nyhetsbyråer.

Detta innebär enligt vår mening att i första hand elektroniska dokument som publiceras av etablerade eller annars mer betydande publicister kommer att omfattas av leveransplikt. I det följande redogör vi närmare för dessa aktörer.

Det förekommer att ett traditionellt massmedieföretag förlägger sin databasverksamhet till en annan juridisk person än den som t.ex. ger ut den periodiska skriften. I dessa fall bör man inte se alltför formellt på vem som gör informationen tillgänglig. I motiven till en ändring av databasregeln 2003 anfördes att den avgörande frågan i detta sammanhang var om ett massmedieföretag, trots att verksamheten förlagts till en annan juridisk person, alltjämt kunde anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna i databasen eller inte (SOU 2001:28 s. 198 f.). Denna fråga ska avgöras på grundval av samtliga omständigheter i varje enskilt fall (prop. 2001/02:74 s. 46 f.). Detta synsätt ligger i linje med den praxis som utvecklats på området. Justitiekanslern har t.ex. i ett beslut i november 2000 uttalat sig om databasregelns tillämpning på ett inlägg på Aftonbladets webbplats och därvid

funnit att det material som publiceras på tidningens webbplats omfattas av databasregeln även om det inte är tidningen själv utan ett annat bolag i samma koncern som tillhandahåller webbplatsen (dnr 3249-00-31). Det kan i sammanhanget nämnas att även Högsta domstolen i ett mål om förtal ansett att tidningsartiklar som ingått i en databastjänst ska anses ha tillhandahållits allmänheten av tidningens redaktion och därigenom omfattas av databasregeln trots att databastjänsten bedrevs av en särskild juridisk person och inte av tidningen (NJA 2007 s. 309).

Det bör framhållas att dokument som publiceras genom print on demand-verksamhet enligt databasregeln inte omfattas av leveransplikt enligt vårt förslag. I sådan verksamhet har nämligen inte något elektroniskt dokument gjorts tillgängligt genom överföring via nätverk.

Aktörer med frivilligt grundlagsskydd

De aktörer som efter ansökan om utgivningsbevis har ett frivilligt grundlagsskydd för sin databas enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen utgör en brokig samling (se Yttrandefrihetskommitténs delbetänkande *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* [SOU 2009:14] bilaga 4). I slutet av 2008 fanns det drygt 500 databaser med frivilligt grundlagsskydd.

Eftersom grundlagsskyddet är just frivilligt, framstår det som i viss mån slumpmässigt vilka företag och organisationer som väljer att grundlagsskydda sin verksamhet. Redan en översiktlig genomgång av aktörer med frivilligt grundlagsskydd visar att de inte kan anses särskilt representativa för alla som publicerar på Internet. Den genomgång som Yttrandefrihetskommittén gjorde i sitt delbetänkande visade också att det vid tillfället för genomgången fanns flera databaser utan innehåll, dvs. webbplatser som verkade ha tillfälligt eller beständigt upphört. Enligt vår mening saknas det tillräckliga skäl för att låta leveransplikten omfatta sådant som publicerats med bara frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln.

Redaktion för tryckt periodisk skrift eller radioprogram

Med periodisk skrift förstås en tidning, tidskrift eller någon annan sådan tryckt skrift som enligt utgivningsplanen är avsedd att under en bestämd titel ges ut med minst fyra vid särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen (1 kap. 7 § yttrandefrihetsgrundlagen). Vad som sägs om radioprogram i yttrandefrihetsgrundlagen gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor (1 kap. 1 § tredje stycket).

Vad som vid lagstiftningens tillkomst avsågs med termen *redaktion* kom aldrig till klart uttryck. De uttalanden som gjordes vid 1998 års ändringar i databasregeln om traditionella massmedieföretag (se SOU 1997:49 s. 211 f. och prop. 1997/98:43 s. 114 och 155 f.) kan inte heller anses ha klargjort innebörden av begreppet redaktion. Ordet *yrkesmässig* som lades till i lagtexten i syfte att klargöra att det är traditionella massmedieföretag som avses, infogades i uttrycket *företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar* medan termen *redaktion* lämnades oförändrad.

Förslaget att ändra lagtexten på ovan angivet sätt lades fram av Mediekommittén i betänkandet *Grundlagsskydd för nya medier* (SOU 1997:49 s. 38). Kommittén diskuterade bl.a. vad som avses med begreppet massmedium (a.a. s. 163 f.). Därvid redovisades att Pressutredningen -94 i sitt betänkande *Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress* (SOU 1995:37) angav som sin uppfattning att massmedierna fullgör tre uppgifter som är särskilt viktiga för den fria åsiktsbildningen, nämligen uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor (informationsuppgiften), uppgiften att granska de inflytelserika i samhället (granskningsuppgiften) och uppgiften att låta olika åsikter komma till tals (forumuppgiften). Som kommentar till detta anförde Mediekommittén att det måste i detta sammanhang noteras att yttrandefriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande enligt 1 kap. 1 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Grundlagen omfattar alltså inte bara massmedier som har de huvuduppgifter som Pressutredningen angav.

Regeringsrätten har uttalat (se RÅ 2003 ref. 30) att innebörden av begreppet *redaktion* måste bestämmas med beaktande av vad som i allmänhet avses med termen. Begreppet kan då inte ges annan eller vidare innebörd än att det innefattar de personer som har hand om ordnandet och utgivningen av tryckta skrifter. Att tillhandahållandet ska ske av en redaktion för en periodisk skrift innebär t.ex. inte att utgivningen måste ske som ett led i att förmedla nyheter eller att skapa opinion. I det aktuella ärendet konstaterade Regeringsrätten att de personer som för ett kreditupplysningsföretags räkning redigerade en skrift som enbart innehöll uppgifter om betalningsanmärkningar bildade en redaktion i yttrandefrihetsgrundlagens mening.

Med redaktion för tryckt periodisk skrift avses således de personer som har hand om ordnandet och utgivningen av en sådan skrift. Det kan noteras att databasregeln bara omfattar redaktioner för, förutom radioprogram, *tryckta* periodiska skrifter. En redaktion för en stencilerad eller på liknande sätt mångfaldigad skrift omfattas däremot inte. Yttrandefrihetskommittén har dock i sitt delbetänkande *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* föreslagit att även redaktioner för sådana skrifter ska omfattas av databasregeln (SOU 2009:14 s. 118). Regeringen har den 24 september 2009 beslutat en lagsrådsremiss enligt förslaget.

Med redaktion för radioprogram avses, på motsvarande sätt som gäller för periodiska skrifter, de personer som har hand om ordnandet och sändningen av radioprogrammet. Vad som i teknisk mening avses med ett radioprogram i yttrandefrihetsgrundlagen berörs närmare nedan.

För att databasregeln ska vara tillämplig krävs det att redaktionens kärnverksamhet omfattas av grundlagsskydd. Justitiekanslern har i ett beslut 2005-12-13 som rörde TV3:s webbplats (dnr 6064-05-31) anförts att avsikten med databasregeln var att tidningsföretag, TV-företag och andra vilkas kärnverksamhet omfattas av ansvarighetsreglerna i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen ska ha en möjlighet att sprida information även via t.ex. en databas, och att lagstiftaren i det sammanhanget pekat på behovet av ett skydd för nyhetsförmedlingens källor oberoende av i vilken form informationen vidarebefordras av massmedieföretaget (prop. 1990/91:64 s. 63 f. och s. 112). Däremot finns det enligt Justitiekanslern ingenting i förarbetena som indikerar att lagstiftaren har avsett att databasregeln ska omfatta

information som tillhandahålls av andra aktörer. Det aktuella ärendet gällde ett massmedieföretag vars TV-sändningar inte omfattades av ansvarighetsreglerna i yttrandefrihetsgrundlagen, eftersom det rörde sig om sändningar som förmedlas hit från utlandet via satellit. Sådana sändningar kan i yttrandefrihetsrättsligt hänseende inte anses utgå från Sverige. Justitiekanslern ansåg därför att databasregeln inte var tillämplig på den aktuella webbplatsen.

Det spelar däremot ingen roll om de aktuella elektroniska dokumenten förmedlats genom sändning från en server utanför Sverige. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2001 s. 445 bedömt att yttrandefrihetsgrundlagens ansvarighetsregler ska anses tillämpliga i ett fall när redaktionen för en svensk periodisk skrift har tillhandahållit informationen via Internet, oberoende av att informationen har förmedlats genom sändning från en server utanför Sverige. Högsta domstolen anförde bl.a. följande.

Det framstår [...] som tydligt att viss anknytning till Sverige måste föreligga för att yttrandefrihetsgrundlagens ansvarighetssystem, som bl.a. förutsätter att utgivare kan utses enligt reglerna i 4 kap., skall vara tillämpligt på sådana databassändningar som avses i 1 kap. 9 §. När det som i förevarande fall gäller informationsöverföring från redaktionen för en tryckt periodisk skrift innebär redan det förhållandet att skriften omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om periodiska skrifter en tillräcklig sådan anknytning, och detsamma måste gälla när informationen tillhandahålls av redaktionen för ett radioprogram som sänds från Sverige. I övriga fall som omfattas av paragrafen får i avsaknad av närmare reglering ledning sökas i allmänna principer för räckvidden av offentlighetslagstiftning, varvid det i linje med vad Justitiekanslern hävdar kan ha betydelse om företaget är verksamt i Sverige och materialet är avsett för en svensk publik. Däremot kan det inte [...] ha någon avgörande betydelse om sändningen sker från en server i Sverige.

Sammanfattningsvis kommer således elektroniska dokument som publiceras av redaktioner hos företag som ger ut periodiska skrifter och företag som sänder radioprogram i regel att omfattas av leveransplikt. En förutsättning är dock att kärnverksamheten – publiceringen av skriften eller radioprogrammet – omfattas av grundlagsskydd. Däremot omfattas inte elektroniska dokument som publiceras av "tidningsredaktioner" m.fl. som väljer att bara publicera material via nätverk av leveransplikt enligt den nu aktuella bestämmelsen.

Den valda lösningen innebär bl.a. att en stor del av det material som i dag samlas in genom den selektiva robotinsamling av cirka 140 dagstidningar som KB gör (se avsnitt 3.2) kommer att omfattas av leveransplikt. Utöver elektroniska dokument som publiceras av de kommersiella aktörer som ger ut tidningar och andra tidskrifter kommer även sådana publicerade elektroniska dokument som har samband med tidningsverksamheten hos fackföreningar och andra organisationer som ger ut tidningar att omfattas av leveransplikt. Som exempel på sådana organisationer kan nämnas Lärarnas riksförbund (*Skolvärlden*), Journalistförbundet (*Journalisten*), IOGT-NTO (*Accent*) och Riksidrottsförbundet m.fl. (*Svensk idrott*). Som anförts berör det som sägs i detta avsnitt bara enskildas leveransplikt, eftersom offentliga organs leveransplikt enligt vårt förslag regleras av särskilda bestämmelser (se avsnitt 13). Elektroniska dokument som publiceras av redaktioner för tidskrifter som ges ut av offentliga organ omfattas således inte av den här föreslagna bestämmelsen.

Det kan noteras att det under det senaste decenniet har startats i genomsnitt cirka 500–600 tidskrifter per år enligt Patent- och registreringsverkets statistik över inlämnade ansökningar om utgivningsbevis. Ett utgivningsbevis gäller i 10 år. Patent- och registreringsverket har i dag uppgifter om cirka 8 500 periodiska skrifter. Hur många av dessa som även tillhandahåller information till allmänheten ur en databas är dock oklart.

Företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter

Databasregeln omfattar företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter. Med det senare avses skrifter som mångfaldigas genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den är försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad och uppgifter om vem som har mångfaldigat den samt om ort och år för detta (den s.k. stencilregeln, 1 kap. 5 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Till skrift hänförs också bild. För skrifter som framställs i tryckpress gäller alltså automatiskt grundlagsskydd medan det för skrifter som framställs på annat sätt krävs att utgivningsbevis gäller för skriften eller att den försetts med vissa ursprungsuppgifter.

Med företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter avses t.ex. bokförlag och tryckerier. Begreppet yrkesmässig lades till efter förslag från Mediekommittén (SOU 1997:49). Syftet var att klargöra att de aktörer som avses i databasregelns första stycke är traditionella massmedieföretag. Någon saklig skillnad mot vad som varit avsett vid yttrandefrihetsgrundlagens tillkomst torde tillägget enligt kommittén knappast innebära.

Detta innebär att när bokförlag, tryckerier och liknande företag bedriver sådan databasverksamhet som avses i databasregeln så får företaget alltså automatiskt grundlagsskydd för denna verksamhet. Därmed omfattas elektroniska dokument som dessa publicerar, t.ex. e-böcker, av leveransplikt. Däremot omfattas i regel inte privatpersoner som publicerar ett eget verk både i tryckt skrift och i ett elektroniskt dokument av grundlagsskydd för databasverksamheten, eftersom framställningen i dessa fall inte kan sägas ske yrkesmässigt. Inte heller omfattas av grundlagsskydd publiceringen av e-böcker och andra elektroniska dokument som tillhandahålls allmänheten av ett förlag som bara bedriver databasverksamhet, och således inte ger ut några tryckta eller motsvarande skrifter.

Företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar

Med tekniska upptagningar avses enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket yttrandefrihetsgrundlagen upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Exempel på tekniska upptagningar är videoband, cd-skivor och traditionell biograffilm.

När det gäller kravet på yrkesmässighet hänvisas till vad som tidigare sagts när det gäller företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter.

Det är bara företag som framställer tekniska upptagningar som omfattas av databasregeln. Ett företag som bara sprider tekniska upptagningar, t.ex. en distributör av dvd-skivor eller en importör av utländska cd-skivor, omfattas således inte. Som exempel på företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar kan nämnas skivbolag, filmbolag och dataspelsbolag.

I detta sammanhang kan noteras att Datainspektionen i flera ärenden om tillämpningen av personuppgiftslagen (1998:204) har

haft att ta ställning om ett företag som framställer tekniska upptagningar omfattas av databasregeln.

I ett ärende som avsåg tillsyn mot ett företag som bedrev skol-fotografering för framställning och spridning av skolkataloger med fotografier på cd-skivor fann Datainspektionen (beslut 1999-12-17 i ärende med dnr 2078-99) att det var fråga om framställning och spridning av tekniska upptagningar som omfattades av grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen varför hindrande bestämmelser i personuppgiftslagen inte skulle tillämpas.

I ett annat ärende som avsåg ett bolag som tillhandahöll abonnentupplysningar ur en databas benämnd "Privatpersoner A-Ö" på en webbplats fann Datainspektionen att bolagets invändning om att dess behandling av personuppgifter omfattades av grundlagsskydd fick godtas, varför ärendet avskrevs (beslut 2002-03-21 i ärende med dnr 331-2002). Bolaget ansåg sig ha stöd för att i yttrandefrihetsrättsligt skyddade former tillhandahålla upplysningar direkt ur databasen bl.a. med hänvisning till att bolaget framställde cd-skivor med sådana abonnentupplysningar och var ett sådant företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Nyhetsbyråer

Någon närmare definition av vad som ska anses utgöra en nyhetsbyrå ges inte i förarbetena. I dagligt tal avses med nyhetsbyrå i regel ett företag som levererar nyheter till dagspress, veckopress, radio, TV, andra publicistiska verksamheter, näringsliv, intresseorganisationer m.fl. Ett sådant företag kan ofta samla in, skriva, översätta och förmedla nyheter både nationellt och internationellt. Flertalet nyhetsbyråer tillhandahåller också ekonomiska nyhetstjänster, bildservice m.m. Tjänsterna finansieras genom abonnemang och delar av förmedlingen sker via Internet. Den största nyhetsbyrån i Sverige är Tidningarnas Telegrambyrå (TT), som tillhandahåller nyheter för dagstidningar, radio, TV och Internet, men som också gör nyhetssändningar åt ett flertal kommersiella radiostationer. Den stora skillnaden mellan nyhetsbyråer och andra medier är att de andra medierna i regel har läsare, lyssnare eller tittare som mottagare, medan nyhetsbyråerna främst har medierna och journalisterna som mottagare.

För nyhetsbyråer, liksom för andra aktörer som omfattas av databasregeln, gäller som anförts att bara elektroniska dokument som tillgängliggjorts på sätt som beskrivs i databasregeln omfattas av leveransplikt.

10.3.3 Elektroniska dokument som publiceras som radioprogram

Publiceringen av ett elektroniskt dokument kan även omfattas av grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen om tillhandahållandet är att anse som ett radioprogram. Med radioprogram avses program i ljudradio och television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. databasutsändningar.

Webbsändningar som utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar på tider som sändaren bestämmer omfattas exempelvis inte av databasregeln utan faller in under grundlagsskyddet för radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen yttrandefrihetsgrundlagen. Sådana direktsändningar omfattas emellertid inte av leveransplikt, även om de har grundlagsskydd, eftersom det i dessa fall inte finns någon avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild (se avsnitt 10.1.2). Om sändningen däremot sker i efterhand, strömmar den i regel från en befintlig fil, en ljud- eller filmfil. I sådana fall utgör filen en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som omfattas av leveransplikt om sändningen har grundlagsskydd.

Andra exempel på vad som kan omfattas av grundlagsskyddet för radioprogram är massutskick av e-post med samma innehåll till allmänheten, s.k. e-posttidningar, samt tillhandahållande av material genom prenumeration av s.k. RSS-flöden och liknande (se avsnitt 4.8). Ett elektroniskt dokument som utgörs av en e-posttidning omfattas således av leveransplikt.

Däremot faller som anförts tidigare digital bio och andra offentliga uppspelningar ur databaser i dag utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Yttrandefrihetskommittén har dock i det ovan angivna delbetänkandet föreslagit att grundlagsskydd i enlighet med databasregeln ska införas även för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas från och med 2011 (SOU 2009:14 s. 162 f.). Regeringen har den 24 september 2009 beslutat en lagrådsremiss enligt förslaget.

På samma sätt som gäller för den som tillhandahåller information ur en databas enligt databasregeln ska den som t.ex. gör en webbsändning i efterhand eller sänder ut en e-posttidning i regel anmäla verksamheten till Radio- och TV-verket (4 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen och 3 kap. 18 § lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden). Av anmälan ska bl.a. framgå verksamhetens karaktär, vem som driver verksamheten samt vem som utsetts till ansvarig utgivare. Radio- och TV-verket för ett register över dessa verksamheter.

Den som sänder ett radioprogram, t.ex. en webbsändning eller en e-posttidning, ska ombesörja att varje program spelas in och bevaras minst sex månader från sändningen (5 kap. 3 § lagen med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område). Inspelningen av "ljudradio- och televisionsprogram" ska lämnas såsom pliktexemplar enligt 18 § pliktexemplarslagen. Av vad som anförs i avsnitt 10.4.4 följer att det inte finns leveransplikt enligt vårt förslag för elektroniska dokument som har samma innehåll som en inspelning som redan lämnats enligt pliktexemplarslagen.

10.3.4 Elektroniska dokument som framställs av ett företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument och andra yttranden

Det företag som framställer och/eller tillhandahåller elektroniska dokument, t.ex. e-böcker, e-tidskrifter, e-musik eller e-filmer, på det sätt som avses i databasregeln har normalt sett inte ett automatiskt grundlagsskydd för sin verksamhet. Databasregeln i 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen omfattar nämligen varken företag som bara framställer elektroniska dokument eller företag som bara tillhandahåller något.

Bakgrunden är bl.a. att en av de främsta anledningarna till databasregelns tillkomst var att man ville tillförsäkra uppgiftslämnare anonymitetsskydd även vid traditionella massmedieföretags användning av nya medier (prop. 1990/91:64 s. 66). Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att regeln i första hand avgränsades till de som framställer grundlagsskyddade objekt.

I förarbetena till ändringen av databasregeln till att omfatta även företag som yrkesmässigt framställer tryckta och därmed enligt

tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter (prop. 2001/02:74 s. 45 f.) anfördes bl.a. följande:

Grundlagsskydd enligt databasregeln tillkommer traditionella massmedieföretag. Bakgrunden till att denna krets har fått grundlagsskydd för sin databasverksamhet är att det har ansetts att databasmedierna bör kunna tas i bruk i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma villkor som det tryckta ordet. Detta syfte har ansetts till väsentlig del kunna uppnås genom att skyddet anknyts till användningen av den moderna kommunikationstekniken hos tidningsföretag m.fl. En viktig del av motivet för att ge grundlagsskydd genom databasregeln har varit hänförlig till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor. Det har därför framställt som följdriktigt att grundlagsskyddet gäller samma krets som den till vilken detta källskydd är anknutet.

Källskyddet enligt TF innebär att meddelande bl.a. kan lämnas till skriftens utgivare eller till skriftens redaktion om sådan finns (1 kap. 1 § tredje stycket). Bokförlag kan vara sådan utgivare eller redaktion. Med hänsyn till det och till att bokförlags verksamhet kan vara av betydelse för opinionsbildningen kan hävdas att även bokförlag bör omfattas av databasregeln. Detsamma gäller tryckerier. Dessa kan t.ex. syssla med print on demand-verksamhet. I sammanhanget bör noteras att databasregeln redan i dag omfattar bl.a. företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar. Det är svårt att se några bärande skäl till att skyddsnivån skall vara lägre när det gäller tryckta skrifter. Företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter bör därför enligt regeringens mening läggas till bland massmedieföretagen i databasregeln.

Förslaget innebär att grundlagsskydd kommer att gälla för t.ex. ett bokförlags publicering av en bok i en databas.

Det anförda innebär bl.a. att ett företag som inte framställer utan bara säljer musik på cd-skivor och som filer via en webbplats liksom ett företag som bara säljer tryckta böcker samt e-böcker via en webbplats inte omfattas av databasregeln. Detsamma gäller för ett företag som bara framställer elektroniska dokument, t.ex. e-böcker, e-tidskrifter, e-musik eller e-filmer. Följaktligen omfattas inte de elektroniska dokument som dessa aktörer gör tillgängliga för allmänheten av leveransplikt, om man nöjer sig med att införa leveransplikt för sådana elektroniska dokument som publiceras med grundlagsskydd.

Det kan förmodas att företag som bara publicerar material elektroniskt kan komma att utgöra för folkupplysningen och samhällsdebatten viktiga aktörer i framtiden. Det framstår alltså som

väsentligt att få in och för framtiden bevara det material som dessa företag publicerar. Flera av dessa företag kan också ses som, i varje fall i ett längre perspektiv, etablerade och betydande publicister. För att KB ska få in även elektroniska dokument som publiceras av sådana aktörer, dokument vars tillgängliggörande således inte omfattas av grundlagsskydd, krävs att leveransplikten omfattar även vissa elektroniska dokument vars tillgängliggörande inte har grundlagsskydd.

Mot denna bakgrund föreslår vi att leveransplikten ska omfatta även publicerade elektroniska dokument som ett företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument eller andra yttranden har låtit framställa. Med andra yttranden avses i princip alla former av yttranden som omfattas av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket första punkten regeringsformen, nämligen friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Avsikten är att fånga in sådana företag som i brist på andra uttryck kan kallas professionella publicister, såsom förlag och andra utgivare, eller, när det gäller t.ex. musik eller film, professionella producenter.

Bestämmelsen omfattar t.ex. företag som låter framställa bara elektroniskt material, t.ex. ett e-bokförlag eller en nättidning. Även traditionella bokförlag, skivbolag, radio- och TV-företag samt filmproducenter omfattas om de, förutom sin traditionella sändningsverksamhet eller produktion av dokument på fysiska medier, skulle börja låta framställa elektroniska dokument som publiceras.

Även företag vars publicering av elektroniska dokument i dag omfattas av grundlagsskydd kan träffas av bestämmelsen. Det kan därför finnas leveransplikt enligt båda de föreslagna bestämmelserna. Då innebörden av plikten är densamma i båda fallen torde det dock inte innebära några tillämpningsproblem. Ett (enda) pliktexemplar ska lämnas om tillgängliggörandet omfattas av endera eller båda bestämmelserna. Även elektroniska dokument som tillhålls med frivilligt grundlagsskydd enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen kan omfattas av den här föreslagna bestämmelsen och då omfattas av leveransplikt.

Bestämmelsen tar som sagt sikte på företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument eller andra yttranden och som låtit framställa det aktuella elektroniska dokumentet. Det är således publicistens/producentens/förlagets/utgivarens verksamhet som behöver vara yrkesmässig i fråga om yttranden och inte

verksamheten hos upphovsmännen eller det företag som kan ha anlåtats för att tekniskt färdigställa det elektroniska dokumentet.

Leveransplikten enligt förslaget är inte begränsad till elektroniska dokument som svenska företag låtit framställa eller till elektroniska dokument som framställts i Sverige. Om ett elektroniskt dokument som ett utländskt företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument eller andra yttranden låtit framställa i utlandet tillgängliggörs för allmänheten här i landet, kan det således omfattas av leveransplikt om dokumentet rör svenska förhållanden (se avsnitt 10.3.5). Som exempel kan nämnas en svensk artist som spelar in musik för ett utländskt skivbolag, som i sin tur via någon svensk utgivare eller distributör, t.ex. ett svenskt skivbolag, tillgängliggör musiken via Internet för allmänheten i Sverige. En annan fråga, som vi återkommer till i avsnitt 11, är vem som är skyldig att lämna pliktexemplar av det elektroniska dokumentet.

För att leveransplikt ska finnas enligt förslaget krävs det att det elektroniska dokumentet har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk på det sätt som avses i databasregeln. Är det företaget som låtit framställa dokumentet som självt låtit tillgängliggöra det, bör dokumentet omfattas av leveransplikt. Ofta är det dock inte publicisten/producenten/förlaget/utgivaren som själv låter tillgängliggöra dokumentet för allmänheten utan det sker i stället av en professionell försäljare eller något annat företag som professionellt distribuerar yttranden till allmänheten, t.ex. en e-bokhandel eller en affär för e-musik och e-film. I dessa fall bör det krävas att tillgängliggörandet skett av ett företag för yrkesmässigt tillhandahållande av elektroniska dokument eller andra yttranden. För att undvika att t.ex. en privatperson som tillgängliggör ett elektroniskt dokument som ett utländskt företag låtit framställa utomlands får leveransplikt – vår utgångspunkt är ju som framgån timer tidigare att i första hand etablerade och betydande publicister ska ha leveransplikt – bör nämligen ett krav på yrkesmässighet även gälla den som tillhandahåller dokumentet.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det, för att det ska finnas leveransplikt enligt den nu diskuterade bestämmelsen, ska krävas att det elektroniska dokumentet har tillgängliggjorts på det sätt som avses i databasregeln av framställaren själv eller av ett företag för yrkesmässigt tillhandahållande av elektroniska dokument eller andra yttranden. För att det ska finnas leveransplikt enligt be-

stämmelsen krävs det således så att säga yrkesmässighet i båda led när det inte är den yrkesmässiga framställaren som själv tillgängliggör dokumentet. Dels måste den som låtit framställa det elektroniska dokumentet vara en – svensk eller utländsk – yrkesmässig publicist/producent/förläggare/utgivare och dels måste den som tillgängliggjort dokumentet i Sverige vara en yrkesmässig distributör. Om ett företag, i och för sig yrkesmässigt, tillhandahåller yttranden som en yrkesmässig publicist/producent/förläggare/utgivare inte låtit framställa utan som framställts av privatpersoner, såsom verkar förekomma t.ex. på webbplatserna YouTube och MySpace, finns det alltså inte leveransplikt.

Det är i första hand kravet på yrkesmässighet i de båda leden som begränsar leveransplikten. Kravet på yrkesmässighet gäller själva framställandet respektive tillhandahållandet.

Kravet på yrkesmässighet är avsett att i princip motsvara det som gäller för databasregelns tillämplighet för företag som framställer tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller tekniska upptagningar. De som bestämmelsen tar sikte på är regelrätta publicister/producenter/förlag/utgivare respektive regelrätta distributörer/försäljare av elektroniska dokument eller andra yttranden till allmänheten.

Såväl fysiska som juridiska personer kan vara ett sådant företag som avses och bedriva yrkesmässig verksamhet. För att en verksamhet ska anses som yrkesmässig bör det enligt vår mening krävas att den har en inte alltför obetydlig omfattning och att den är avsedd att bedrivas mera varaktigt. Dessutom ska den drivas i vinstsyfte, därmed inte sagt att den behöver gå med vinst eller att just det aktuella elektroniska dokumentet tillgängliggörs mot ersättning, och vara av självständig karaktär, dvs. det ska inte röra sig om en anställning eller liknande.

Även om verksamheten måste ha en viss omfattning behöver den inte vara en persons eller ett företags huvudsysselsättning. Ett företag som huvudsakligen ägnar sig åt att producera eller sälja varor eller tjänster och som också tillhandahåller elektroniska dokument rörande produkterna (reklam- och informationsmaterial, prislistor, bruksanvisningar, manualer, vägledningar etc.) kan dock normalt sett inte anses syssla med yrkesmässig framställning eller tillhandahållande av elektroniska dokument eller andra yttranden.

Privatpersoner och ideella föreningar torde normalt inte uppfylla kravet på yrkesmässighet för sitt tillhandahållande av elektroniska dokument. Inte heller den upphovsman som själv tillgängliggör

sina verk uppfyller normalt det kravet. Undantagsvis kan dock tänkas att sådana upphovsmän bedriver sådan yrkesmässig verksamhet som avses, t.ex. om en väletablerad upphovsman som tidigare spritt sina verk via någon yrkesmässig publicist/producent/förläggare/utgivare väljer att i stället själv sköta tillhandahållandet till allmänheten via nätverk och detta sker i förhållandevis stor skala.

Om ett sådant företag som avses i den föreslagna bestämmelsen skulle förlägga sin databasverksamhet till en annan juridisk person, bör man tillämpa samma synsätt som när traditionella massmedieföretag förlägger sin databasverksamhet till en annan juridisk person (se avsnitt 10.3.2). I dessa fall bör man alltså inte se alltför formellt på vem som gör informationen tillgänglig.

10.3.5 Bara elektroniska dokument som rör svenska förhållanden omfattas av leveransplikt

Via nätverk, som till sin natur ofta är internationella, kan man bedriva också sådan verksamhet som inte har någon egentlig anknytning till Sverige. Vi anser, som anförts tidigare, att det är rimligt att undanta sådant material från leveransplikt. En utgångspunkt för vårt uppdrag är också att det material som KB får in ska skildra det *svenska* samhället på ett representativt sätt.

Enligt 4 § pliktexemplarslagen ska ett dokument anses röra svenska förhållanden om

- informationen i dokumentet helt eller delvis är avfattad på svenska språket eller
- dokumentet helt eller delvis innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller, om inte någon av dessa förutsättningar föreligger,
- dokumentet ändå huvudsakligen är avsett att spridas inom landet.

Vi menar mot denna bakgrund att leveransplikt för elektroniska dokument bara bör omfatta dokument som

- riktar sig till personer som förstår svenska språket,
- innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller annars
- huvudsakligen riktar sig till allmänheten här i landet.

Dokument på svenska

Kravet på att dokumentet riktar sig till personer som förstår svenska språket är uppfyllt så snart dokumentet innehåller talad eller skriven svenska, svenskt teckenspråk eller tecknad svenska eller på annat sätt förmedlad svenska. Det gäller även om dokumentet som innehåller svenska skulle göras tillgängligt genom överföring via nätverk i krypterad form men där allmänheten med hjälp av t.ex. en krypteringsnyckel kan ta del av innehållet. Den del av dokumentet som är på svenska får dock inte vara av obetydlig omfattning, t.ex. bara vara ett mindre avsnitt av ett verk eller några enstaka ord (jämför prop. 1993/94:10 s. 36). Det innebär i praktiken att alla elektroniska dokument som helt eller delvis innehåller svenska omfattas av leveransplikt (även om dokumentet skulle rikta sig till sådana personer som finns utanför Sverige). Ett elektroniskt dokument som innehåller en utländsk film som är textad på svenska eller dubbad till svenska omfattas t.ex. av leveransplikt.

Enligt 8 § språklagen (2009:600) har det allmänna ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Flera av dessa språk används främst utanför Sverige för att skildra sådant som inte direkt berör Sverige eller svenskar. Därför kan det förhållandet att ett elektroniskt dokument är på ett i Sverige nationellt minoritetsspråk inte användas som ett kriterium för att det rör svenska förhållanden på ett sådant sätt att det bör samlas in med leveransplikt för att bevaras för framtiden av det svenska nationalbiblioteket. Elektroniska dokument på ett i Sverige nationellt minoritetsspråk, eller något annat språk, bör alltså omfattas av leveransplikt bara om något av de övriga två kriterierna för att dokumentet rör svenska förhållanden (svensk upphovsman eller framförare eller att dokumentet annars huvudsakligen riktar sig till personer i Sverige) är uppfyllt.

Här kan nämnas att det i pliktexemplarslagen inte ställs upp något krav på anknytning till svenska förhållanden när det gäller leveransplikt för importerad film och videogram (se 12 § pliktexemplarslagen). Skälet för detta är främst att utländsk film i så hög grad påverkar människor och samhälle att sådan film måste anses tillhöra det svenska kulturarvet (prop. 1993/94:10 s. 21). Enda kravet är i princip att filmen eller videogrammet har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet.

Dokument med svensk upphovsman eller framförare

Även om ett elektroniskt dokument inte innehåller någon svenska alls omfattas det av leveransplikt, om det innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär. Det kan t.ex. röra sig om en e-bok av en svensk upphovsman som översatts till ett annat språk. Beteckningarna svensk upphovsman och svensk konstnär betyder att den som har skapat verket eller framfört det ska vara svensk medborgare. Med framförande avses bl.a. anföranden av olika slag. När det talas om verk avses att s.k. verkshöjd ska ha uppnåtts i upphovsrättslig mening. Det krävs alltså att arbetsresultatet ska ha individuell särprägel (se t.ex. NJA 2002 s. 178). Inte heller i detta fall finns det dock leveransplikt om det svenska inslaget är av obetydlig omfattning, t.ex. när i en stor orkester bara en eller två musiker är svenska medborgare, om dessa musiker inte har någon särskilt framträdande roll (jämför prop. 1977/78:97 s. 120).

Dokument som huvudsakligen riktar sig till personer i Sverige

Även om det elektroniska dokumentet inte innehåller någon svenska eller något verk eller framförande av en svensk omfattas det av leveransplikt, om dokumentet huvudsakligen riktar sig till allmänheten här i landet. Det torde normalt inte innebära några svårigheter att avgöra om ett publicerat elektroniskt dokument huvudsakligen riktar sig till allmänheten här i landet. Det bör som regel framgå redan av det sammanhang där dokumentet publicerats om det riktar sig till allmänheten här i landet. Har dokumentet publicerats på en webbplats som i övrigt är på svenska får det t.ex. normalt anses huvudsakligen rikta sig till allmänheten här i landet. Ett elektroniskt dokument som innehåller en utländsk film som inte är textad på svenska eller dubbad till svenska kan således, om det t.ex. tillhandahålls på en webbplats som huvudsakligen riktar sig till svenska konsumenter, omfattas av leveransplikt.

Ett annat exempel är dokument som är skrivna av andra än svenska medborgare på ett i Sverige officiellt minoritetsspråk, t.ex. samiska, och som är riktade till en minoritet här i landet. Ett elektroniskt dokument kan således vara riktat till allmänheten här i landet även om det endast är en begränsad grupp av individer här som kan förstå innehållet i dokumentet. En förutsättning är dock

att dokumentet har gjorts tillgängligt för allmänheten enligt vad vi anför i avsnitt 10.2.2, dvs. att det i princip är åtkomligt för vem som helst här i landet via Internet eller något annat nätverk.

Andra typer av elektroniska dokument som kan vara skrivna av andra än svenska medborgare på andra språk än svenska men som ändå får anses huvudsakligen riktade till allmänheten här i landet är t.ex. information till invandrare i Sverige, material till språkkurser riktade till svenskar och turistinformation riktad till utländska turister som befinner sig i Sverige. Däremot kan dokument som visserligen rör Sverige men som bara innehåller t.ex. information på ett annat språk än svenska om hur ett utländskt bolag som avser att sända varor till Sverige ska gå till väga inte anses vara huvudsakligen riktade till allmänheten här i landet, även om vem som helst kan ta del av informationen.

När det gäller t.ex. musik, bilder och filmer kan det i vissa fall vara svårare att avgöra om ett sådant dokument huvudsakligen riktar sig till allmänheten här i landet. KB har dock, som vi återkommer till i nästa avsnitt, möjligheter att i enskilda fall medge undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar. Därigenom kan det göras tydligt för den enskilde om leveransplikt finns eller inte.

Utländska dokument som har ett direkt samband med svenska dokument

När det gäller utländska filmer med svensk textning eller dubbade till svenska, kan man tänka sig att den utländska filmen i original finns i ett elektroniskt dokument – en fil – och det svenska i ett annat elektroniskt dokument – en annan fil – som är avsedda att visas tillsammans. Man kan även tänka sig andra liknande situationer med ett ”utländskt” elektroniskt dokument som är intimt förknippat med ett ”svenskt” elektroniskt dokument, t.ex. en svensk översättning av texten i ett utländskt musikverk eller kommentarer på svenska till utländska verk. För att se till att pliktexemplar lämnas också av det ”utländska” elektroniska dokumentet föreslår vi en regel om att om ett elektroniskt dokument som rör svenska förhållanden har ett direkt samband med ett annat elektroniskt dokument, ska även det senare dokumentet anses röra svenska förhållanden.

10.4 Vissa elektroniska dokument undantas

Vårt förslag: Undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller för elektroniska dokument

1. som har ett obetydligt innehåll i det sammanhang det gjorts tillgängligt,
2. som utgör eller ingår i en kommersiell annons från någon annan än den som ska lämna pliktexemplar,
3. som har samma eller i allt väsentligt samma innehåll som något som det redan har lämnats pliktexemplar av, eller
4. som utgör utdrag ur ett eller flera redan lämnade pliktexemplar.

Är ett redan lämnat elektroniskt dokument försett med sådant skydd som gör det omöjligt eller påtagligt svårt att bevara innehållet i det, ska dock pliktexemplar alltid lämnas av ett senare tillgängliggjort elektroniskt dokument som saknar sådant skydd.

Regeringen och Kungl. biblioteket har möjlighet att meddela ytterligare undantag. Kungl. biblioteket kan undanta sådant som bedöms inte ha ett väsentligt värde för forskningen eller bevarandet av det svenska kulturarvet. Regeringen och Kungl. biblioteket har också möjlighet att bestämma i vilket logiskt format ett elektroniskt dokument som samtidigt gjorts tillgängligt i flera olika sådana format ska lämnas.

Offentliga organs leveransplikt regleras i en särskild bestämmelse, och sådana organ undantas därför från leveransplikt enligt de bestämmelser som gäller för enskilda.

10.4.1 Undantag från leveransplikten behövs

Som vi redan har konstaterat (avsnitt 7) kan någon s.k. fullständighetsprincip inte tillämpas vid pliktleverans av elektroniska dokument. Som framgår av avsnitt 10.3 ska t.ex. bara vissa publicerade elektroniska dokument omfattas leveransplikt. Även om man beaktar den begränsning som denna avgränsning innebär, kommer ändå många att ha leveransplikt. Som framgått föreslår vi att leveransplikt införs för elektroniska dokument som gjorts tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk. Med ett elektroniskt dokument avses därvid en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som har ett på

förhand bestämt innehåll som är avsett att presenteras vid varje användning. Definitionen av elektroniskt dokument medför att mycket i och för sig omfattas av leveransplikt och att många små enheter kan behöva lämnas tillsammans med metadata. Exempelvis skulle varje fält i en databas som görs tillgänglig genom överföring via nätverk behöva lämnas. Skyldigheten att lämna pliktexemplar av elektroniska dokument skulle därför i många fall kunna bli betungande för den enskilde samtidigt som KB skulle ha praktiska svårigheter att ta hand om det levererade.

Av dessa anledningar behövs det undantag för sådant som är obetydligt i sammanhanget – exempelvis filer med dekorelement på en webbsida som knappast har någon betydelse när webbsidan som sådan inte lämnas – och sådant som KB i praktiken inte skulle kunna hantera, t.ex. filer med innehållet i fält med obetydligt innehåll, såsom ett namn eller ett nummer, i en databas.

När det gäller sådana fysiska föremål som ska lämnas enligt pliktexemplarslagen har den leveranspliktige av naturliga skäl själv full kontroll över det som ska lämnas, dvs. boken, tidningen, CD-skivan etc. Så är inte alltid fallet i fråga om de elektroniska dokument som en leveranspliktig har gjort tillgängliga via nätverk. De elektroniska dokumenten kan mycket väl ha hämtats eller sänts direkt från någon annan utan konkret inblandning från den leveranspliktige i det enskilda fallet. Så är i dag ofta fallet med de kommersiella annonser som visas på en webbsida. Mot bl.a. den bakgrunden har vi ansett att det behövs ett undantag för kommersiella annonser.

Även redaktionellt material och liknande som någon gör tillgängligt på en webbsida kan på motsvarande sätt hämtas eller sändas direkt från någon annan webbsida. Dessutom kan i princip samma innehåll göras tillgängligt i elektroniska dokument i olika logiska format, t.ex. olika format för skilda mediaspelare. Av bl.a. dessa anledningar anser vi att det är både rimligt och nödvändigt att införa undantag som gör att elektroniska dokument med i princip samma innehåll som elektroniska dokument som redan lämnats inte ska behöva lämnas på nytt.

Enligt utredningsuppdraget ska leveransplikten för elektroniska dokument i princip inte heller omfatta sådant som i sak motsvarar det som redan omfattas av skyldigheterna enligt pliktexemplarslagen. Vi föreslår i enlighet härmed att vid s.k. parallellpublicering ska leveransplikten enligt den föreslagna lagen vara subsidiär i förhållande till leveransplikten enligt pliktexemplarslagen.

Vi föreslår att offentliga organs leveransplikt ska regleras på ett särskilt sätt (se avsnitt 13). Sådana organ undantas därför från den leveransplikt som gäller för enskilda.

Leveransplikten för elektroniska dokument utgår som nämnts inte från någon fullständighetsprincip. Den har i stället begränsats till det som bedömts vara praktiskt möjligt och rimligt. Det kan inte uteslutas att vi har överskattat vad som är praktiskt möjligt. Bland annat därför anser vi att det är nödvändigt att regeringen och KB får meddela ytterligare undantag från leveransplikten.

I de följande avsnitten går vi närmare igenom innebörden av de undantag från leveransplikten som vi föreslår. Vad som ska gälla om offentliga organs leveransplikt berörs dock i ett särskilt avsnitt (avsnitt 13).

10.4.2 Elektroniska dokument med ett obetydligt innehåll

Vår utgångspunkt är att endast elektroniska dokument som utgör en inte alltför obetydlig logisk enhet och som har ett på förhand bestämt innehåll ska omfattas av leveransplikt. Som exempel har nämnts textfiler samt ljud-, bild- och filmfiler med ett inte alltför trivialt innehåll (se avsnitt 7.3).

Vi föreslår att undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar görs för sådana elektroniska dokument som bara har ett obetydligt innehåll i det sammanhang det gjorts tillgängligt.

Dekorelement och liknande

En artikel på en dagstidnings webbsida kan som anförts bestå av flera olika filer eller andra objekt, exempelvis olika filer för artikelrubriken, artikelns ingress, artikeltexten med mellanrubriker, den bild som illustrerar artikeln respektive bildtexten. Varje sådant objekt kan utgöra ett elektroniskt dokument och således i och för sig omfattas av leveransplikt. Samtidigt kan en sådan fil innehålla i princip nästan hur lite information som helst.

I exemplet med en dagstidnings webbsida kan man t.ex. tänka sig en fil som bara innehåller ett kort streck vars enda funktion är att markera att en artikel är slut. En sådan fil måste anses ha ett obetydligt innehåll. Dessutom är det aktuella strecket knappast av betydelse för det redaktionella materialet i artikeln. Det påverkar

inte förståelsen av artikeln, och inte heller säger strecket, till skillnad från t.ex. valet av rubrik, något om hur innehållet presenterats. Ett sådant dokument som i detta fall får anses innehålla bara ett dekorelement är alltså undantaget från leveransplikt.

Om strecket emellertid markerar en avgränsning mellan vad som är tidningens eget redaktionella material och en insändarskribents framställning, och detta inte framkommer på annat sätt, har det aktuella strecket betydelse för förståelsen av artikeln. I ett sådant fall är dokumentet som bara innehåller det aktuella strecket inte undantaget från leveransplikt, eftersom det inte kan anses ha ett obetydligt innehåll i det sammanhang det gjorts tillgängligt.

För att avgöra om något är undantaget kan man alltså inte bara ta hänsyn till mängden information i ett dokument, utan informationen måste ses i relation till det sammanhang som dokumentet publicerats i.

Hänsyn bör enligt vår mening också kunna tas till de metadata om sambandet mellan de levererade filerna som enligt vårt förslag ska åtfölja det pliktlevererade materialet (se avsnitt 12.4). Om det redan av dessa metadata framgår att de ovan nämnda texterna i samma artikel härrör från olika upphovsmän, får filen med strecket anses undantagen från leveransplikt.

Som ett annat exempel på att det sammanhang ett elektroniskt dokument gjorts tillgängligt i har betydelse kan nämnas följande. Ett elektroniskt dokument som t.ex. bara består av en rubrik kan vara av stor betydelse sett tillsammans med den artikel eller bild rubriken hör ihop med. Rubriksättningen kan t.ex. ge en artikel en vinkling som den annars inte skulle ha fått. Ett sådant dokument är självfallet inte undantaget. Däremot kan man ifrågasätta värdet av att få in motsvarande dokument med en rubrik som hänför sig till material som inte omfattas av leveransplikt, t.ex. därför att det inte rör sig om ett ”färdigt” dokument. Det kan t.ex. röra sig om en rubrik till en s.k. chatt, där innehållet i chatten inte omfattas av leveransplikt därför att dokumentet förs fortlöpande. I dessa fall får dokumentet med bara rubriken anses ha ett i sammanhanget obetydligt innehåll och vara undantaget.

I vissa fall kan ett elektroniskt dokument ha ett innehåll som i princip får anses som obetydligt nästan oavsett i vilket sammanhang det görs tillgängligt. Det gäller olika typer av audiovisuella dekorelement, t.ex. en ljudfil som gör att det låter ”pling” när en användare klickar på en länk på en webbsida eller en filmfil som visar en snurrande boll medan man väntar på att en webbsida ska

öppnas. Sådana dokument som bara innehåller dekorelement får anses ha ett i sammanhanget obetydligt innehåll och vara undantagna.

Regelrätta databaser

Särskilt stor betydelse kan undantaget för dokument med obetydligt innehåll förväntas få för regelrätta databaser.

Som vi redogjorde för i avsnitt 10.1.3 omfattas i och för sig varje elektroniskt dokument (t.ex. ett fält) i en databas av leveransplikt om det har ett på förhand bestämt innehåll. När det gäller vissa typer av databaser är dock innehållet i varje fält i databasen obetydligt i den mening vi avser här, och består bara av t.ex. ett förnamn, ett nummer eller liknande. Först när man kombinerar innehållet i de olikafälten med hjälp av avsedd programvara, som för övrigt inte omfattas av leveransplikt, får de någon egentlig mening. I en sådan databas där nästan samtliga ingående elektroniska dokument, dvs. allafälten i databasen, var för sig har ett obetydligt innehåll får dokumenten anses ha ett i sammanhanget obetydligt innehåll och vara undantagna. Som exempel kan nämnas databaser som innehåller en telefonkatalog med bara kortare information om abonnenterna eller ett register över produkter utan utförligare produktbeskrivningar.

Annorlunda förhåller det sig med sådana databaser där filerna ellerfälten innehåller t.ex. en bild, en sammanhängande text av någon längd eller annat redaktionellt innehåll. Sådana dokument omfattas i regel av leveransplikt. Ett exempel är en dagstidningsdatabas för publicering av nyhetsartiklar. Ett annat exempel är en databas med en produktkatalog som innehåller bilder på produkterna och beskrivning i löpande text av produkternas egenskaper och fördelar. Som vi inledningsvis konstaterade kan detta medföra att även filer eller fält som har ett obetydligt innehåll, men som publicerats tillsammans med ett sådant dokument, också kommer att omfattas av leveransplikt. Avgörande är om den aktuella filen eller fältet tillför något som kan anses vara av betydelse i sammanhanget.

Kungl. biblioteket kan göra tydligt vad som gäller

I många fall kan det vara svårt för den enskilde att avgöra om en fil eller ett fält har ett obetydligt innehåll i det sammanhang det gjorts tillgängligt. Som vi återkommer till har emellertid KB möjlighet att i enskilda fall medge undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar. Därigenom kan det göras tydligt för den enskilde om leveransplikt finns eller inte.

10.4.3 Kommersiella annonser

En inte obetydlig del av de elektroniska dokument som publiceras på bl.a. Internet utgör eller ingår i kommersiella annonser. Att ta in annonser är ett vanligt sätt för den som publicerar elektroniskt material att få intäkter, och Internetannonseringens andel av den totala annonsmarknaden har (enligt Institutet för reklam- och mediestatistik) under flera år ökat.

De kommersiella annonser som visas på en webbsida kan i vissa fall härröra från någon annan än den leveranspliktige, och det förekommer att denne inte vet exakt hur de kommersiella annonser som gjorts tillgängliga via den aktuella webbplatsen är utformade.

Som vi nämnt tidigare utgår vi vid bestämmandet av vilka elektroniska dokument som bör omfattas av leveransplikt från den elektroniska publicering via nätverk som har grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen, men vi föreslår också att vissa elektroniska dokument som har publicerats utan grundlagsskydd ska omfattas.

Leveransplikten bör inte omfatta sådant som den leveranspliktige i praktiken inte har direkt kontroll över och därför kan ha svårt att lämna. Vi har ansett att det inte är rimligt att den leveranspliktige bara för leveranspliktens skull ska behöva hålla reda på och dokumentera alla de kommersiella annonser som görs tillgängliga.

En möjlighet att i praktiken kunna få in kommersiella annonser vore att ålägga även företag (utan grundlagsskydd), som låter göra kommersiella annonser tillgängliga genom överföring via nätverk, leveransplikt avseende de elektroniska dokumenten med dessa tillgängliggjorda annonser. Därmed skulle de som har annonserna på sina webbplatser inte behöva lämna pliktexemplar av dem på grund av det undantag vid parallellpublicering som vi föreslår (se avsnitt 10.4.4). Vi har emellertid ansett att det inte finns tillräckliga

skäl för att införa en sådan särskild leveransplikt för just kommersiella annonser.

Mot den redovisade bakgrunden föreslår vi att skyldigheten att lämna pliktexemplar inte ska gälla för ett elektroniskt dokument som utgör eller ingår i en kommersiell annons från någon annan än den som ska lämna pliktexemplar. När det är den leveranspliktige själv som låtit producera och publicera annonsen via nätverk på sin egen webbplats, finns det nämligen inte någon anledning att göra undantag från leveransplikten.

Det bör normalt inte vara svårt att urskilja vad som är en kommersiell annons. I tveksamma fall bör man enligt vår mening kunna hämta ledning från vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, där begreppet kommersiell annons också används. Avsikten är att undantaget ska omfatta kommersiella meddelanden av sådan natur att ingripanden mot dessa, om de skulle förekomma i ett grundlagsskyddat medium, inte är otillåtet enligt grundlagarna. Mot den bakgrunden lämnar vi här en kortfattad redogörelse för vad som kan anses gälla enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Vad som gäller enligt grundlagarna

I tryckfrihetsförordningen finns det vissa uttryckliga undantag från förordningens tillämpningsområde. I 1 kap. 9 § föreskrivs det t.ex. att utan hinder av vad som anges i grundlagen gäller vad som i lag är föreskrivet om förbud mot vissa kommersiella annonser om bl.a. alkohol och tobak. I 1 kap. 12 § yttrandefrihetsgrundlagen finns det en hänvisning till denna bestämmelse och motsvarande gäller således för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

Ett ingripande mot reklamåtgärder i tryckt skrift anses enligt rättspraxis kunna ske utanför tryckfrihetsförordningens regler i de fall då åtgärderna är av utpräglat eller rent kommersiell natur, dvs. om de har vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål. Hit hör sådant som handlar om näringsidkarens affärsverksamhet eller i denna verksamhet tillhandahållna varor och tjänster och som har ett kommersiellt, vanligtvis avsättningsfrämjande, syfte (se t.ex. NJA 1975 s. 589 och NJA 1999 s. 749). Däremot omfattas inte sådana framställningar som är inriktade på att bibringa allmänheten allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss

riktning av reklamundantaget (se t.ex. Hans-Gunnar Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, 1984, s. 54 f.). Som exempel på sådana framställningar kan nämnas fackliga och ideella organisationers annonskampanjer i olika samhällsfrågor, Systembolagets ”spola kröken”-kampanjer och Socialstyrelsens tidigare rekommendationer om att vi bör äta sex till åtta skivor bröd om dagen. Motsvarande synsätt som för tryckta skrifter får anläggas beträffande bedömningen av reklam inom sådana medier som i och för sig omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens formella tillämpningsområde, t.ex. en databas i form av en webbsida knuten till en periodisk skrift (se Justitiekanslerns beslut den 4 november 2003 i ärende dnr 3139-03-31).

Gränsen mellan vad som är en rent kommersiell annons och vad som är en framställning i syfte att påverka allmänhetens allmänna beteende i en viss riktning kan ibland vara svår att dra. En annons kan t.ex. innehålla såväl en rent kommersiell del som en sådan framställning (s.k. blandat meddelande).

I NJA 2001 s. 319 hade bolaget Swedish Match infört en tidsningsannons som beskrev och diskuterade snus. Annonsen innehöll dels en framställning om vad snus är, dels en framställning om hur det framställs. Såväl tingsrätten som Marknadsdomstolen menade att annonsen stred mot förbudet att göra reklam för tobaksvaror och bolaget ålades ett vitesförbud avseende annonsen. I det resningsärendet som Högsta domstolen hade att avgöra kom frågan om förhållandet mellan reklam och tryckfrihetsförordningen att bedömas enligt följande.

Alla uppgifter i den aktuella annonsen handlar om det tillverkande företaget Gothia Snus i Göteborg och om snus, för vilket Gothia har en marknadsandel på 99 % i Sverige. Det kan inte råda någon tvekan om att annonsen är avsedd att främja avsättningen av företagets varor.

I annonsen ingår emellertid uppgifter och underrättelser – t.ex. uppgiften att snus är livsmedel, att snus inte innehåller krossat glas och att Gothias marknadsandel är 99 % i Sverige – vilka sedda för sig omfattas av skyddet i 1 kap. 1 § 2 st. tryckfrihetsförordningen. Om detta utan vidare medförde att annonsen i sin helhet trots ordalydelsen i 1 kap. 9 § föll utanför undantaget rörande alkohol- och tobaksreklam, skulle undantaget i praktiken förlora all betydelse, eftersom reklam alltid innehåller eller kan tillföras uppgifter av sådant slag.

Marknadsdomstolens dom, som grundas på en helhetsbedömning av annonsen, kan inte anses uppenbart strida mot tryckfrihetsförordningen eller annan lag.

Högsta domstolens beslut ger stöd för uppfattningen att en annons med ett kommersiellt syfte ska ses som en kommersiell annons även om den också innehåller uppgifter som sedda för sig omfattas av tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde.

10.4.4 Elektroniska dokument som har samma innehåll som ett redan lämnat dokument – Parallellpublicering

Redan lämnat enligt pliktexemplarslagen

Enligt utredningsuppdraget ska leveransplikten för elektroniska dokument i princip inte omfatta sådant som i sak motsvarar det som redan omfattas av skyldigheterna enligt pliktexemplarslagen. Vi föreslår i enlighet härmed ett undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar för sådana elektroniskt dokument som har samma eller i allt väsentligt samma innehåll som något som har lämnats som pliktexemplar enligt pliktexemplarslagen. Leveransplikten avseende elektroniska dokument kan således sägas vara subsidiär i förhållande till leveransplikten enligt pliktexemplarslagen.

Undantaget gäller även om det är någon annan än den som är leveranspliktig enligt den nya lag som vi föreslår som har lämnat pliktexemplar enligt pliktexemplarslagen. Undantaget gäller således så snart någon har lämnat pliktexemplar enligt pliktexemplarslagen.

Vårt förslag innebär bl.a. att en s.k. e-bok med samma innehåll som en tryckt bok som tidigare lämnats i enlighet med pliktexemplarslagen inte omfattas av leveransplikt. Detsamma gäller för en musikfil som görs tillgänglig genom överföring via nätverk och som har samma innehåll som finns på en cd-skiva som tidigare lämnats som pliktexemplar. Det är det sakliga innehållet som ska vara åtminstone väsentligen detsamma. Att en musikfil inte har samma logiska format som innehållet på en cd-skiva innebär t.ex. inte att de inte har samma innehåll. Om en ljudfil (en ljudbok) innehåller en uppläsning av texten i en tryckt bok som har lämnats enligt pliktexemplarslagen, kan däremot ljudfilen, som innehåller just ljud, inte anses ha väsentligen samma innehåll som boken, som innehåller text.

Om ett innehåll publiceras samtidigt på sådant sätt att det finns leveransplikt enligt både den nya lag vi föreslår och pliktexemplarslagen, t.ex. när en bok samtidigt ges ut i tryckt form och som e-bok

via nätverk, ska pliktexemplar alltså lämnas enligt pliktexemplarslagen men det behöver inte lämnas pliktexemplar av den elektroniska versionen enligt den lag vi föreslår. Vid samtidig parallellpublicering behöver det således inte lämnas pliktexemplar av mer än en version, nämligen den som ska lämnas enligt pliktexemplarslagen.

Det krävs inte att det elektroniska dokumentet exakt överensstämmer med det tidigare pliktlevererade materialet men det måste i allt väsentligt ha samma innehåll. Mindre avvikelser kan således förekomma, såsom olika textning av filmer.

Däremot föreslår vi inte något motsvarande undantag i pliktexemplarslagen för de fall något som omfattas av leveransplikt enligt denna lag har samma innehåll som ett tidigare lämnat elektroniskt dokument. Detta är en fråga som det kan finnas anledning att ta upp vid en översyn av pliktexemplarslagen.

Redan lämnade elektroniska dokument

Det kan också förekomma, på motsvarande sätt som när det gäller kommersiella annonser (se avsnitt 10.4.3), att redaktionellt material och liknande som någon gör tillgängligt på en webbsida hämtas eller sänds direkt från någon annan webbsida. Om den som står bakom den sistnämnda webbsidan redan har lämnat pliktexemplar av det aktuella elektroniska dokumentet, saknas det tillräckliga skäl för att ytterligare pliktexemplar av detta dokument ska lämnas. Detsamma gäller självfallet om den som publicerar ett elektroniskt dokument redan tidigare själv har lämnat pliktexemplar av ett dokument med samma innehåll. Undantag från leveransplikt bör därför göras för elektroniska dokument som har samma eller i allt väsentligt samma innehåll som ett redan lämnat elektroniskt dokument. Det är även här det sakliga innehållet som avgör om ett dokument ska anses ha samma innehåll som ett tidigare lämnat dokument, inte t.ex. i vilket logiskt format som det gjorts tillgängligt.

Särskilt vid webbpublicering av nyhetskaraktär kan det förekomma att en och samma artikel under en kortare tid publiceras i många olika versioner allteftersom information om nyheten kommer fram. Det är då inte fråga om ett elektroniskt dokument som förs fortlöpande utan varje version har i och för sig ett på förhand bestämt innehåll (se avsnitt 10.1.3). Den sista versionen av artikeln och flera mellanliggande versioner kan ha ett väsentligt

annorlunda innehåll än den första versionen. Att bedöma vilka versioner som har ett väsentligt annorlunda innehåll i förhållande till andra versioner torde vara arbetskrävande och kostsamt. Enligt vår mening bör man vid publicering av flera olika versioner av en artikel (ett elektroniskt dokument) under en kortare tid kunna enligt vårt förslag tillämpa följande av praktiska skäl föranledda ordning. Pliktexemplar ska alltid lämnas av den första versionen. Har den första versionen ändrats under det kalenderdygn den först publicerades, lämnas pliktexemplar också av den version som publicerades sist under det kalenderdygnet. Sker ändringar under följande kalenderdygn, lämnas pliktexemplar av den version som publicerades sist under det aktuella kalenderdygnet.

Vid parallellpublicering i flera olika logiska format har Kungl. biblioteket valrätt

En särskild situation uppkommer om i princip samma innehåll samtidigt görs tillgängligt i flera elektroniska dokument med olika logiska format, t.ex. olika format för skilda mediaspelare. I ett sådant fall är det enligt vår mening rimligt att endast ett av dessa dokument behöver lämnas. Så blir också följden av det ovan föreslagna undantaget, som i praktiken innebär att den som är leveranspliktig kan välja vilket logiskt format som det elektroniska dokumentet som lämnas ska ha. Vi menar emellertid att det i ett sådant fall i stället bör vara KB som får göra detta val. En sådan ordning kan antas underlätta hanteringen av dokumenten hos KB utan att den innebär några egentliga nackdelar för den leveranspliktige. Vi föreslår därför att KB ges rätt att meddela föreskrifter om i vilket logiskt format ett elektroniskt dokument som samtidigt gjorts tillgängligt i flera olika sådana format ska lämnas.

Utdrag ur och sammanställningar av det som redan lämnats

Ett elektroniskt dokument kan utgöra ett utdrag ur ett större elektroniskt dokument eller t.ex. en tryckt bok eller film. Ett exempel är ett elektroniskt dokument som innehåller ett särtryck av ett avsnitt ur en e-bok eller en tryckt bok. Om pliktexemplar redan tidigare har lämnats av den aktuella e-boken eller den tryckta boken, är det enligt vår mening rimligt att undanta det elektroniska

dokumentet från leveransplikt. Den information som detta dokument innehåller finns i dessa fall redan bevarad hos KB.

Detsamma gäller för ett elektroniskt dokument som utgör en sammanställning av information ur flera olika dokument som redan har pliktlevererats. Det kan t.ex. röra sig om ett elektroniskt dokument i vilket man samlat ett antal artiklar ur olika medicinska tidskrifter som alla rör en viss sjukdom eller om en samlingsskiva. Även här finns informationen, dvs. de olika artiklarna och låtarna, redan hos KB och det elektroniska dokumentet bör undantas från leveransplikt. Det spelar därvid inte någon roll om de aktuella tidskrifterna lämnats som pliktexemplar av elektroniska dokument eller som pliktexemplar enligt pliktexemplarslagen. En förutsättning är dock att det elektroniska dokument som utgör ett utdrag ur tidigare lämnade dokument inte innehåller något ytterligare av betydelse. Om det innehåller t.ex. en egen analys eller sammanfattning av materialet eller utgör ett klart självständigt konstverk i form av ett elektroniskt collage, kan det inte längre sägas utgöra ett utdrag ur tidigare lämnade dokument och är således inte undantaget från leveransplikt. Mindre tillägg, t.ex. en innehållsförteckning eller en ny samlingsrubrik, diskvalificerar dock inte dokumentet från att vara ett utdrag ur andra dokument.

Undantaget gäller så snart någon har lämnat pliktexemplar enligt pliktexemplarslagen eller den lag vi föreslår.

Dokument som försetts med skydd

Enligt vårt uppdrag är en utgångspunkt att det material som omfattas av leveransplikt ska levereras i det format som det har publicerats. Den enskilde ska således inte behöva formatera om ett elektroniskt dokument till ett format som är enklare att hantera för den myndighet som ska ta hand om materialet (se närmare avsnitt 12.1).

Ett elektroniskt dokument kan vara försett med olika former av skydd. Det kan t.ex. gälla skyddsåtgärder som förhindrar kopiering av dokumentet eller innehållet i det eller som gör att man efter en viss tid eller efter ett visst antal användningar inte längre kan ta del av innehållet i dokumentet. Sådana skyddsåtgärder kan i praktiken hindra att det elektroniska dokumentet bevaras för framtiden så att intresserade kan ta del av innehållet i det. I enlighet med 52 f § upphovsrättslagen har KB oberoende av effektiva tekniska skydds-

åtgärder visserligen rätt att för bl.a. bevarandeändamål använda ett exemplar av ett upphovsrättsligt skyddat verk som KB lovligen har tillgång till, t.ex. därför att det lämnats ett pliktexemplar av det enligt lag (prop. 2004/05:110 s. 420). Det kan ytterst ske efter det att en domstol på yrkande av KB förelagt upphovsmannen eller dennes rättsinnehavare vid vite att möjliggöra detta för KB. Det gäller dock inte i fråga om ”verk som har gjorts tillgängliga för allmänheten i enlighet med överenskomna avtalsvillkor på ett sätt som gör att enskilda kan få tillgång till verket genom överföring från en plats och vid en tidpunkt som de själva har valt”. Som typexempel på sådana situationer nämns i förarbetena ”avtal om köp av exemplar av ett musikaliskt verk genom nedladdning av musiken från en webbplats på Internet” och ”att verk, t.ex. ett musikaliskt verk eller ett filmverk, tillhandahålls på en webbplats på Internet för nedladdning enligt vissa avtalsvillkor” (prop. 2004/05:110 s. 318 och 420). Bestämmelserna grundar sig på ett EG-direktiv som måste genomföras i Sverige och kan därför inte frångås genom bestämmelser i t.ex. den lag vi föreslår.

Den förnuftigaste tolkningen av undantagsbestämmelsen är enligt vår mening att den bara avser sådana *exemplar* av ett verk som överförts till förvärvaren inom ramen för en avtalsrelation. Undantagsbestämmelsen skulle med en sådan tolkning alltså inte gälla för de exemplar som lämnats till myndighet på grund av lagstadgad leveransplikt. Det är dock ytterst upp till EG-domstolen att tolka innebörden av den EG-rättsliga bestämmelsen, och en framtida tolkning av EG-domstolen skulle kunna leda till att även sådana exemplar som lämnats på grund av leveransplikt anses undantagna. Det finns därför en risk för att många elektroniska dokument som skyddas av tekniska åtgärder och som omfattas av leveransplikt inte faller under bestämmelsen i 52 f § upphovsrättslagen och att det då inte skulle vara möjligt för KB att få bort skyddet för bevarandeändamål.

Om innehållet i ett skyddat elektroniskt dokument samtidigt har gjorts tillgängligt för allmänheten också i ett oskyddat format, kan KB använda sin ovan beskrivna valrätt för att få in det oskyddade dokumentet. Man kan dock tänka sig att det förekommer att samma innehåll publiceras först i ett skyddat elektroniskt dokument och sedan efter ett tag i ett oskyddat elektroniskt dokument. Vi anser att KB då bör få in även det oskyddade elektroniska dokumentet för att underlätta långtidsbevarandet. Är ett redan lämnat elektroniskt dokument försett med sådant skydd som gör

det omöjligt eller påtagligt svårt att bevara innehållet i det, ska alltså enligt vårt förslag pliktexemplar alltid lämnas av ett senare tillgängliggjort elektroniskt dokument som saknar sådant skydd.

Har innehållet i ett skyddat elektroniskt dokument däremot aldrig gjorts tillgängligt för allmänheten i form av ett oskyddat elektroniskt dokument, skulle det alltså kunna visa sig vara omöjligt eller svårt att bevara innehållet i det så att man kan ta del av det i framtiden. Vårt uppdrag är dock begränsat till leveransplikt för publicerat elektroniskt material, och en plikt att till myndighet leverera sådant som aldrig gjorts tillgängligt för allmänheten framstår som en sådan principiell rättslig nyhet att det inte kan anses ankomma på oss att utan särskilt uppdrag lämna förslag om detta.

10.4.5 Möjligheter till ytterligare undantag

Leveransplikten för elektroniska dokument utgår som nämnts inte från någon fullständighetsprincip, och vi har här föreslagit en rad undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar. Trots detta kan det inte uteslutas att det finns ytterligare elektroniska dokument som bör undantas från leveransplikt. En anledning kan vara att det i praktiken visar sig att det inte är möjligt eller i vart fall mycket svårt för den leveranspliktige att lämna en viss typ av elektroniska dokument eller för KB att ta hand om dessa dokument. Dessutom går den tekniska utvecklingen på medieområdet snabbt. Nya typer av elektroniska dokument och nya sätt att göra dem tillgängliga via nätverk och att lagra dem kan komma att växa fram. Det är i dag svårt att förutse vilka effekter denna utveckling kan få på möjligheten att lämna pliktexemplar av elektroniska dokument.

Vi menar att det mot denna bakgrund är lämpligt att regeringen eller, om regeringen så bestämmer, KB ges en möjlighet att meddela föreskrifter om ytterligare undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar. Det bör även vara möjligt för regeringen att ge KB rätt att besluta om undantag i enskilda fall. Möjligheterna att medge undantag bör dock inte gälla för alla elektroniska dokument som omfattas av leveransplikt utan begränsas enligt följande.

Ett av syftena med en leveransplikt för elektroniska dokument är som anförts att bevara det svenska kulturarvet, och en utgångspunkt i vårt uppdrag är att det som KB på ett eller annat sätt får in

ska skildra det svenska samhället på ett representativt sätt. Det vore olyckligt om ett elektroniskt dokument som redan när det tillgängliggörs kan bedömas utgöra en viktig del av det svenska kulturarvet skulle kunna undantas från leveransplikt därför att det är besvärligt för den enskilde att lämna pliktexemplar eller därför att KB har svårt att ta hand om det. Ett krav för att KB ska få medge undantag från leveransplikt bör därför vara att det aktuella dokumentet inte kan bedömas ha ett väsentligt värde för bevarandet av det svenska kulturarvet.

Som vi anfört tidigare (se avsnitt 7.1) är det viktigt att forskningens behov beaktas när man frångår fullständighetsprincipen och samlar in endast ett urval av de elektroniska dokument som görs tillgängliga för allmänheten här i landet via nätverk. Det är visserligen svårt att bedöma vilka elektroniska dokument som forskningen kommer att ha behov av i framtiden. I den mån det är möjligt bör man emellertid ta hänsyn till detta när man överväger om ett visst elektroniskt dokument ska undantas från skyldigheten att lämna pliktexemplar. Vi föreslår därför en begränsning av KB:s möjligheter att medge undantag så att sådana dokument som kan bedömas ha ett väsentligt värde för forskningen inte får undantas från leveransplikt.

Sammanfattningsvis föreslår vi således att KB bör få göra undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar av elektroniska dokument för sådant som bedöms inte ha ett väsentligt värde för forskningen eller bevarandet av det svenska kulturarvet. Sådana undantag bör få göras genom både generella föreskrifter om undantag och genom beslut om undantag i enskilda fall. Beslut i enskilda fall bör kunna ändras eller upphävas.

Av vad som anförs i avsnitt 13.2 framgår det att vi föreslår att KB också ska ha möjlighet att göra undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar av elektroniska dokument för sådant som ska sparas för framtiden av någon annan myndighet. Det kan t.ex. gälla dokument som har kommit in till en myndighet från enskilda.

Befogenheten att meddela undantag bör KB kunna utnyttja även i fall där det kan vara oklart om det över huvud taget finns leveransplikt. Därmed kan det göras klart för den enskilde att det inte finns leveransplikt i ett visst fall.

11 Vem som ska lämna pliktexemplar

Vårt förslag: Pliktexemplar av ett elektroniskt dokument som någon som är etablerad här i landet har låtit framställa ska lämnas av denne. I annat fall ska pliktexemplar lämnas av den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet.

I de föregående avsnitten har vi redogjort för vilka elektroniska dokument som omfattas av leveransplikt. En fråga som återstår är vem som ska vara skyldig att lämna pliktexemplar.

Det som sägs i detta avsnitt berör bara enskildas leveransplikt, eftersom offentliga organs leveransplikt enligt vårt förslag regleras av särskilda bestämmelser (se avsnitt 13).

Det som gäller enligt pliktexemplarslagen

Enligt pliktexemplarslagen gäller följande i fråga om vem som ska lämna pliktexemplar:

Pliktexemplar av skrift som avses i 1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och av skrift i mikroform, framställda här i landet, ska lämnas av framställaren (19 och 21 §§ pliktexemplarslagen). För periodiska skrifter som framställts utomlands är det den svenske utgivaren som är leveransskyldig. För andra skrifter som framställts utomlands är i första hand den svenske förläggaren leveransskyldig, i andra hand den som låtit lämna ut skriften för spridning (19 §).

För filmer och dokument för elektronisk återgivning är det den som har gjort filmerna och dokumenten tillgängliga för allmänheten som numera är leveranspliktig (20 §). Leveransplikten för dokument för elektronisk återgivning, bl.a. fonogram och video-

gram, åvilade tidigare den som framställt dokumenten. Med den som framställt dokumenten avsågs i detta sammanhang presserierna och kopieringsföretagen (se prop. 1995/96:71 s. 7). Anledningen till att framställarna ursprungligen ålagts leveransplikt var främst för att det skulle vara möjligt för dåvarande Arkivet för ljud och bild att överblicka vilka som kunde tänkas vara leveranspliktiga. Dessa framställare av dokument för elektronisk återgivning bedömdes nämligen vara betydligt färre än beställarna av mångfaldigande av sådana dokument, vilka leveransplikten dessförinnan ålegat. Ordningen med en leveransplikt för den som framställt dokumenten, dvs. presserierna och kopieringsföretagen, fungerade dock inte särskilt bra. Leveransplikten avseende dokument för elektronisk återgivning flyttades därför den 1 januari 1996 över till dem som har gjort dokumenten tillgängliga för allmänheten. Enligt förarbetena torde dessa i de allra flesta fall vara samma som de som beställt mångfaldigandet eller, om sådan saknas, de som utfört mångfaldigandet (a. prop. s. 7 f.).

Pliktexemplar av kombinerat material som har framställts här i landet ska lämnas av i första hand den som har beställt framställningen och i andra hand den som har låtit göra materialet tillgängligt för allmänheten här i landet (22 §). När det gäller material som helt eller delvis har framställts utomlands är det i första hand den svenske förläggaren och i andra hand den som har låtit göra materialet tillgängligt för allmänheten som ska lämna ett pliktexemplar.

Pliktexemplar av ljudradio- och televisionsprogram ska lämnas av den som enligt lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden ska ombesörja att programmet spelas in (23 §).

I första hand har framställaren (producenten) leveransplikt

Vi kan konstatera att marknaden för elektroniska dokument inte ännu har funnit sin struktur på samma sätt som marknaden för sådana fysiska föremål som omfattas av leveransplikt enligt pliktexemplarslagen. Kännetecknande för nätverkspubliceringen är att det, främst på grund av de jämförelsevis låga produktions- och distributionskostnaderna, kan finnas många olika aktörer som producerar och distribuerar och att det för publiceringen inte krävs någon som mångfaldigar dokumenten på det sätt som är nödvän-

digt vid distribution till allmänheten av fysiska föremål. Det är därför inte helt enkelt att finna aktörer som lämpligen bör åläggas leveransplikt.

De aktörer som vi kunnat identifiera och som alltid måste finnas i fråga om sådana elektroniska dokument som omfattas av leveransplikt är

- upphovsmännen till dokumentet,
- någon som låtit framställa dokumentet ("producenten"), och
- någon som har gjort eller låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten i Sverige ("distributören").

En och samma aktör kan givetvis ha två eller flera roller i fråga om samma elektroniska dokument, såsom när en upphovsman framställer ett dokument som han eller hon själv tillgängliggör.

Vi anser – av skäl som redovisats i avsnitt 7.1 och för att upphovsmannen till ett grundlagsskyddat yttrande har rätt att vara anonym – att det är olämpligt att ålägga upphovsmännen leveransplikt.

Valet står då, som vi ser det, mellan producenten och distributören. Vi anser att det finns bäst garantier för att leveransplikten uppfylls på avsett sätt om producenten åläggs leveransplikten och föreslår att så sker där det är möjligt. Flera olika distributörer kan nämligen tillgängliggöra elektroniska dokument med samma innehåll från samma producent, och det kan då vara svårt för en distributör att veta om någon annan distributör redan lämnat pliktexemplar. Risken för dubbelleveranser eller kanske snarare uteblivna leveranser ökar alltså om distributörerna har leveransplikt.

När framställaren inte är etablerad i Sverige har distributören leveransplikt

Nätverkspublicering är ofta internationell till sin natur. Varje elektroniskt dokument som läggs ut öppet på Internet av en svensk eller av någon annan blir i princip tillgängligt för allmänheten i hela världen. Det bör dock hållas i åtanke att det bara är elektroniska dokument som rör svenska förhållanden som omfattas av leveransplikt (se avsnitt 10.3.5).

Av allmänna principer följer att den myndighetsutövning det innebär att, ytterst med hot om vite, kräva in pliktexemplar inte

kan fullgöras i fråga om den som inte är etablerad i Sverige. I fråga om elektroniska dokument som någon som inte är etablerad här i landet har låtit framställa kan alltså leveransplikten inte åvila denne, t.ex. ett utländskt skivbolag som ger ut e-musik av en svensk upphovsman. I dessa fall anser vi att skyldigheten att lämna pliktexemplar i stället bör åvila distributören, dvs. den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet. Skulle inte heller denne vara etablerad i Sverige, finns det som vi ser det i praktiken ingen som skyldigheten att lämna pliktexemplar kan krävas ut av.

Vi föreslår således att pliktexemplar av ett elektroniskt dokument som någon som är etablerad här i landet har låtit framställa ska lämnas av denne och att pliktexemplar i annat fall ska lämnas av den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet.

Leveransplikten åvilar alltså publicister/producenter/förlag/utgivare som är etablerade i Sverige och inte upphovsmän, distributörer/försäljare eller sådana företag som kan ha anlitats för att tekniskt färdigställa elektroniska dokument.

Flera framställare av ett dokument

Är det flera som tillsammans låtit framställa ett elektroniskt dokument, kan leveransplikten utkrävas av var och en av dem som är etablerad i Sverige, men bara ett pliktexemplar behöver lämnas. Det räcker alltså att ett företag som är etablerat i Sverige har låtit framställa bara en del av det elektroniska dokumentet. Det svenska företaget som låter förse en utländsk e-film med svensk undertextning eller svenskt tal har således leveransplikt.

Begreppet etablerad

Begreppet etablerad är i princip avsett att ha samma innebörd som motsvarande EG-rättsliga begrepp. Företag, organisationer och näringsverksamheter samt filialer som är registrerade enligt svensk lagstiftning har leveransplikt, liksom utländska företag som i Sverige har en effektiv och faktisk verksamhet med hjälp av en stabil struktur. Att ett utländskt företag har en webbplats som

riktar sig till allmänheten i Sverige är inte tillräckligt för att anse företaget etablerat här.

Framställare

Det torde, inte minst mot bakgrund av den avgränsning av vilka elektroniska dokument som omfattas av leveransplikt som vi föreslår (se avsnitt 10.3), i regel inte råda någon tvekan om vem som har låtit framställa ett elektroniskt dokument. I många fall torde det dessutom vara densamma som den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten i Sverige. Som exempel kan nämnas en tidnings nätupplaga, som tidningsredaktionen i regel såväl framställer som tillgängliggör.

Det finns inget som hindrar att den som låtit framställa ett elektroniskt dokument låter någon annan, t.ex. någon distributör eller det företag som tekniskt färdigställt det elektroniska dokumentet, ombesörja att pliktexemplar lämnas.

I vissa fall kommer den som är leveranspliktig för ett elektroniskt dokument med visst innehåll inte att vara densamma som den som är leveranspliktig för något med samma innehåll som ska pliktlevereras enligt pliktexemplarslagen. Pliktexemplar av filmer och dokument för elektronisk återgivning, t.ex. videogram, ska lämnas av den som har låtit göra filmerna eller dokumenten tillgängliga för allmänheten här i landet (20 § pliktexemplarslagen), medan pliktexemplar av ett elektroniskt dokument som innehåller en film enligt vårt förslag ska lämnas av den som låtit framställa dokumentet. Detta bör enligt vår mening dock inte innebära några större problem i praktiken. Oftast torde det vara samma företag som låter framställa ett elektroniskt dokument med en film som gör ett videogram med filmen tillgängligt för allmänheten här i landet. Och skulle det vara olika företag, får företaget som låter framställa det elektroniska dokumentet helt enkelt höra efter med det andra företaget eller KB om pliktexemplar av videogrammet redan lämnats. I sådant fall gäller det nämligen undantag från leveransplikt för det elektroniska dokumentet, se avsnitt 10.4.4.

Distributör

Har någon som inte är etablerad i Sverige låtit framställa det elektroniska dokumentet åvilar leveransplikten den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk. Det är alltså den svenske distributören/förläggaren/utgivaren som är leveranspliktig i dessa fall och inte deras återförsäljare. Det tillgängliggörande som avses enligt vårt förslag har därmed en annan innebörd än det tillgängliggörande som avses i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Det torde i regel inte råda någon tvekan om vem det är som har låtit göra dokumentet tillgängligt.

Som exempel kan nämnas en musikfil med en svensk artisk som ett utländskt företag låtit framställa och som i Sverige distribueras i första hand av ett svenskt musikförlag. Det är då musikförlaget som ska lämna pliktexemplar av musikfilen, även om musikförlaget låter en eller flera e-musikaffärer sälja musikfilen till allmänheten via nätverk. Det är nämligen det ”importerande” musikförlaget och inte de återförsäljande e-musikaffärerna som får anses ha låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet.

Om t.ex. en e-musikaffär som specialiserat sig på en viss sorts musik däremot ”direktimporterar” musikfilen från den utländska framställaren och låter tillgängliggöra den för allmänheten här, är det e-musikaffären som är leveranspliktig. Särskilt i dessa fall finns det en viss risk för onödiga parallellleveranser, om flera e-musikaffärer direktimporterar samma fil. Denna risk, som svårigen kan undvikas, bör dock inte överdrivas. KB har under alla förhållanden möjlighet att gallra dubblettexemplar som kan komma att lämnas.

12 Hur pliktexemplar ska lämnas och hanteras

12.1 Pliktexemplar ska lämnas på en databärare i det tillgängliggjorda formatet

Vårt förslag: Pliktexemplar av ett elektroniskt dokument ska lämnas på en databärare i det logiska format som det har gjorts tillgängligt. Regeringen och Kungl. biblioteket har möjlighet att bestämma att skyldigheten får fullgöras på annat sätt och att meddela närmare föreskrifter om hur pliktexemplar ska lämnas.

Enligt vårt uppdrag är en utgångspunkt att det material som omfattas av leveransplikt ska levereras i det format som det har publicerats. Den enskilde ska således inte behöva formatera om ett elektroniskt dokument till ett format som är enklare att hantera för den myndighet som ska ta hand om materialet, dvs. Kungl. biblioteket, KB (se avsnitt 12.3). Detta innebär bl.a. att myndigheten kommer att vara tvungen att hantera ett stort antal olika format.

Med format avses här det logiska format som det elektroniska dokumentet har. Exempel på olika format för datafiler är word, pdf, jpeg, MPEG, RAW, mp3, WAV, HTML och XML.

I avsnitt 10.4.4 har vi berört det fallet att ett elektroniskt dokument är försett med sådant skydd som gör det omöjligt eller påtagligt svårt att bevara innehållet i det. I avsnitt 12.4 tar vi upp det fallet att det behövs information om koder eller liknande för att på avsett vis kunna ta del av innehållet i ett elektroniskt dokument, t.ex. om det är krypterat.

Leverans på databärare

När det gäller hur pliktexemplar av ett elektroniskt dokument ska levereras finns det i princip tre alternativ.

Det ena är att publicisten, dvs. den som låtit framställa dokumentet eller låtit göra det tillgängligt för allmänheten, kopierar det aktuella dokumentet på en databärare och lämnar den till KB.

Det andra alternativet är att publicisten överför dokumentet till KB via nätverk.

Det tredje alternativet innebär att publicisten låter KB självt hämta dokumentet via nätverk.

För den som ska leverera pliktexemplar av elektroniska dokument torde i regel leverans via nätverk vara både billigare och enklare än att behöva föra över dokumenten på databärare och sedan lämna dessa till KB. Med en skyldighet att leverera via nätverk kan man tänka sig att många leveranspliktiga skulle upparbeta rutiner som t.ex. innebär att ett pliktexemplar automatiskt lämnas till KB i samband med publicering eller viss tid därefter. Även för KB skulle en sådan ordning kunna innebära fördelar när det gäller hanteringen av pliktexemplaren. Egen inhämtning av KB enligt det tredje alternativet kan på motsvarande sätt ha fördelar för både publicisten och KB.

Trots det anser vi att leveransplikten bör innebära en skyldighet att lämna pliktexemplar av elektroniska dokument på en databärare. Anledningen är främst att det är svårt att förutse hur många pliktexemplar av elektroniska dokument som kommer att lämnas. Det finns för närvarande en risk för att kapaciteten hos de ingående dataledningarna hos KB inte skulle räcka till för att ta emot den stora dataström som det kan komma att bli fråga om. Det kan även vara svårt för KB rent praktiskt att ta hand om och lagra detta material på egna databärare. En kapacitetsbrist hos KB när det gäller möjligheten att ta emot pliktexemplar via nätverk skulle kunna omöjliggöra för de leveranspliktiga att uppfylla sina skyldigheter. En sådan ordning bör undvikas. Av dessa skäl har vi ansett att det i dagsläget inte går att i praktiken genomföra en skyldighet att lämna pliktexemplar via nätverk. Det är troligt att den tekniska utvecklingen, liksom hittills, innebär att kapaciteten för att överföra och lagra data utökas kraftigt. Man kan alltså tänka sig att i framtiden införa en skyldighet att lämna pliktexemplar via nätverk. Erfarenheten visar dock att datamängderna tenderar att öka i takt med att kapaciteten för att överföra och lagra data ökar.

Vi har vidare ansett att det inte finns tillräckligt starka skäl för att införa en skyldighet att göra det möjligt för KB att självt hämta in elektroniska dokument som omfattas av leveransplikt. Åtkomsten till de elektroniska dokumenten kan vara skyddad av lösenord eller andra tekniska anordningar som den leveranspliktige kan ha befogad anledning att inte vilja avslöja för KB. Det kan vidare vara svårt för KB att i praktiken hantera en stor mängd olika säkerhetssystem för att kunna hämta de elektroniska dokumenten.

Med databärare avses ett fysiskt medium för lagring av elektronisk information, t.ex. cd-skiva eller USB-minne. Flera elektroniska dokument kan lämnas på en och samma databärare, som också kan innehålla åtföljande metadata (se avsnitt 12.4).

Det bör överlämnas till KB att meddela s.k. verkställighetsföreskrifter med närmare bestämmelser om hur pliktexemplar av elektroniska dokument ska lämnas. Dessa föreskrifter kan avse t.ex. vilka egenskaper databäraren ska ha, hur databäraren ska vara märkt och hur filerna ska namnges och vara ordnade på databäraren.

Kungl. biblioteket får bestämma om andra leveranssätt

Mot bakgrund av bl.a. de fördelar som finns med leverans av pliktexemplar via nätverk anser vi att det är lämpligt att regeringen eller, om regeringen så bestämmer, KB ges en möjlighet att meddela föreskrifter om att skyldigheten att lämna pliktexemplar får fullgöras på annat sätt än genom att lämna elektroniska dokument på databärare, t.ex. genom leverans via nätverk eller genom att KB ges möjlighet att självt samla in vissa elektroniska dokument. Det bör även vara möjligt för regeringen att ge KB rätt att besluta om detta i enskilda fall. Genom en sådan ordning kan de leveranspliktiga och KB komma överens om lämpliga former för hur leveransplikten för elektroniska dokument ska uppfyllas. Särskilt när det gäller de större massmedieföretagen torde det finnas goda möjligheter att träffa sådana överenskommelser.

Vi föreställer oss att KB i praktiken kommer att utforma ett antal s.k. protokoll för skilda typer av elektroniska dokument med anvisningar för hur de data som ingår i en nätverksleverans ska vara strukturerade och sedan meddela föreskrifter eller beslut om att pliktleverans kan få ske med användning av något av protokollen. Det kan förutses att de företag som utformar programvara för publicering kommer att anpassa sin programvara till de fastlagda

protokollen för att förenkla och automatisera leveranserna av elektroniska dokument med den metadata som ska åtfölja dessa.

Behörigheten att bestämma att skyldigheten att lämna pliktexemplar får fullgöras på annat sätt innebär att KB också kan t.ex. bestämma att en hel databas eller en hel webbplats får lämnas under angivna förutsättningar eller att pliktexemplar annars får lämnas i annat format än det som tillgängliggjorts.

12.2 Antalet pliktexemplar och leveranstiden

Vårt förslag: Ett pliktexemplar av det elektroniska dokumentet ska lämnas inom tre månader från tillgängliggörandet.

Pliktexemplar av elektroniska dokument ska som redogjorts för ovan i regel lämnas på en databärare, t.ex. en dvd-skiva. Två frågor som återstår att beröra är antalet pliktexemplar samt när pliktexemplar ska lämnas.

Varför skulle reservexemplar behövas?

Enligt uppdraget ska vi bedöma om ett reservexemplar ska lämnas. Enligt pliktexemplarslagen behöver bara ett exemplar lämnas av filmer, videogram, fonogram och vissa andra dokument för elektronisk återgivning. I fråga om filmer kan det lämnade originalet till och med återlämnas sedan KB haft skälig tid för att göra en egen kopia (26 §). När det gäller pliktexemplar av annat, t.ex. tryckta skrifter, ska KB bevara ett nationalexemplar och Lunds universitetsbibliotek ett nationellt reservexemplar (2 § pliktexemplarsförordningen).

Kostnaderna för att ta emot och lagra pliktexemplar av elektroniska dokument och bygga upp en organisation för detta är sådana att vi anser att det är uteslutet att mer än en myndighet skulle göra det. Härtill kommer att pliktexemplar av de elektroniska dokumenten har lämnats just därför att de har gjorts tillgängliga genom överföring via nätverk, varför det torde finnas goda tekniska förutsättningar för att från en enda myndighet smidigt tillhandahålla de elektroniska dokumenten på det sättet. Frågan om vilka rättsliga förutsättningar som bör finnas för sådant tillhandahållande

faller dock utanför vårt uppdrag. Som vi återkommer till i avsnitt 12.3 anser vi att pliktexemplar bör lämnas till KB.

Anledningen till att överväga om leveransplikten för elektroniska dokument bör omfatta mer än ett exemplar är därmed som vi ser det i första hand behovet av en eller flera säkerhetskopior för att trygga bevarandet av de elektroniska dokumenten (jämför prop. 1977/78:97 s. 66 f.). Detta behov beror bl.a. på vilka rättsliga möjligheter KB har att självt göra en eller flera sådana kopior av ett elektroniskt dokument med upphovsrättsskyddat innehåll.

Säkerhetskopiering enligt upphovsrättslagen

I 16 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) föreskrivs det att vissa arkiv och bibliotek, bl.a. KB, har rätt att framställa exemplar av verk, dock inte datorprogram, för vissa särskilda ändamål. Det utreds för närvarande om upphovsrättslagen bör ändras för att underlätta för bibliotek och arkiv att digitalisera och tillgängliggöra upphovsrättsligt skyddade verk (dir. 2009:65).

Kopiering får till att börja med ske för bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål (16 § första stycket 1 upphovsrättslagen). Med bevarandeändamål avses framför allt kopiering av material i syfte att bevara och skydda arkivets eller bibliotekets egna samlingar. I 2 § upphovsrättsförordningen (1993:1212) definieras de två fall som avses med begreppet kompletteringsändamål. Det ena fallet är då ett exemplar av ett verk är ofullständigt. Om verket har kommit ut i delar, avses dock endast det fallet att den del som saknas inte kan köpas i handeln. Det andra fallet är då exemplar av verket inte kan köpas i handeln och exemplarframställningen sker hos ett arkiv eller bibliotek som har rätt att få pliktexemplar av den aktuella produkttypen.

För kopiering enligt 16 § första stycket 1 upphovsrättslagen finns det inte någon begränsning i fråga om sättet för mångfaldigande. Såväl analoga som digitala kopior av verk kan således framställas för t.ex. bevarandeändamål. Detsamma gäller sedan den 1 juli 2005 för kopiering av verk för användning i läsapparater (prop. 2004/05:110 s. 158 ff.).

Det finns däremot en begränsning när det gäller att tillhandahålla allmänheten exemplar av verk som kopierats. Frågan om tillhandahållande av elektroniska dokument som pliktlevererats till

KB ligger visserligen utanför vårt uppdrag, men vi vill ändå kort redogöra för vissa bestämmelser som kan ha betydelse för KB:s möjligheter att tillhandahålla allmänheten kopior av dessa dokument. Enligt 16 § första stycket 2 upphovsrättslagen får visserligen kopiering ske, även digital sådan, för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original. Av bestämmelsens andra stycke framgår det dock att bara sådana exemplar som arkiv och bibliotek framställer på *papper* för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar m.m. får spridas till lånesökande. Biblioteken kan således, om det inte finns en avtalslicens för spridning av exemplar (se 42 d § upphovsrättslagen), inte tillhandahålla sådant material digitalt till allmänheten.

Eftersom Kungl. biblioteket självt kan säkerhetskopiera, behöver inte reservexemplar lämnas

Möjligheten för KB att kopiera ett verk för bevarandeändamål enligt 16 § upphovsrättslagen gäller inte datorprogram. Som vi tidigare anført (avsnitt 10.1.2) innebär vårt förslag att elektroniskt material som utgör programvara eller annars bara innehåller koder som inte är avsedda för läsning, avlyssning eller visning för en människa inte omfattas av leveransplikt. Det pliktlevererade materialet kommer således inte att innehålla datorprogram.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det inte finns något hinder mot att KB i bevarandesyfte självt gör en eller flera kopior av de elektroniska dokument som pliktlevereras. Det är enligt vår mening därför rimligt att den som är skyldig att lämna pliktexemplar endast behöver lämna ett exemplar. Det bör sedan vara att upp till KB att bedöma i vilken utsträckning skyldigheten att bevara de elektroniska dokumenten kräver att kopior görs och förvaras geografiskt åtskilda. Ledning för den bedömningen kan hämtas i Riksarkivets föreskrifter om elektroniska handlingar (RA-FS 2009:1 och 2).

Även säkerhetskopior av de elektroniska dokumenten får anses ingå i KB:s bibliotek på ett sådant sätt att dessa i enlighet med 2 kap. 11 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen inte ska anses som allmänna handlingar hos KB, jämför också SOU 2009:5 och lagrådsremiss den 1 oktober 2009 med förslag om att säkerhetskopior inte ska anses som allmänna handlingar.

Tre månaders leveranstid

När det gäller inom vilken tid pliktexemplar ska lämnas är det i många fall önskvärt med en så snabb leverans som möjligt. En snabb leverans minskar risken för att den leveranspliktige glömmer bort sin skyldighet eller för att det elektroniska dokumentet förstörs eller förvanskas hos denne och underlättar KB:s möjligheter att kontrollera att skyldigheten fullgörs. Samtidigt bör det beaktas att lagen ålägger de leveranspliktiga en börda som inte bör göras tyngre än nödvändigt. Vi menar att en leveranstid om tre månader från det att ett elektroniskt dokument gjordes tillgängligt är rimlig. Det är självfallet inget som hindrar att leverans sker tidigare.

12.3 Pliktexemplar ska lämnas till Kungl. biblioteket

Vårt förslag: Pliktexemplaret av ett elektroniskt dokument ska lämnas till Kungl. biblioteket, som ska bevara det för framtiden. Det är inte tillåtet att samtidigt söka i innehållet i flera olika elektroniska dokument som har lämnats.

Den myndighet som ska ta emot och bevara pliktexemplar av elektroniska dokument bör enligt vår mening vara Kungl. biblioteket (KB).

KB har lång erfarenhet av att ta emot och bevara pliktexemplar av bl.a. tryckta skrifter. Sedan Statens ljud- och bildarkiv (SLBA) den 1 januari 2009 upphörde att vara en egen myndighet, och dess verksamhet inordnades i KB, sker i dag leverans enligt pliktexemplarslagen av alla slags leveranspliktiga dokument till KB. Det är också KB som bedriver den robotinsamling av elektroniskt material som görs inom arbetet med *Kulturarw*³ (se avsnitt 3). Som redan nämnts är kostnaderna för att ta emot och lagra pliktexemplar av elektroniska dokument och bygga upp en organisation för detta sådana att vi anser att det är uteslutet att mer än en myndighet skulle göra det. Några skäl för att låta en annan myndighet än KB ta emot och bevara pliktexemplar av elektroniska dokument har inte framkommit.

Kungl. biblioteket ska för framtiden bevara pliktexemplaren

KB:s uppgift bör vara att, i likhet med vad som gäller för tryckt material m.m., för framtiden bevara de pliktexemplar av elektroniska dokument som levererats. Det närmare förfarandet om hur materialet bäst ska bevaras bör överlåtas till KB.

Sådant som är undantaget från leveransplikt behöver dock inte bevaras. Om KB får in ett elektroniskt dokument som inte omfattas av leveransplikt, t.ex. för att det inte har tillräcklig svensk anknytning eller har ett obetydligt innehåll, är KB således inte skyldigt att bevara detta, utan det är upp till myndigheten hur man vill förfara med dokumentet. Detsamma gäller även för elektroniska dokument som inte omfattas av leveransplikt därför att det har samma eller i allt väsentligt samma innehåll som ett redan lämnat elektroniskt dokument eller något som redan har lämnats enligt pliktexemplarslagen. KB har således möjlighet att gallra ut sådana elektroniska dokument. Det finns dock inget som hindrar att KB, om myndigheten finner det lämpligt, bevarar även sådant material. KB kan som nämnts meddela undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar, t.ex. för vissa kategorier av elektroniska dokument (se avsnitt 10.4.5). Om ett sådant undantag meddelas, behöver KB således inte (längre) bevara de elektroniska dokument som avses med undantaget. KB kan således gallra ut även sådant som levererats innan undantaget meddelades.

Förslaget om att KB enligt den nya lagstiftningen ska ta emot och bevara elektroniska dokument föranleder en följdändring i KB:s instruktion, där de nya arbetsuppgifterna för KB bör anges.

Sökmöjligheterna i det pliktlevererade materialet begränsas tills vidare

De elektroniska dokumenten kan innehålla sådana personuppgifter som avses i personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen är emellertid subsidiär i förhållande till avvikande föreskrifter i annan lag och i förordning (2 §). De föreslagna författningsbestämmelserna om en leveransplikt och en skyldighet för KB att bevara utgör sådana från personuppgiftslagen avvikande bestämmelser som ska följas oberoende av bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Frågan om hur materialet ska tillgängliggöras omfattas som tidigare anförts inte av vårt uppdrag. Det framstår emellertid som uppenbart att det insamlade materialet kommer att innehålla ett stort antal personuppgifter, varav en del kan vara av särskilt känslig natur. I och med att materialet finns i elektronisk form torde det inte vara alltför tekniskt svårt att göra olika former av sammanställningar av uppgifter ur materialet, t.ex. listor över vad som nämns i materialet om en viss person. Vi anser att man i avvaktan på att frågan om tillgängliggörande utreds och regleras måste beakta vissa integritetsaspekter beträffande det pliktlevererade materialet. Vi föreslår därför, för att skydda den personliga integriteten, att det tills vidare inte ska vara tillåtet att samtidigt söka i innehållet i flera olika elektroniska dokument. I samband med att frågor om tillgängliggörande övervägs i annat sammanhang bör det också övervägas i vilken utsträckning sökning bör vara tillåten i materialet.

Det föreslagna förbudet riktar sig mot både KB:s egen personal och utomstående. Förbudet innebär att det t.ex. inte är tillåtet att samtidigt söka igenom flera elektroniska dokument för att se om en person omnämns eller finns på bild i dessa dokument. Däremot är det inte något som hindrar att KB på motsvarande nivå som sker nu med det fysiska materialet hämtar uppgifter ur de elektroniska dokumenten och katalogiserar dessa samt söker efter elektroniska dokument, t.ex. av viss upphovsman, i den sålunda upprättade katalogen.

12.4 Metadata som ska lämnas

Vårt förslag: Pliktexemplar av elektroniska dokument ska vara åtföljda av information om tillgängliggörandet, det elektroniska dokumentets logiska format och samband med andra dokument som omfattas av leveransplikt samt koder eller liknande som kan krävas för att på avsett vis ta del av innehållet i det elektroniska dokumentet. Kungl. biblioteket meddelar närmare föreskrifter om detta.

Metadata beskrivs ofta som ”data om data”. En traditionell bibliotekskatalog innehåller metadata om enheterna i biblioteket. Som exempel på några traditionella metadatakategorier inom

biblioteksväsendet kan nämnas uppgifter om författare, titel, utgivare, utgivningsår etc. Metadata har alltså kommit att nämnas som exempel på ett lämpligt verktyg i samband med diskussioner om hur man kan förbättra beskrivning, registrering och återvinning av elektroniskt lagrad information, däribland webbsidor (se SOU 1998:111 s. 73 f.).

Metadata från de olika enheterna i ett arkiv eller bibliotek behöver föras in i en katalog, eller ett register, för att det ska vara möjligt att hitta exempelvis en viss enhet med ett visst innehåll eller alla enheter av en viss upphovsman. Det är en viktig uppgift för biblioteken att utvinna metadata ur enheterna i biblioteket och föra in dessa metadata på ett strukturerat sätt i en katalog.

Den som ska göra en pliktleverans kan ha en egen, intern katalog med poster med metadata om det som levereras. På området för audiovisuella medier förekommer det också att mer eller mindre fristående företag har tablåer med metadata om det som sänds i eteren eller från rymden eller register med metadata om den musik och de filmer som ges ut. Genom frivilliga överenskommelser eller köp på kommersiella villkor kan KB få tag i metadata om det pliktlevererade som underlättar katalogiseringen hos KB eller höjer kvaliteten på det som registreras. Så sker redan i dag, och de förslag vi lämnar hindrar inte heller sådant i fråga om elektroniska dokument.

Vad vi har att ta ställning till i detta avsnitt är vilka metadata den leveranspliktige enligt lag ska vara skyldig att lämna i samband med leveransen av ett elektroniskt dokument. Det bör först påminnas om att enligt vårt förslag ska det elektroniska dokumentet lämnas i det format det har tillgängliggjorts. Vissa filformat kan i sig innehålla strukturerade metadata med uppgifter om t.ex. titel och artist, och det är vanligt att tillgängliggjorda filer gör det. I synnerhet gäller det i dag vanliga filformat för musik, film och talböcker. De metadata som den offentliggjorda filen kan innehålla kommer alltså KB att ha tillgång till.

Enligt 32 § första stycket pliktexemplarslagen ska pliktexemplar som lämnas enligt föreskrifterna i den lagen även omfatta bl.a. omslag, fodral, folder, broschyr och liknande mindre tillbehör som följer med varje exemplar när detta görs tillgängligt för allmänheten, samt, såvitt gäller dokument för elektronisk återgivning, datorprogram i maskinläsbar form eller andra sådana särskilda anvisningar som kan fordras för att användaren ska kunna tillgodogöra sig innehållet i dokumentet.

Frågan om hur KB ska katalogisera de elektroniska dokument som levereras omfattas inte av vårt utredningsuppdrag. Inte heller omfattas i princip frågan om hur KB ska få tag i metadata att katalogisera.

Att föreskriva att interna metadata som aldrig har gjorts tillgängliga för allmänheten ska levereras vore en sådan principiell nyhet att det inte kan anses ankomma på oss att föreslå något sådant. En föreskrift om en sådan skyldighet skulle också lätt kunna komma i konflikt med den grundlagsskyddade rätten för upphovsmän och andra att vara anonyma och den motsvarande sekretessen för publicisten.

Att föreskriva att någon annat än i ringa utsträckning är skyldig att producera metadata, eller ordna dessa på ett visst sätt som passar KB, vore också en principiell nyhet i pliktleveranssammanhang, som vi inte är beredda att föreslå.

Vi har kommit fram till att det som är rimligt att kräva finns med varje levererat elektroniskt dokument är information om tillgängliggörandet av det elektroniska dokumentet och om det elektroniska dokumentets logiska format och samband med andra dokument som omfattas av leveransplikt.

Tillgängliggörandet

Vad först gäller information om tillgängliggörandet av det elektroniska dokumentet avser vi sådan grundläggande information som på vilket nätverk, inklusive i förekommande fall nätverksadress, dokumentet tillgängliggjorts, när dokumentet tillgängliggjordes första gången och om dokumentet gjorts tillgängligt för envar eller om tillgången varit begränsad till någon viss krets, t.ex. den som betalat för sig eller registrerat sig på något visst sätt. Med hjälp av den informationen bör KB kunna sammanställa t.ex. de elektroniska dokument som en viss dag gjorts tillgängliga på en viss webbplats, exempelvis en dagstidnings webbplats. Har ett elektroniskt dokument gjorts tillgängligt på flera olika webbplatser, såsom när en musikfil säljs via flera distributörer, bör det vara tillräckligt att ange detta.

Det logiska formatet

För att kunna ta del av ett elektroniskt dokument och på lämpligt sätt långtidsbevara det behöver KB känna till vilket logiskt format som det elektroniska dokumentet har. När ett pliktexemplar lämnas bör detta därför alltid vara åtföljt av information om vilket logiskt format, dvs. i praktiken vilket filformat, inklusive i förekommande fall information om aktuell version av filformatet, som det elektroniska dokumentet har (se avsnitt 12.1 angående logiska format).

Sambandet med andra dokument

Slutligen är det i vissa fall av avgörande betydelse att pliktleveransen av elektroniska dokument åtföljs av information om vilket samband varje dokumentet har med andra elektroniska dokument som omfattas av leveransplikt. Det är därvid inte tillräckligt att t.ex. ange att alla dokument som publicerats i en nättidning en viss dag har detta samband. Vad vi tänker på är i stället främst två fall.

Det första fallet är när en artikel eller liknande levereras i form av flera elektroniska dokument (filer), där artikeltexten, ingressen, rubriken, en tillhörande nyhetsbild eller film, bildtext eller liknande kan finnas i skilda filer. Det som då ska anges är att alla dessa filer varit avsedda att presenteras tillsammans som en avgränsad enhet.

Det andra fallet, som delvis kan sammanfalla med vad som sagts om det första fallet, är när information om en fil som kan hämtas via en webbsida finns på webbsidan. Typexemplet är filer med musik, film eller talade eller skrivna böcker som säljs via en e-butik och där det finns beskrivningar av de saluförda filerna på webbplatsen. Det som då ska anges är vilka musikfiler etc. och eventuella bilder med omslag eller liknande som filen med den aktuella beskrivningen avser. Därmed kommer KB som regel att få del av nödvändiga metadata om musikfilen etc., inklusive information om exempelvis vilka filer med musik etc. som kan vara avsedda att utgöra en logisk enhet, t.ex. ett musikalbum med visst omslag och med låtar i viss ordning eller en talbok med avsnitt i skilda filer som är avsedda att avlyssnas i viss ordning. Eftersom leveransplikten normalt åvilar producenten (publicisten/producenten/förlaget/utgivaren) eller importören (den svenske distributören/förläggaren/utgivaren) av de elektroniska dokumenten och inte

e-butikerna som bara distribuerar dessa inom landet (se avsnitt 11), kommer skyldigheten i praktiken att avse de metadata som producenten eller importören lämnar till e-butikerna för tillgängliggörande för allmänheten tillsammans med aktuella musikfiler etc.

På motsvarande sätt ska information lämnas om vilket samband ett elektroniskt dokument eventuellt har med sådant som lämnats som pliktexemplar enligt pliktexemplarslagen. Man kan här tänka sig t.ex. ett elektroniskt dokument som innehåller instuderingsuppgifter och som görs tillgängligt via Internet för dem som har köpt en viss tryckt lärobok, som pliktlevererats. Det kan också vara fråga om elektroniska dokument som innehåller uppdateringar eller kompletteringar av tryckt material.

Koder eller liknande

Ett elektroniskt dokument som levereras kan ha tillgängliggjorts på sådant sätt att det krävs koder eller liknande för att man på avsett vis ska kunna ta del av innehållet i dokumentet. Vi tänker här i första hand på elektroniska dokument som tillgängliggjorts i krypterad form. För att man på KB ska kunna ta del av innehållet i det elektroniska dokumentet på avsett vis måste dokumentet vara åtföljt av information om koder eller liknande som möjliggör detta. Det är alltså här fråga om information om koder eller liknande som tillgängliggjorts för allmänheten. Inget hindrar emellertid att KB får en egen, unik kod eller liknande. Det avgörande är att KB med hjälp av de tillhandahållna koderna eller liknande kan ta del av innehållet på samma sätt och i samma utsträckning som allmänheten kunnat det. I avsnitt 10.4.4 har vi berört det fallet att ett elektroniskt dokument är försett med sådant skydd som gör det omöjligt eller påtagligt svårt att bevara innehållet i det.

Verkställighetsföreskrifter

Närmare föreskrifter om den information som ska åtfölja pliktexemplar av elektroniska dokument bör meddelas av KB. Dessa s.k. verkställighetsföreskrifter kan t.ex. röra hur dokumentets logiska format ska anges, hur olika samband mellan flera elektroniska dokument ska beskrivas, osv. Man kan också tänka sig att KB

utfärdar föreskrifter om att informationen ska lämnas enligt ett visst formulär med anvisningar för ifyllandet. Föreskrifterna får dock inte innebära några ytterligare skyldigheter av betydelse för den enskilde, utan de får bara utgöra preciseringar av de skyldigheter som anges i lagtexten. Däremot kan KB självfallet träffa frivilliga överenskommelser med de leveranspliktiga om att få ta del av ytterligare metadata.

I avsnitt 13.6 berörs offentliga organs skyldighet att lämna ytterligare metadata.

12.5 Vite och överklagande

Vårt förslag: Kungl. biblioteket kan vid vite förelägga någon att fullgöra sin skyldighet att lämna pliktexemplar. Ett beslut om vite får överklagas. Andra beslut enligt den föreslagna lagen får inte överklagas.

Enligt 34 § pliktexemplarslagen kan KB vid vite förelägga den som åsidosätter skyldigheten att lämna pliktexemplar. Motsvarande bör gälla den som inte uppfyller sin skyldighet att lämna pliktexemplar av elektroniska dokument. Det innebär att om KB får information om ett elektroniskt dokument som omfattas av leveransplikt men som inte lämnats, så kan KB förelägga den leveranspliktige att vid äventyr av vite lämna in dokumentet. Om den leveranspliktige inte efterkommer en sådan begäran, kan KB vända sig till förvaltningsrätten och ansöka om utdömande av vitet.

I lagen (1985:206) om viten finns det allmänna bestämmelser om handläggningen av viten.

Ett beslut om vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dvs. från och med den 15 februari 2010 förvaltningsrätten. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut, t.ex. ett beslut om undantag från leveransplikt eller att inte medge undantag från leveransplikt, bör inte få överklagas.

13 Offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar

Vårt förslag: Ett offentligt organ som i form av en avgränsad enhet av elektroniskt material har låtit göra en promemoria, en rapport, en utredning, en vägledning eller någon annan liknande publikation, som det offentliga organet låtit framställa, tillgänglig för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk ska lämna ett pliktexemplar av handlingen till Kungl. biblioteket inom tre månader från tillgängliggörandet. Den skyldigheten gäller dock inte för det som finns i det offentliga rättssystemet enligt rättssystemförordningen (1999:175). Regeringen och Kungl. biblioteket har möjlighet att meddela ytterligare undantag från skyldigheten. Kungl. biblioteket får meddela undantag för sådant som ska sparas för framtiden av annan myndighet. Kungl. biblioteket får vidare efter samråd med Riksarkivet meddela föreskrifter om att även andra metadata än sådana som enskilda ska lämna ska åtfölja pliktexemplar som statliga myndigheter under regeringen ska lämna.

13.1 Leveransplikten

Vår utgångspunkt är som anförts tidigare att leveransplikten för offentliga organ bör begränsas till "egentliga myndighetspublikationer" (se avsnitt 7.5). I detta avsnitt definierar vi närmare vad det är som utgör sådana publikationer. En annan utgångspunkt är att skyldigheten för offentliga organ att lämna pliktexemplar bör avgränsas till sådant som lätt kan levereras och samlas in.

Leveransplikten enligt vårt förslag i denna del åvilar offentliga organ. Vi har valt begreppet offentligt organ framför begreppet myndighet för att fånga in även riksdagen, regeringen och de

kommunala beslutande församlingarna. Privaträttsliga subjekt som ägs av det allmänna eller där det allmänna har ett avgörande inflytande, t.ex. kommunala företag, omfattas inte av begreppet offentliga organ enligt vårt förslag. Inte heller omfattas enligt vårt förslag privaträttsliga subjekt som tillagts myndighetsutövande arbetsuppgifter, t.ex. Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Inga privaträttsliga subjekt omfattas alltså av den leveransplikt som gäller för offentliga organ.

Enligt vårt förslag ska ett offentligt organ lämna ett pliktexemplar av en egentlig myndighetspublikation till Kungl. biblioteket (KB) inom tre månader från tillgängliggörandet. Med egentlig myndighetspublikation avser vi en promemoria, en rapport, en utredning, en vägledning eller någon annan liknande publikation, som det offentliga organet låtit framställa, som det offentliga organet har låtit göra tillgänglig i form av en avgränsad enhet av elektroniskt material för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk.

Den föreslagna leveransplikten påverkar inte myndigheters skyldigheter att själva bevara allmänna handlingar enligt arkivlagstiftningen.

13.2 Undantag från leveransplikten

Från offentliga organs leveransplikt föreslår vi inte något sådant undantag vid parallellpublicering som föreslås gälla för enskilda (jämför avsnitt 10.4.4). Pliktexemplar av en elektronisk myndighetspublikation ska således lämnas även om publikationen har samma eller i allt väsentligt samma innehåll som något som tidigare har lämnats enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (pliktexemplarslagen). Bakgrunden till detta är att avsikten är att KB ska kunna tillhandahålla en gemensam nod för enkel tillgång via nätverk till i princip alla elektroniska myndighetspublikationer (se avsnitt 7.5).

Enligt utredningsuppdraget ska leveransplikten i princip inte omfatta sådant som redan omfattas av skyldigheterna enligt pliktexemplarslagen eller förordningen (1988:377) om statliga myndigheters skyldighet att leverera skrifter till kungl. biblioteket och riksdagsbiblioteket, men det kan enligt utredningsuppdraget finnas skäl att göra undantag från den principen varför det står oss fritt att lämna förslag till sådana undantag. Av det nyss anförda och

vad som anförs i avsnitt 7.5 framgår det att vi funnit tillräckliga skäl för att föreskriva leveransplikt för i princip alla egentliga myndighetspublikationer.

Avsikten är alltså att KB ska kunna tillhandahålla en gemensam nod för enkel tillgång till i princip alla elektroniska myndighetspublikationer. Ett motsvarande syfte på ett visst område uppfyller redan det befintliga offentliga rättsinformationssystemet enligt rättsinformationsförordningen (1999:175), där rättsinformation från flera olika myndigheter finns samlad och tillgänglig gratis via ett allmänt nätverk (Internet) på ett enhetligt sätt. Vi anser därför att man inte bör besvära de informationsansvariga myndigheterna enligt rättsinformationsförordningen med att leverera samma material även till KB i form av pliktexemplar. Vi föreslår alltså ett undantag från leveransplikten för sådana handlingar som finns i det offentliga rättsinformationssystemet enligt rättsinformationsförordningen. Skulle KB, såsom en oreglerad service, vilja erbjuda tillgång till även det som finns i rättsinformationssystemet kan det ordnas genom en hyperlänk eller genom att KB självt hämtar materialet som finns samlat i det systemet. KB kan därmed avgöra om det finns tillräckliga skäl för KB att även självt bevara materialet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. i praktiken KB, får enligt vårt förslag meddela även ytterligare föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar och besluta om undantag i enskilda fall. KB bör därvid få en uttrycklig möjlighet att meddela undantag för sådant som ska sparas för framtiden av annan myndighet. Den möjligheten till undantag gäller för allt som en annan myndighet ska spara för framtiden, oberoende av om det är en elektronisk publikation eller någon annan allmän handling, t.ex. en inläga i ett ärende.

13.3 Publikationer som ett offentligt organ låtit framställa och tillgängliggöra

Vi föreslår således för det första att leveransplikten begränsas till sådana elektroniska publikationer som ett offentligt organ självt både låtit framställa och låtit tillgängliggöra för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk. Detta innebär att leveransplikten begränsas till publikationer som det offentliga organet självt har framställt eller uppdragit åt någon annan, t.ex. en forskare eller

utredare, att framställa. I det senare fallet måste uppdraget från det offentliga organet ha gått ut på att framställa just en publikation (se närmare avsnitt 13.4 om vilka publikationer som avses) och inte något annat. Att en myndighet t.ex. förelägger någon att komma in med en inläga eller ett yttrande i ett ärende är alltså inte tillräckligt, inte heller att en myndighet låter en annan myndighet komma in med ett remissvar. Över huvud taget omfattas inte handlingar som enskilda eller myndigheter lämnar in till en myndighet i förvaltningsärenden, även om myndigheten skulle publicera dessa handlingar.

En förutsättning för leveransplikt är också att det är det offentliga organet som har låtit göra den framställda publikationen tillgänglig för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk. Vad gäller den sistnämnda förutsättningen kan hänvisas till vad som anförs i avsnitt 10.2.

Det kan förekomma att en myndighet har låtit en annan myndighet framställa en publikation och att båda myndigheterna tillgängliggör publikationen. Avsikten är att leveransplikten i det fallet ska åvila bara den myndighet som låtit framställa publikationen.

Har två eller flera offentliga organ tillsammans framställt och tillgängliggjort en publikation, räcker det att ett organ lämnar ett pliktexemplar av publikationen. Det får överlätas till de inblandade att komma överens om vilket organ som ska lämna pliktexemplar.

13.4 Bara egentliga publikationer

För det andra föreslår vi att den elektroniska publikationen ska ha viss karaktär för att omfattas av leveransplikt. Det måste nämligen röra sig om en promemoria, en rapport, en utredning, en vägledning eller någon annan liknande publikation.

Det innebär i praktiken att den elektroniska publikationen ska vara av viss omfattning. Ett dokument som publiceras på en webbsida och bara innehåller en kort nyhetsnotis, en platsannons, en seminarieinbjudan eller liknande omfattas alltså inte av leveransplikt, utan det ska vara fråga om en större sammanhängande publikation. Inte heller omfattas blanketter och liknande som kan laddas ned från en myndighets webbplats.

Det är dock inte storleken av den elektroniska publikationen i sig som är avgörande för om den omfattas av leveransplikt utan

dess karaktär av publikation. Dokumenten ska nämligen kunna sägas vara en promemoria, en rapport, en utredning eller en vägledning eller åtminstone något som liknar en sådan publikation. Det avgörande är om det kan sägas vara fråga om en publikation, dvs. något som åtminstone liknar det som offentliga organ brukade låta trycka eller annars ge ut på sådana fysiska informationsbärare som omfattas av pliktexemplarslagen innan det blev vanligt med elektronisk publicering. Sådant som förs fortlöpande kan inte anses utgöra en publikation som omfattas av leveransplikt, medan sådana publikationer som ges ut i olika upplagor eller versioner omfattas (jämför avsnitt 10.1.3). Inte heller kan en databas anses utgöra en publikation som omfattas av leveransplikt (jämför avsnitt 10.1.4).

En promemoria i egentlig mening kan bestå av bara en kort text men ändå omfattas av leveransplikt. Det kan t.ex. röra sig om kunskapsöversikter, utbildnings- och informationsmaterial eller anvisningar som huvudsakligen är riktade till allmänheten. Som exempel kan nämnas broschyren *Gemensam vårdnad – vad innebär det?* som finns att ladda ned som pdf-fil på Socialstyrelsens webbplats och som omfattar 16 sidor. Ett annat exempel på en, ännu mindre, publikation är Statens folkhälsoinstituts folder *Rådgivning om tobak*, som även den finns att ladda ned som pdf-fil och som bara omfattar 4 sidor. Ett ytterligare exempel är statistiska uppgifter som publiceras månadsvis, även om statistiken varje månad bara omfattar någon enstaka sida. Är avsikten att den månadsvisa statistiken även ska sammanställas och publiceras i en elektronisk årsbok, kan det dock finnas skäl att se annorlunda på den månadsvisa statistiken och anse att bara årsboken utgör en sådan publikation som omfattas av leveransplikt. Interna arbetspromemior och andra promemior som inte görs tillgängliga för allmänheten genom överföring via nätverk omfattas inte av leveransplikt.

När det gäller större elektroniska publikationer torde det i många fall inte råda någon tvekan om en publikation är sådan att den omfattas av leveransplikt enligt den föreslagna bestämmelsen. En tydlig indikation är t.ex. om den elektroniska publikationen motsvarar något som publiceras i tryckt skrift i en rapportserie eller liknande. Om en sådan publikation finns tillgänglig för allmänheten att ladda ned från myndighetens webbplats, så omfattas den av leveransplikt. Som exempel på sådana publikationer kan nämnas Statens offentliga utredningar, Brottsförebyggande rådets rapporter och Skatteverkets rapporter. Ett ytterligare exempel är sådana

tidskrifter för allmänheten och/eller den egna personalen som myndigheter ger ut och tillgängliggör för allmänheten på sin webbplats. Något krav på att den elektroniska publikationen ska motsvaras av något tryckt material finns dock inte. Utvecklingen kan antas gå mot att offentliga organ publicerar allt mer material bara elektroniskt då kostnaderna för detta är så mycket lägre i förhållande till att trycka motsvarande material.

Det är inte ovanligt att myndigheter på sin webbplats har en rubrik som lyder *Publikationer* eller liknande, och under denna presenterar ett stort antal publikationer som är tillgängliga för allmänheten att ladda ned. Även om detta inte har någon rättslig betydelse för om ett elektroniskt dokument omfattas av leveransplikt eller inte, kan det antas att de dokument som publiceras under denna rubrik i form av en pdf-fil, word-fil eller liknande i regel omfattas av leveransplikt enligt vårt förslag.

Då skyldigheten att lämna pliktexemplar bara omfattar egentliga myndighetspublikationer faller i regel beslut och domar i mål och ärenden utanför, även om dessa gjorts tillgängliga för allmänheten via nätverk. Detsamma gäller för andra handlingar som finns i förvaltningsärenden, och det även om det är myndigheten själv som har framställt handlingen.

Det har blivit allt vanligare att myndigheter fortlöpande gör vissa utvalda beslut och domar tillgängliga för allmänheten via nätverk. Det kan t.ex. ske genom att man på myndighetens webbplats har en länk till en pdf-fil med beslutet eller ett referat av detta. I vissa fall kan det röra sig om samma referat som sedermera publiceras i en referatsamling. Som exempel på myndigheter som publicerar beslut på detta sätt kan nämnas Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän (JO), Marknadsdomstolen och Naturvårdsverket. Dessa enskilda beslut eller enskilda referat av beslut kan dock inte anses utgöra egentliga myndighetspublikationer som omfattas av leveransplikt. Detsamma gäller för remissvar och liknande dokument som myndigheterna numera i vissa fall publicerar elektroniskt.

Annorlunda förhåller det sig om ett offentligt organ väljer att elektroniskt publicera flera utvalda beslut i referat eller fulltext i en s.k. referatsamling. Anledningen till att myndigheter på detta sätt redovisar sin praxis är bl.a. för att ge såväl andra myndigheter som enskilda vägledning på det område som myndigheten agerar inom. En sådan publikation, som ofta också ges ut årligen i tryckt skrift, får anses vara en egentlig myndighetspublikation som omfattas av

leveransplikt. Som exempel på en sådan referatsamling som här avses kan nämnas Brottsoffermyndighetens referatsamling som publiceras årligen.

Som tidigare nämnts (avsnitt 13.2) gäller undantag för sådana handlingar som finns i det offentliga rättsinformationssystemet enligt rättsinformationsförordningen.

13.5 Bara när en publikation finns i en fil

För det tredje föreslår vi att leveransplikten ska gälla bara för sådana elektroniska publikationer som görs tillgängliga i form av en avgränsad enhet, dvs. en enda fil. En utgångspunkt är som nämnts att skyldigheten för offentliga organ att lämna pliktexemplar bör avgränsas till sådant som lätt kan levereras och samlas in. Därför bör leveransplikten begränsas till sådana situationer där i princip en elektronisk publikation utgörs av en (enda) fil. Publicerade artiklar och liknande som utgörs av flera filer, t.ex. olika filer för artikelrubriken, artikelns ingress, artikeltexten med mellanrubriker, den bild som illustrerar artikeln respektive bildtexten, omfattas således inte av offentliga organs leveransplikt (jämför avsnitt 10.1.2).

Det förekommer emellertid att en längre publikation av praktiska eller andra skäl är sekventiellt uppdelad på ett fåtal filer som innehåller olika avsnitt av publikationen, t.ex. en fil med huvudtexten och en annan fil med en bilaga till den texten. Avsikten är att varje fil i detta fall ska anses som en publikation och således omfattas av leveransplikt. Skulle en publikation tillgängliggöras både sekventiellt uppdelad i flera filer och som en enda fil, bör dock leveransplikten omfatta bara den sistnämnda filen.

Vårt förslag innebär att de elektroniska publikationer som omfattas av offentliga organs leveransplikt omfattas av den definition av elektroniska dokument som vi föreslår (se avsnitt 10). Däremot omfattas som framgått inte alla elektroniska dokument som ett offentligt organ tillgängliggör för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk av leveransplikt.

13.6 Hur pliktexemplar ska lämnas

Enligt förslaget ska det publicerande offentliga organet lämna ett pliktexemplar av publikationen till KB inom tre månader från

tillgängliggörandet. När det gäller hur offentliga organ ska lämna pliktexemplar av sina elektroniska publikationer till KB föreslår vi även i övrigt att samma bestämmelser ska gälla som för enskilda. Någon möjlighet att besluta om vite finns dock inte enligt vårt förslag, eftersom vi ansett det onödigt och dessutom i vissa fall, t.ex. avseende riksdagen och regeringen, direkt olämpligt. Här hänvisas i övrigt till vad vi anfört i avsnitt 12.

I fråga om de metadata som ska lämnas finns det anledning att påminna om bestämmelsen om att information ska lämnas om sambandet med sådant som ska lämnas enligt pliktexemplarslagen (se avsnitt 12.4). Eftersom det för offentliga organ inte gäller något undantag vid parallellpublicering (se avsnitt 13.2), innebär den bestämmelsen att offentliga organ i förekommande fall ska lämna information också om vilket dokument som lämnats enligt pliktexemplarslagen som det elektroniska dokumentet motsvarar.

Vi anser vidare att det bör vara möjligt att föreskriva att offentliga organ ska lämna även andra metadata än sådana som enskilda ska lämna. Det kan t.ex. gälla sådan bibliografisk information som om det elektroniska dokumentet ingår i någon serie och vilken beteckning dokumentet i så fall har inom serien. Sådan ytterligare information, som det publicerande offentliga organet torde kunna lämna utan större besvär eller merkostnader, skulle underlätta KB:s katalogisering av materialet. Vi föreslår därför att KB, genom en bestämmelse i förordning, bemyndigas att meddela föreskrifter om att även andra metadata än sådana som enskilda ska lämna ska åtfölja pliktexemplar. Den föreskriftsrätten bör dock av författningstekniska skäl bara gälla i fråga om sådana pliktexemplar som statliga myndigheter under regeringen ska lämna. Det kan emellertid antas att även kommunala myndigheter och församlingar, regeringen och riksdagen och dess myndigheter kommer att frivilligt följa de föreskrifter som meddelas för statliga myndigheter under regeringen. Eftersom pliktexemplaren utgör allmänna handlingar hos den publicerande myndigheten och då det finns skyldighet för den myndigheten att registrera och förteckna sådana handlingar, bör KB:s föreskriftsrätt få utnyttjas först efter samråd med Riksarkivet, som är expertmyndighet i fråga om redovisning av allmänna handlingar. Därmed kan i största möjliga utsträckning undvikas att i sak samma information ska redovisas på olika sätt enligt arkivlagstiftningen och lagstiftningen om pliktexemplar.

Vi har bedömt att det föreslagna bemyndigandet i förordning, som berör bara myndigheterna under regeringen, inte är oförenligt

med grundlagarna, jämför 3 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen. Bemyndigandet får givetvis inte användas för att meddela föreskrifter som berör enskildas grundlagsskyddade rättigheter, t.ex. rätten till anonymitet.

14 Leveransplikt för omtryck

Vårt förslag: Pliktexemplar av s.k. omtryck av annan skrift än dagstidningar, av dokument för elektronisk återgivning, av skrift i mikrofilm och av s.k. kombinerat material ska inte längre lämnas till Kungl. biblioteket utan bara till Lunds universitetsbibliotek.

Enligt utredningsuppdraget står det oss fritt att ta upp och lämna förslag beträffande även andra frågor med anknytning till pliktexemplarslagen än de som nämns i uppdraget.

Med hänsyn till den utökning av uppdraget för Kungl. biblioteket (KB) och ökning av kostnaderna för verksamheten som förslaget i fråga om leveransplikt för elektroniska dokument innebär har vi efterhört om KB anser att några författningsändringar är befogade för att KB ska kunna minska kostnaderna för den verksamhet KB bedriver i dag. KB har därvid föreslagit att sådana författningsändringar görs att omtryck inte längre ska levereras till KB. Vi tar därför upp den frågan.

I fråga om andra tryckta skrifter än dagstidningar gäller att det av en skrift som har samma innehåll och utförande som en tidigare framställd skrift som det redan lämnats pliktexemplar av ska lämnas bara två pliktexemplar, ett nationalexemplar till KB och ett nationellt reservexemplar till Lunds universitetsbibliotek, som i dag kallar sig Universitetsbiblioteket i Lund (7 och 24 §§ pliktexemplarslagen). Motsvarande gäller i fråga om dokument för elektronisk återgivning, skrift i mikrofilm och för s.k. kombinerat material (11, 17 och 24 §§ pliktexemplarslagen). För film, videogram, fonogram och vissa andra dokument för elektronisk återgivning gäller att pliktexemplar inte behöver lämnas alls av ett dokument som har samma innehåll och utförande som ett tidigare framställt dokument av vilket pliktexemplar har lämnats (13 och 15 §§ pliktexemplarsla-

gen). Vi har i fråga om leveransplikt för elektroniska dokument föreslagit ett undantag för elektroniska dokument som har samma eller i allt väsentligt samma innehåll som något som det redan har lämnats pliktexemplar av (se avsnitt 10.4.4).

Skyldigheten för KB och Lunds universitetsbibliotek att för framtiden bevara dokument gäller inte sådana pliktexemplar som visar sig vara en oförändrad ny utgåva av ett tidigare lämnat dokument (2 § andra stycket pliktexemplarsförordningen). KB behöver således i dag inte spara de pliktexemplar som utgör omtryck.

I förarbetena till 1979 års pliktexemplarslag, som i aktuellt avseende innehöll motsvarande bestämmelser som den nu gällande pliktexemplarslagen innehåller, anförde det föredragande statsrådet följande (prop. 1977/78:97 s. 68):

Det är enligt min mening viktigt att skriftproduktionen bevaras i så fullständigt skick som möjligt för att tillgodose forskningens behov av bl.a. bibliografering och statistisk redovisning. I fråga om oförändrat omtryck av skrift är det därför enligt min mening motiverat att ett nationalexemplar och ett reservexemplar lämnas.

Det krävs alltså att omtrycket har oförändrat innehåll och utförande. Om detta sägs följande i förarbetena till pliktexemplarslagen (prop. 1993/94:10 s. 38):

Vid avgörande av frågan om innehåll och utförande har ändrats bör samma bedömningsgrunder gälla som enligt nu gällande pliktexemplarslag. Således får utförandet anses ha ändrats om förändringar har skett i typografin eller i textbehandlingen i övrigt eller i illustrationsmaterialet. Däremot saknar det betydelse om papperssort eller bandtyp har ändrats. Till grund för att avgöra leveransskyldighetens omfattning bör kunna läggas det s.k. ISBN-systemet (International Standard Book Numbering). Om nytt ISBN krävs, bör den nya utgivningen inte anses som oförändrad (se prop. 1977/78:97 s. 68 och 115).

Av förarbetena till 1979 års pliktexemplarslag framgår det att enbart rättelse av tryckfel och nytt tryckår inte ändrar karaktäriseringen av den nya utgivningen som oförändrad och att det inte har någon betydelse om upplagens beteckning ändrats (prop. 1977/78:97 s. 68 och 115).

Tidigare katalogiserade KB varje omtryck. Det har man dock slutat med, och nu anges i den bibliografiska posten för det först levererade dokumentet bara att flera tryckningar finns. Forskarna har såvitt framkommit inte klagat över den förändringen. Någon

extern statistisk redovisning av omtrycken har inte gjorts eller efterfrågats.

I dag sparar KB alla omtrycken i en magasinsdepå i Bålsta. KB har uppskattat att en till en och en halv årsarbetskraft går åt för att ta hand om omtrycken. Därtill kommer kostnaderna för lagringsutrymmet för omtrycken. Det har enligt KB inte förekommit någon egentlig extern efterfrågan på de magasinerade omtrycken.

Också Lunds universitetsbibliotek sparar de allra flesta omtrycken. Nationalexemplaret hos KB får bara hållas tillgängligt i KB:s lokaler, medan det nationella reservexemplaret vid Lunds universitetsbibliotek får sändas på s.k. fjärrlån i Sverige och utomlands. Fjärrlåneverksamheten sliter på reservexemplaret och ökar risken för att det förkommer. När ett reservexemplar slitits ut eller kommit bort ersätts det om möjligt med ett omtryck av samma dokument. Lunds universitet önskar av den anledningen att också i fortsättningen få ett pliktexemplar av varje omtryck till sitt universitetsbibliotek.

Vi tycker att KB:s förslag är bra och kan spara resurser. Det har inte kommit fram att forskningen skulle behöva de omtryck som KB sparar, men som KB redan i dag har författningsenlig möjlighet att kasta. Däremot skulle det kunna vara av värde för forskningen att katalogisering av omtrycken sker på samma sätt som i dag, dvs. genom att det i posten för den första tryckningen anges att det finns flera tryckningar. Den katalogiseringen kan göras av Lunds universitetsbibliotek.

Vi föreslår alltså att bara ett pliktexemplar ska lämnas till Lunds universitetsbibliotek av omtryck av annan skrift än dagstidningar, av dokument för elektronisk återgivning, av skrift i mikrofilm och av s.k. kombinerat material.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vårt förslag: Lagstiftningen träder i och för sig i kraft den 1 april 2011. Under en övergångsperiod har dock bara vissa betydande traditionella publicister och vissa myndigheter leveransplikt för elektroniska dokument som publiceras efter den 1 oktober 2011. För övriga gäller skyldigheten att lämna pliktexemplar sådana elektroniska dokument som publiceras efter den 1 juli 2013, då lagstiftningen träder i full kraft.

Våra förslag innebär att Kungl. biblioteket (KB) tillförs helt nya arbetsuppgifter med material i många olika elektroniska format som för KB är i princip helt nya. Det står klart att det kommer att ta ett tag för KB att bygga upp den tekniska infrastruktur och utveckla den kompetens som krävs för att ta emot och lagra det tillkommande materialet som kan komma att bli ganska omfattande och komma från många olika leveranspliktiga. Som tidigare antytts (avsnitt 12.1) kan en ordning med automatiserad leverans via nätverk enligt av KB genom föreskrifter eller beslut i enskilda fall preciserade protokoll innebära betydande fördelar för både leveranspliktiga och KB. Det bör eftersträvas att en sådan för alla inblandade effektiv ordning kommer till stånd i så stor utsträckning som det är tekniskt och i övrigt praktiskt möjligt. Det krävs av naturliga skäl att KB utformar de aktuella protokollen efter samråd med de leveranspliktiga och med beaktande av befintliga funktioner hos den programvara som de leveranspliktiga allmänt använder (jämför 4 § förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning). Detta kommer att ta en hel del tid.

Det är av främst dessa skäl enligt vår mening nödvändigt att vänta ett tag med att låta den föreslagna lagstiftningen träda i full kraft. Att det dröjer ett tag innan allt material som omfattas av

leveransplikt enligt förslaget kan komma in till KB är förstås synd. Det bör dock framhållas att förslaget syftar till att lägga en grund för att under lång tid samla in materialet och bevara det för framtiden, dvs. i princip för evigt, och att det i det tidsperspektivet inte framstår som orimligt med en viss övergångsperiod för att hinna ordna smidiga och i praktiken fungerande lösningar.

Vid våra kontakter med KB har vi också kommit till insikt om att det är nödvändigt att inleda med ett slags testperiod, en period med "försöksverksamhet". Det framstår nämligen som mycket svårt, eller i vart fall mycket resurskrävande, att låta en ganska omfattande leveransplikt träda i kraft vid ett enda datum i förhållande till förmodligen väldigt många leveranspliktiga. Det behövs alltså enligt vår mening en viss inledande period under vilken KB, efter samråd med ett någotsånär behandligt antal leveranspliktiga, kan bygga upp nödvändig kunskap och utforma för alla inblandade smidiga rutiner. KB har särskilt framhållit vikten av att kunna under övergångsperioden ha bara ett begränsat antal leveranspliktiga att föra en dialog med. Därför har det inte framstått som något rimligt alternativ att under övergångsperioden låta alla berörda få leveransplikt för bara vissa typer av elektroniska dokument, t.ex. dokument som ska levereras i vissa format eller som offentliggörs av dagstidningar. Vi har i stället koncentrerat oss på att finna godtagbara kriterier för att få ett lämpligt urval av ett begränsat antal aktörer som ska ha leveransplikt under övergångsperioden.

Vi föreslår alltså ett system för ikraftträdandet som innebär följande. Den föreslagna lagen träder i och för sig i kraft vid ett visst datum, den 1 april 2011 enligt vårt förslag, samtidigt som den av oss föreslagna anknytande förordningen träder i kraft, jämte konsekvensändringen i instruktionen för KB. Därmed blir det formellt möjligt för KB att börja utfärda föreskrifter omkring leveransplikten. Skyldigheten att lämna pliktexemplar träder dock inte i full kraft förrän drygt två år därefter, för elektroniska dokument som görs tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk efter den 1 juli 2013 enligt vårt förslag. För att få till stånd en övergångsperiod ska emellertid skyldigheten att lämna pliktexemplar träda i kraft tidigare än så – för elektroniska dokument som görs tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk efter den 1 oktober 2011 enligt vårt förslag – i förhållande till ett visst antal potentiellt leveranspliktiga aktörer. Vi föreslår att regeringen för tydlighets skull uppdrar åt KB att tillkännage på sin webbplats vilka dessa aktörer är en tid dessförin-

nan, senast den 1 juli 2011 enligt vårt förslag. Detta tillkännagivande av KB:s tolkning om vad de av riksdagen beslutade övergångsbestämmelserna innebär har inte i sig någon rättsverkan och kan inte överklagas. Däremot kan givetvis ett beslut av KB om vite för att någon utpekad privat aktör enligt KB:s mening inte fullgjort sin leveransplikt överklagas (se avsnitt 12.5).

Vi har alltså valt att låta leveransplikten omfatta elektroniska dokument som tillgängliggörs efter vissa tidpunkter och inte även alla dokument som finns tillgängliggjorda vid dessa tidpunkter. Det är främst praktiska skäl som styr det valet, eftersom det skulle vara svårt och dyrt för KB att på en gång ta emot enorma mängder elektroniska dokument från väldigt många olika leverantörer.

Vårt förslag till ändring av lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument – som innebär att pliktexemplar av s.k. omtryck av annan skrift än dagstidningar, av dokument för elektronisk återgivning, av skrift i mikrofilm och av s.k. kombinerat material inte längre ska lämnas till KB utan bara till Lunds universitetsbibliotek – föreslås träda i kraft den 1 april 2011.

När det gäller att välja ut vilka som bör ha leveransplikt under övergångsperioden, har vi utgått från de traditionella publicisterna, dvs. i princip de som i dag lämnar dokument enligt pliktexemplarslagen. Skälen till detta är främst två. Det ena skälet är att det kan antas att traditionella publicister ofta också publicerar på ett sådant sätt att de har leveransplikt enligt den föreslagna lagen. Det andra skälet, som i praktiken varit avgörande, är att det visat sig vara svårt att hitta lämpliga kriterier för att göra ett urval av sådana aktörer som inte har leveransplikt enligt pliktexemplarslagen, dvs. de ”nya”, renodlade e-publicisterna.

Enligt vårt förslag ska följande aktörer vara leveranspliktiga under övergångsperioden, dvs. för elektroniska dokument som görs tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk efter den 1 oktober 2011:

- den som har tillstånd att sända TV-program till hela landet
- den som har tillstånd att sända rikstäckande radio eller lokalradio med Göteborg som sändningsområde
- de tio största dagstidningarna respektive tidskrifterna
- 14 statliga myndigheter under regeringen

Det bör framhållas att de utpekade aktörerna har leveransplikt bara om det följer av den föreslagna lagen (se avsnitt 11).

I fråga om urvalet av aktörer för övergångsperioden har vi gjort följande närmare överväganden.

Antalet aktörer och det elektroniska material som dessa kan antas lämna måste vara tillräckligt stort respektive varierat för att KB under övergångsperioden ska kunna bygga upp nödvändig kunskap, samtidigt som antalet aktörer inte bör vara fler än att KB har möjlighet att bl.a. via dialog utforma för alla inblandade smidiga rutiner. Vi har därför försökt att i första hand välja ut aktörer som kan antas ha en relativt stor andel material som publiceras bara elektroniskt. Detta då elektroniskt material som även publiceras i annan form i regel är undantaget från leveransplikt (se avsnitt 10.4.4). Det måste även vara möjligt att utifrån lämpliga, objektiva och allmängiltiga kriterier kunna ange vilka som ska ha leveransplikt under övergångsperioden.

När det gäller bl.a. företag som ger ut film, musik och böcker gör vi bedömningen att det material som i dag publiceras elektroniskt i större utsträckning än vad som gäller t.ex. dagstidningars elektroniska material även publiceras i annan form. De e-böcker som publiceras av de större traditionella publicisterna har t.ex. oftast tidigare getts ut i tryckt form. Till detta kommer att det inom dessa områden är svårt att hitta entydig statistik eller liknande som kan användas för att med lämpliga kriterier välja ut ett visst antal aktörer.

Vi har mot denna bakgrund funnit det lämpligt att begränsa de aktörer som ska ha leveransplikt under övergångsperioden till i huvudsak fyra olika områden. Dessa är, som tidigare framgått, TV, radio, dagstidningar och tidskrifter. Till detta kommer ett antal myndigheter som också bör ha leveransplikt under övergångsperioden.

I det följande redogör vi närmare för hur de aktörer som omfattas av övergångsbestämmelserna kan identifieras enligt vårt förslag. Vi belyser också vilka aktörer som skulle beröras om de valda kriterierna skulle tillämpas på situationen i dag.

TV

När det gäller att välja ut vilka TV-företag som ska ha leveransplikt under övergångsperioden är det enligt vår mening rimligt att ta med alla företag som har tillstånd att sända rikstäckande TV-program. Anledning är främst att det inte rör sig om fler företag än

att KB kan klara av att under övergångsperioden hantera det material som kan förväntas levereras in. Däremot bör den som har tillstånd att sända bara lokala eller regionala TV-program inte omfattas.

Det är regeringen som beslutar om tillstånd att sända TV-program, om verksamheten finansieras med TV-avgiften enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, medan tillstånd för sändningar som finansieras på annat sätt beslutas av Radio- och TV-verket (2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen, 1996:844). Ett tillstånd att sända TV-program kan gälla hela landet eller vara begränsat till ett visst område. Uppgifter om vilka som har tillstånd att sända TV-program finns i Radio- och TV-verkets register.

Vi föreslår alltså att den som den 1 april 2011 hade tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen att sända TV-program till hela landet ska lämna pliktexemplar av elektroniska dokument under övergångsperioden.

De företag vars verksamhet i dag finansieras med TV-avgift är *Sveriges Television AB* och *Sveriges Utbildningsradio AB*, och dessa företag har tillstånd av regeringen att sända TV-program till hela landet.

När det gäller företag som har tillstånd av Radio- och TV-verket att sända TV-program så finns det i dag ett drygt 20-tal företag som har tillstånd att sända totalt cirka 40 kanaler (se Radio- och TV-verkets beslut den 27 mars 2008 i ärende dnr 361/2008 m.fl.). Ett tillstånd att sända TV-program innebär rätt att samtidigt sända det antal programtjänster (TV-kanaler) i varje område under den del av dygnet som anges i tillståndet (3 kap. 2 § radio- och TV-lagen). Samtidigt som Radio- och TV-verket beslutar om tillstånd att sända TV-program godkänner verket anmälda beteckningar för respektive programtjänst (TV-kanal), t.ex. *TV4*, *TV6*, *Disney Channel*, *TCM* och *BBC World*.

Vid en genomgång av de företag som har tillstånd att sända TV-program visar det sig att många av dessa är utländska företag. Sådana företag som inte är etablerade i Sverige omfattas i praktiken inte av leveransplikt enligt vårt lagförslag (se avsnitt 11). Detta innebär att även om övergångsbestämmelsen omfattar ett stort antal aktörer, är det endast ungefär hälften av dessa som i praktiken kommer att ha leveransplikt. Nedan följer en uppräknings av vilka TV-företag som i dag har tillstånd av Radio- och TV-verket att sända TV-program till hela landet samt vilka kanaler (program-

tjänster) dessa sänder ut. De utländska företagen har markerats med en asterisk.

- Axess Publishing AB (*Axess*)
- BBC World Limited* (*BBC World*)
- BBC Worldwide Limited* (*BBC Prime*)
- C More Entertainment AB (*Canal+ First, Canal+ Hits, Canal+ Sport 1*)
- Discovery Communications Europé Limited* (*Discovery Channel, Animal Planet, Discovery Travel & Living, Discovery Science*)
- DTU Television AB (*Canal7*)
- Eurosport Société anonyme* (*Eurosport*)
- Games Network Sweden AB (*Aftonbladet TV7*)
- Jetix Europe Limited* (*Jetix*)
- MTV Networks Europé* (*MTV, Vh1, Comedy Central*)
- NGC-UK Partnership* (*National Geographic Channel*)
- Nickelodeon International Ltd* (*Nickelodeon*)
- Nonstop Television 2.0 AB (*Showtime*)
- Nonstop Television 4.0 AB (*Silver*)
- Nonstop Television AB (*Star*)
- SBS Broadcasting Networks Limited* (*Kanal 5, Kanal 9*)
- SBS Radio AB (*The Voice*)
- The Walt Disney Company Limited* (*Disney Channel*)
- Turner Broadcasting System Europé Limited* (*CNN*)
- Turner Entertainment Networks International Limited* (*TCM*)
- TV1000 AB (*TV1000*)
- TV4 AB (*TV4, TV4 Plus, TV4 Fakta, TV400, TV4 Film, TV4 Sport*)
- Viasat Broadcasting UK Limited* (*TV6, TV8, ZTV, Viasat Sport 1*)

Av uppräknningen framgår att det i dag finns nio svenska företag som har tillstånd av Radio och TV-verket att sända TV-program till hela landet.

Radio

Det är relativt lätt att finna de största aktörerna på radioområdet. Med största menar vi då de som sänder rikstäckande radioprogram. Bakgrunden är att det är regeringen som beslutar om tillstånd att

sända ljudradioprogram till hela landet (2 kap. 2 § andra stycket radio- och TV-lagen) och att uppgifter om tillståndshavarna finns i Radio- och TV-verkets register. Vi föreslår mot denna bakgrund att den som har tillstånd av regeringen att sända ljudradioprogram till hela landet ska ha leveransplikt under övergångsperioden. Av Radio- och TV-verkets register framgår det att det i dag bara är två företag som har ett sådant tillstånd, *Sveriges Radio AB* och *Sveriges Utbildningsradio AB*.

Inte bara de som sänder rikstäckande radio utan även de som sänder lokalradio och närradio kan komma att ha leveransplikt för elektroniska dokument. När det gäller närradio rör det sig i regel om små aktörer, och vi har valt att inte föreslå att några av dessa mindre aktörer ska ha leveransplikt under övergångsperioden. Däremot menar vi att det är värdefullt att få med några aktörer från lokalradioområdet.

Tillstånd att sända lokalradio meddelas av Radio- och TV-verket (2 kap. 2 § tredje stycket radio- och TV-lagen). Verket beslutar även om sändningsområdenas omfattning (5 kap. 2 § radio- och TV-lagen). Ett tillstånd kan lämnas till en fysisk eller juridisk person och omfattar bara ett sändningsområde (5 kap. 4 § radio- och TV-lagen). Enligt Radio- och TV-verket finns det i dag 89 tillstånd att sända lokalradio som är fördelade över 38 sändningsområden.

För att på ett enkelt och tydligt sätt identifiera de aktörer som ska ha leveransplikt under övergångsperioden, och samtidigt få en god representation av de olika lokalradiokanaler som finns runt om i landet, bör man enligt vår mening välja ut ett sändningsområde där flera av de större aktörerna, dvs. de som sänder lokalradio inom flera sändningsområden, är representerade. Samtidigt bör antalet aktörer inte vara för många. Uppgifter om vilka aktörer som har sändningstillstånd inom olika sändningsområden kan hämtas ur Radio- och TV-verkets register. Vi har vid en jämförelse mellan olika sändningsområden valt att begränsa oss till de aktörer som har tillstånd att sända lokalradio med Göteborg som sändningsområde. De lokalradiokanaler som i dag finns registrerade med sändningsområde Västra Götalands län/Göteborg är *105,9 RIX FM Göteborg*, *Mix Megapol 107,3*, *Bandit Rock 104,8 Göteborg*, *NRJ Göteborg 105,3* och *107,8 Rockklassiker Göteborg*. Dessa radiokanaler sänds av *Göteborg Air 105,9 HB*, *Radio City AB*, *Radio Storpannan 104,8 i Göteborg HB*, *RBG Broadcasting AB* respektive *SBS Radio AB*.

Vi föreslår alltså att leveransplikt under övergångsperioden ska gälla för dels den som den 1 april 2011 hade tillstånd enligt 2 kap. 2 § andra stycket radio- och TV-lagen att sända ljudradioprogram till hela landet, dels den som den 1 april 2011 hade tillstånd enligt 5 kap. radio- och TV-lagen att sända lokalradio med Göteborg som sändningsområde.

Dagstidningar och tidskrifter

Det faller sig naturligt att när det gäller att välja ut vilka dagstidningsföretag som ska ha leveransplikt under övergångsperioden i första hand låta tidningarnas upplaga avgöra. Vi föreslår därför att den som den 1 april 2011 gav ut någon av de tio dagstidningar som hade den största genomsnittliga upplagan per utgivningsdag under 2010 ska ha leveransplikt under övergångsperioden.

Med dagstidning avses här detsamma som i pliktexemplarslagen, dvs. en skrift som utgör en allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning och som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka (2 §).

Uppgifter om de olika dagstidningarnas upplagor kan hämtas från Tidningsutgivarna (som i och för sig hämtar sin statistik från TS – Tidningsstatistik AB). De dagstidningar som 2008 hade den största genomsnittliga upplagan per utgivningsdag är *Aftonbladet*, *Dagens Nyheter*, *Metro Stockholm*, *Stockholm City*, *Göteborgs-Posten*, *Expressen*, *Svenska Dagbladet*, *Metro Riks*, *Sydsvenskan* och *Dagens Industri*.

Även när det gäller tidskrifter föreslår vi att leveransplikt under övergångsperioden ska gälla för den som den 1 april 2011 gav ut någon av de tio tidskrifter som hade den största genomsnittliga upplagan per utgivningsdag under 2010. Med tidskrift avses här en periodisk skrift, enligt definitionen i 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen, som inte är en dagstidning. Upplagesiffror kan hämtas från TS – Tidningsstatistik AB. En brist är dock att bara de tidskrifter som valt att ansluta sig till TS är med. Denna brist bör inte överdrivas då i princip alla tidskrifter med stor upplaga torde vara anslutna. De tio tidskrifter som hade störst upplaga under 2008 var följande. *Buffé*, *Coop Mersmak*, *IKEA Family Live*, *Kommunalarbetaren*, *Hem & Hyra*, *Kollega*, *Dagens Arbete*, *Hemma i HSB*, *Svensk Golf* och *Villaägaren*. Det kan antas att det för flera av dem som ger

ut tidskrifterna med störst upplaga inte kommer att finnas leveransplikt enligt den föreslagna lagen.

Vid beräkningen av den genomsnittliga upplagan per utgivningsdag för dagstidningar och tidskrifter ska alltså enligt vårt förslag utgivningen under 2010 ligga till grund. För att beakta den situationen att någon tidning eller tidskrift skulle ha upphört med sin utgivning under 2010 eller början av 2011 krävs det enligt vårt förslag också att företaget även den 1 april 2011 gav ut tidningen eller tidskriften. Det krävs dock inte att något nummer ska komma ut just det datumet, bara att utgivningen kan sägas fortgå det datumet.

Myndigheter

Vi har bett KB att lämna förslag på statliga myndigheter under regeringen som kan vara lämpliga att välja ut för leveransplikt under övergångsperioden. KB har lämnat förslag på myndigheter som bedömts – på grund av sitt statistikansvar eller eljest – publicera elektroniska dokument med statistiskt innehåll relativt frekvent. KB har vidare lämnat förslag på myndigheter som i dag publicerar video på sina webbplatser. Vi har med beaktande av KB:s förslag valt ut följande 14 statliga myndigheter under regeringen: *Brottsoffermyndigheten, Försäkringskassan, Göteborgs universitet, Höskoleverket, Karolinska institutet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Regeringskansliet, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens folkhälsoinstitut, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Sveriges lantbruksuniversitet och Vägverket.*

16 De ekonomiska konsekvenserna för staten av förslagen

I vårt uppdrag anges det att vi ska kommentera och föreslå finansiering för eventuella ekonomiska konsekvenser för staten av de förslag som läggs fram.

Vårt förslag till leveransplikt för elektroniska dokument innebär nya uppgifter för Kungl. biblioteket (KB). Flera nya funktioner kommer att behöva byggas upp för att ta emot och för framtiden bevara pliktexemplar av elektroniska dokument. Även om det är svårt att förutse mängden pliktexemplar av elektroniska dokument kan det antas att kostnaderna för att få in och ta hand om dessa kommer att uppgå till betydande belopp.

Det är inte troligt att arbetet med leveranserna enligt pliktexemplarslagen kommer att minska nämnvärt under de närmaste åren. Enligt KB verkar trenden vara att leveranserna av tryckt material minskar medan leveranserna av övrigt material, särskilt radio- och TV-program, ökar. Pliktleveranserna enligt våra förslag bör enligt vår mening inte medföra att KB upphör med sin robotinsamling av den svenska delen av Internet, eftersom den insamlingen kompletterar pliktleveranserna och vice versa.

Vi bedömer att det bara kommer att uppkomma begränsade kostnader för statliga myndigheter att lämna pliktexemplar enligt våra förslag. Dessa begränsade kostnader bör myndigheterna enligt vår bedömning kunna klara av utan anslagsökningar.

KB har gjort beräkningar och uppskattningar av kostnaderna hos KB med anledning av våra förslag. KB har vidare gjort beräkningar avseende möjliga kostnadsbesparingar till följd av rationalisering av befintlig verksamhet. I det följande redovisas de uppgifter vi fått från KB och som vi granskat. Vi har bedömt att de totala extra kostnaderna till följd av våra förslag som KB angett inte är orimliga.

I beräkningarna har det inte tagits med några framtida kostnader för att, när nuvarande logiska format respektive lagringsmedier går ur tiden, så småningom konvertera det levererade till nya logiska format och återkommande konvertera och migrera materialet till nya lagringsmedier. KB har betonat att det i framtiden kan tillkomma avsevärda kostnader vid nödvändiga tekniska generationsskiften. Dessa framtida kostnader för långtidsbevarandet har inte varit möjliga att beräkna eller uppskatta.

KB har också framfört att det kommer att uppstå kostnader för att kunna tillhandahålla materialet. Det handlar främst om personalkostnader för metadatahantering och juridiskt arbete avseende tillhandahållandet samt kostnader för avtalslicenser. Vi har bedömt att dessa kostnader inte är en följd av de förslag om leveransplikt vi, i enlighet med utredningsdirektiven, nu lägger fram.

Teknikkostnader

Enligt uppgifter från KB uppskattas den genomsnittliga totala extra kostnaden exklusive personalkostnader för att ta emot och lagra en (1) terabyte (TB) data till drygt 4 100 kr. KB uppskattar att det under perioden 2011–2013 kommer att levereras sammanlagt ungefär 28 TB data (6,5 TB 2011, 9 TB 2012 och 10 TB 2013). Från och med 2014 beräknas datamängden uppgå till cirka 11,3 TB per år. Uppskattningarna är osäkra beroende på den tekniska utvecklingen.

Tabell 1 Extra kostnader, exklusive personalkostnader, för att ta emot och lagra data från och med 2011. (Uppgifter från KB)

	Datamängd per år	Kostnad
2011	6,5 TB	27 tkr
2012	9 TB	37 tkr
2013	10 TB	41 tkr
2014–	11,3 TB	46 tkr

Personalkostnader

KB har vidare, bl.a. mot bakgrund av erfarenheter från utlandet och dimensioneringen hos Riksarkivets funktioner för att ta emot och bevara elektroniskt material, uppskattat de extra personalkostnader

(lön jämte lönekostnadspåslag om 50 procent och på detta 34 procent för lönebikostnader såsom lokaler) som uppstår till följd av förslagen. Enligt KB behöver följande heltidsanställd personal rekryteras under 2011 för att klara övergångsperioden.

- 1 insamlingsledare
- 3 tekniker
- 3 handläggare/informatörer
- 1 jurist

Med hänsyn till att personalen kommer att rekryteras successivt under 2011 beräknas de extra personalkostnaderna uppgå till 1 501 470 kr för 2011 (motsvarande 3 månader med full bemaning) och till 6 005 880 kr för 2012 (12 månader med full bemaning).

Enligt KB behöver vidare följande ytterligare heltidsanställd personal rekryteras inför 2013 för att klara det fulla ikraftträdandet under det året:

- 7 tekniker
- 7 handläggare/informatörer

KB har bedömt att den nyrekryterade personalen behöver vara i arbete under hela 2013 (12 månader) för upplärning, informationsinsatser och övrig förberedelse inför ikraftträdandet det året. De extra personalkostnaderna beräknas uppgå till 15 798 600 kr för 2013 och följande år avseende följande heltidsanställd personal:

- 1 insamlingsledare
- 10 tekniker
- 10 handläggare/informatörer
- 1 jurist

Våra förslag i fråga om leveransplikt för omtryck (avsnitt 14) beräknas enligt uppgifter från KB leda till en besparing hos KB på 603 000 kr per år (motsvarande en årsarbetskraft och magasineringskostnader). Med hänsyn till den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet blir besparingen 452 250 kr för 2011.

Nettokostnad till följd av förslagen

Nettokostnaderna till följd av förslagen uppgår således enligt KB:s uppgifter till följande.

**Tabell 2 Nettokostnad till följd av förslagen från och med 2011.
(Uppgifter från KB)**

	Ökade personal- kostnader (tkr)	Andra ökade kostnader (tkr)	Besparing (tkr)	Nettokostnad (tkr)
2011	1 501	27	452	1 076
2012	6 005	37	603	5 439
2013	15 798	41	603	15 236
2014–	15 798	46	603	15 241

Kostnadsbesparingar som kan göras inom Kungl. biblioteket

KB har bedömt att det som ett led i finansieringen av kostnaderna till följd av våra förslag är möjligt att göra vissa kostnadsbesparingar. Besparingar kan göras till följd av rationalisering av befintlig verksamhet i samband med beräknade pensionsavgångar. KB:s bedömningar har utgått från att den tidigare redovisade personalstyrkan finns tillgänglig. Bedömningarna förutsätter således att våra förslag genomförs och leder till den bemanning KB beräknat. Därigenom bör rationaliseringarna kunna genomföras till följd av bl.a. de tillkomna stordriftsfördelarna. Enligt KB är följande kostnadsbesparingar möjliga.

**Tabell 3 Möjliga kostnadsbesparingar inom KB från och med 2011.
(Uppgifter från KB)**

	Kostnadsbesparing (tkr)
2011	302
2012	1 206
2013	3 618
2014–	3 618

Vi föreslår att nettokostnaden till följd av våra förslag delvis finansieras genom dessa kostnadsbesparingar, som åtminstone till viss del kan ses som en följd av våra förslag.

Sammanfattning och slutsats

Den ökade kostnad för staten som återstår att finansiera uppgår alltså till följande belopp.

Tabell 4 Kostnad att finansiera från och med 2011. (Uppgifter från KB)

	Nettokostnad till följd av förslagen (tkr)	Kostnadsbespa- ring inom KB (tkr)	Återstår att finansiera (tkr)
2011	1 076	302	774
2012	5 439	1 206	4 233
2013	15 236	3 618	11 618
2014–	15 241	3 618	11 618

Vi har inte kommit på något annat sätt att finansiera dessa ökade kostnader hos KB än genom anslagsökning.

17 Författningskommentarer

17.1 Förslaget till lag om pliktexemplar av elektroniska dokument

Elektroniska dokument

1 § I denna lag förstås med ett elektroniskt dokument en avgränsad enhet av elektroniskt material med text, ljud eller bild som har ett på förhand bestämt innehåll som är avsett att presenteras vid varje användning.

I paragrafen definieras vad som avses med ett elektroniskt dokument. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.1.

Pliktexemplar

2 § Av ett elektroniskt dokument som gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk ska ett pliktexemplar lämnas till Kungl. biblioteket inom tre månader från tillgängliggörandet.

Skyldigheten enligt första stycket gäller dock bara om

1. tillgängliggörandet haft grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen på annan grund än innehav av ett utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen, eller annars

2. ett företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument eller andra yttranden har låtit framställa det elektroniska dokumentet och tillgängliggörandet har skett på det sätt som avses i 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen av framställaren eller av ett företag för yrkesmässigt tillhandahållande av elektroniska dokument eller andra yttranden.

I *första stycket* slås det inledningsvis fast att en förutsättning för att leveransplikt över huvud taget ska komma i fråga är att ett elektroniskt dokument har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk. Denna del av förslaget har kommenterats i avsnitt 10.2.

Vidare framgår det av första stycket att bara ett (1) pliktexemplar av ett elektroniskt dokument ska lämnas till Kungl. biblioteket (KB). Något reservexemplar behöver således inte lämnas. Pliktexemplaret ska lämnas senast tre månader efter det att det elektroniska dokumentet gjordes tillgängligt för allmänheten. Det saknar däremot betydelse om dokumentet fortfarande är tillgängligt för allmänheten vid den tidpunkt då pliktexemplaret faktiskt lämnas. Förslaget har kommenteras i avsnitt 12.2 och 12.3. Närmare bestämmelser om hur pliktexemplar ska lämnas finns i 10 och 11 §§. I 4 § finns det bestämmelser om vem som ska lämna pliktexemplar.

I *andra stycket* begränsas skyldigheten att lämna pliktexemplar av de elektroniska dokument som omfattas av första stycket till två fall. I 3 och 5–8 §§ finns det ytterligare begränsningar av skyldigheten att lämna pliktexemplar.

Enligt *punkt 1* ska pliktexemplar lämnas av elektroniska dokument om tillgängliggörandet haft grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen, dock inte frivilligt sådant. De elektroniska dokument som omfattas av bestämmelsen är främst sådana som publiceras enligt databasregeln eller som radioprogram. Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.3.2 och 10.3.3.

Pliktexemplar ska enligt *punkt 2* i vissa fall även lämnas av elektroniska dokument som ett företag som yrkesmässigt låter framställa elektroniska dokument eller andra yttranden har låtit framställa. En förutsättning är dock att dokumentet tillgängliggjorts på det sätt som anges i databasregeln antingen av företaget självt eller av ett företag som yrkesmässigt tillhandahåller elektroniska dokument eller andra yttranden. Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.3.4.

3 § Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller bara för elektroniska dokument som rör svenska förhållanden.

Ett elektroniskt dokument anses röra svenska förhållanden, om dokumentet

1. riktar sig till personer som förstår svenska språket,
2. innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär, eller annars
3. huvudsakligen riktar sig till allmänheten här i landet.

Har ett elektroniskt dokument som rör svenska förhållanden ett direkt samband med ett annat elektroniskt dokument, ska även det senare dokumentet anses röra svenska förhållanden.

I paragrafen begränsas skyldigheten att lämna pliktexemplar till elektroniska dokument som rör svenska förhållanden. Detta slås fast i *första stycket*.

Av *andra stycket* framgår det vad som krävs för att ett dokument ska anses röra svenska förhållanden.

Om ett elektroniskt dokument som rör svenska förhållanden har direkt samband med ett annat dokument, ska enligt paragrafens *tredje stycke* även det senare dokumentet anses röra svenska förhållanden, och pliktexemplar ska således lämnas även av detta dokument.

Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.3.5.

Vem som ska lämna pliktexemplar

4 § Pliktexemplar av ett elektroniskt dokument som någon som är etablerad här i landet har låtit framställa ska lämnas av denne. I annat fall ska pliktexemplar lämnas av den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet.

I paragrafen regleras vem som är skyldig att lämna pliktexemplar av ett elektroniskt dokument. I första hand ska pliktexemplar lämnas av den som har låtit framställa dokumentet. Det är bara om denne inte är etablerad här i landet, och det således inte går att nå denne med svensk lagstiftning, som den som har låtit göra dokumentet tillgängligt för allmänheten här i landet är skyldig att lämna pliktexemplar. Förslaget har kommenterats i avsnitt 11.

Undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar

Obetydligt innehåll

5 § Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller inte för ett elektroniskt dokument som har ett obetydligt innehåll i det sammanhang det gjorts tillgängligt.

I paragrafen undantas från skyldigheten att lämna pliktexemplar elektroniska dokument som har ett obetydligt innehåll i det sammanhang dokumentet gjorts tillgängligt. Med det sammanhang som dokumentet gjorts tillgängligt i avses i princip förhållandet till

de övriga elektroniska dokument som dokumentet publicerats tillsammans med. Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.4.2.

Kommersiella annonser

6 § Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller inte för ett elektroniskt dokument som utgör eller ingår i en kommersiell annons från någon annan än den som ska lämna pliktexemplar.

Undantag från leveransplikt gäller enligt paragrafen för elektroniska dokument som utgör eller ingår i en kommersiell annons. Ledning för vad som utgör en kommersiell annons kan hämtas från vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, där begreppet kommersiell annons också används (se t.ex. 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen). Undantaget gäller dock bara för kommersiella annonser från någon annan än den som ska lämna pliktexemplar. Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.4.3.

Parallellpublicering

7 § Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller inte för ett elektroniskt dokument som har samma eller i allt väsentligt samma innehåll som

1. ett redan lämnat elektroniskt dokument, eller
2. något som redan har lämnats enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller inte heller för ett elektroniskt dokument som utgör utdrag ur

1. ett eller flera redan lämnade elektroniska dokument, eller
2. sådant som redan har lämnats enligt lagen om pliktexemplar av dokument.

Är det redan lämnade elektroniska dokumentet försett med sådant skydd som gör det omöjligt eller påtagligt svårt att bevara innehållet i det, ska dock pliktexemplar lämnas av ett senare tillgängliggjort elektroniskt dokument som saknar sådant skydd.

I paragrafen görs det undantag för parallellpublicerade elektroniska dokument.

Att ett dokument enligt *första stycket* ska ha samma eller i allt väsentligt samma innehåll för att undantas från leveransplikt innebär att mindre avvikelser kan förekomma. Om samma innehåll samtidigt görs tillgängligt i flera elektroniska dokument med olika logiska format, har KB i enlighet med 10 § tredje stycket och 7 § förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument möjlig-

het att meddela föreskrifter om i vilket av dessa logiska format som ett elektroniskt dokument ska lämnas. Bestämmelsen i *punkt 2*, om att undantag från leveransplikt gäller för elektroniska dokumentet som på motsvarande sätt har samma innehåll som något som lämnats enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (pliktexemplarslagen), innebär att leveransplikten avseende elektroniska dokument kan sägas vara subsidiär i förhållande till leveransplikten enligt pliktexemplarslagen.

Enligt *andra stycket* gäller undantag från leveransplikt även om det elektroniska dokumentet bara utgör utdrag ur ett eller flera redan lämnade elektroniska dokument eller ur sådant som lämnats enligt pliktexemplarslagen. Detta gäller även om det elektroniska dokumentet innehåller något mindre tillägg, så länge det tillagda inte är av betydelse.

I *tredje stycket* görs det dock ett undantag från de nämnda undantagen vid parallellpublicering. Bestämmelsen i tredje stycket innebär att om ett redan lämnat elektroniskt dokument är försett med ett skydd som gör det omöjligt eller påtagligt svårt att bevara innehållet i det, t.ex. ett kopieringsskydd, ska ett pliktexemplar lämnas av ett senare tillgängliggjort elektroniskt dokument med samma innehåll som saknar sådant skydd.

Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.4.4.

Sådant som ett offentligt organ gjort tillgängligt för allmänheten

8 § Offentliga organ har inte skyldighet att lämna pliktexemplar enligt 2–4 §§.

I 15 § finns det bestämmelser om offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar.

Offentliga organ är enligt paragrafen undantagna från den skyldighet att lämna pliktexemplar som gäller för enskilda. I stället regleras skyldigheten för offentliga organ att lämna pliktexemplar i 15 §.

Ytterligare undantag

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar och besluta om undantag i enskilda fall. Sådana beslut får ändras eller upphävas.

I paragrafen berörs möjligheterna att meddela ytterligare undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar. Enligt 5 § förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument är det KB som får meddela föreskrifter om undantag samt besluta om undantag i enskilda fall. Undantag får dock enligt samma bestämmelse bara göras för elektroniska dokument som inte bedöms ha ett väsentligt värde för forskningen eller bevarandet av det svenska kulturarvet, eller som ska sparas för framtiden av en annan myndighet. Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.4.5 och 13.2.

Hur pliktexemplar ska lämnas

10 § Varje pliktexemplar av ett elektroniskt dokument ska lämnas på en databärare i det logiska format som det har gjorts tillgängligt via nätverk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att skyldigheten att lämna pliktexemplar får fullgöras på annat sätt och besluta om detta i enskilda fall. Sådana beslut får ändras eller upphävas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om i vilket logiskt format ett elektroniskt dokument som samtidigt gjorts tillgängligt i flera olika sådana format ska lämnas.

Enligt paragrafens *första stycke* är huvudregeln att varje pliktexemplar av ett elektroniskt dokument ska lämnas på en databärare i det logiska format som det har gjorts tillgängligt. Närmare föreskrifter om hur pliktexemplar ska lämnas meddelas av KB (se kommentaren till 12 §).

I *andra stycket* ges det möjligheter att meddela föreskrifter om att skyldigheten att lämna pliktexemplar får fullgöras på annat sätt, samt att även besluta om detta i enskilda fall. Sådana beslut i enskilda fall får ändras eller upphävas. Enligt 6 § förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument är det KB som får göra detta. Bestämmelsen ger utrymme för KB att föreskriva t.ex. att pliktexemplar under vissa förutsättningar får lämnas via nätverk

och skapar möjligheter för KB och den enskilde att komma överens om lämpliga former för hur leveransplikten ska uppfyllas.

Förslaget har kommenterats i avsnitt 12.1.

I *tredje stycket* regleras den situationen att ett elektroniskt dokument samtidigt gjorts tillgängligt i flera olika format. Bestämmelsen innebär, tillsammans med 7 § förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument, att KB får föreskriva om vilket av de olika format som dokumentet gjorts tillgängligt i som ska lämnas in. Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.4.4.

11 § När pliktexemplar av ett elektroniskt dokument lämnas ska det vara åtföljt av information om

1. tillgängliggörandet av det elektroniska dokumentet,
2. det elektroniska dokumentets logiska format,
3. koder eller liknande som kan krävas för att på avsett vis ta del av innehållet i det elektroniska dokumentet, och
4. det elektroniska dokumentets samband med andra elektroniska dokument som ska lämnas eller sådant som ska lämnas enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.

I paragrafen anges det vilka s.k. metadata som ska lämnas tillsammans med pliktexemplar av elektroniska dokument. Om ett pliktexemplar inte åtföljs av den information som krävs enligt bestämmelsen, kan den leveranspliktige inte anses ha uppfyllt sin leveransplikt (se även kommentaren till 13 §). Närmare föreskrifter om den information som ska åtfölja ett pliktexemplar meddelas av KB (se kommentaren till 12 §). Förslaget har kommenterats i avsnitt 12.4.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om hur pliktexemplar ska lämnas och den information som ska åtfölja lämnade pliktexemplar.

I paragrafen finns det en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om hur pliktexemplar ska lämnas enligt 10 § första stycket och om den information som ska åtfölja lämnade pliktexemplar enligt 11 §. I 8 § första stycket förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument delegeras möjligheten att meddela sådana föreskrifter till KB. Se kommentarerna till 10 och 11 §§.

Vite

13 § Den som åsidosätter skyldigheten att lämna pliktexemplar med tillhörande information enligt denna lag kan av den myndighet som regeringen bestämmer vid vite föreläggas att fullgöra sin skyldighet.

I paragrafen finns det bestämmelser om vite motsvarande dem som gäller skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt pliktexemplarslagen. Den myndighet som avses i bestämmelsen är KB (se 9 § förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument). Till skillnad från vad som gäller enligt pliktexemplarslagen anges här dock uttryckligen att möjligheten att vid vite förelägga en leveranspliktig att lämna pliktexemplar av ett elektroniskt dokument även omfattar den information som ska åtfölja pliktexemplaret. Om en leveranspliktig lämnar ett pliktexemplar som inte åtföljs av tillhörande information, kan KB, som sista utväg, vid vite förelägga den leveranspliktige att lämna sådan information. Förslaget har kommenterats i avsnitt 12.5.

Överklagande

14 § Beslut om vite enligt 13 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Av paragrafen framgår det att beslut om vite får överklagas. Andra beslut får inte överklagas. Förslaget har kommenterats i avsnitt 12.5.

Offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar

15 § Ett offentligt organ som i form av en avgränsad enhet av elektroniskt material har låtit göra en promemoria, en rapport, en utredning, en vägledning eller någon annan liknande publikation, som det offentliga organet låtit framställa, tillgänglig för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk ska lämna ett pliktexemplar av handlingen till Kungl. biblioteket inom tre månader från tillgängliggörandet.

Bestämmelserna i 10–12 §§ om hur pliktexemplar ska lämnas ska tillämpas på motsvarande sätt när pliktexemplar lämnas enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt första stycket och besluta om undantag i enskilda fall. Sådana beslut får ändras eller upphävas.

Som framgår av 8 § har offentliga organ inte någon skyldighet att lämna pliktexemplar av elektroniska dokument motsvarande den som gäller för enskilda. I stället regleras offentliga organs leveransplikt exklusivt i denna paragraf.

Enligt *första stycket* gäller leveransplikten inte för elektroniska dokument utan för vissa avgränsade enheter av elektroniskt material. Med begreppet en avgränsad enhet av elektroniskt material avses dock här detsamma som i 1 §, dvs. i praktiken en fil eller ett objekt. Leveransplikten för offentliga organ begränsas dessutom till vad som kan kallas "egentliga myndighetspublikationer" som myndigheten själv har låtit framställa. De undantag från leveransplikt som gäller för enskilda enligt 5–7 §§, bl.a. undantaget vid parallellpublicering, gäller inte för offentliga organ. Detta är en följd av att offentliga organ inte har någon skyldighet att lämna pliktexemplar av elektroniska dokument enligt 2–4 §§ (se 8 §). Något undantag kan ju inte ges för att lämna något som det inte finns en plikt att lämna. Förslaget har behandlats i avsnitt 13.1 och 13.3–13.5.

I *andra stycket* anges det att vad som gäller för enskilda om *hur* pliktexemplar av elektroniska dokument ska lämnas, t.ex. vilken information som ska åtfölja ett dokument, gäller även för offentliga organ när de lämnar pliktexemplar av de handlingar som omfattas av första stycket. Detta gäller även möjligheten för KB att meddela närmare föreskrifter om hur pliktexemplar ska lämnas. Enligt 8 § andra stycket förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument får dock KB, efter samråd med Riksarkivet, meddela föreskrifter om att statliga myndigheter under regeringen ska lämna även annan information än sådan som enskilda ska lämna. Bestämmelserna om vite (13 §) och överklagande (14 §) är inte tillämpliga för offentliga organ. Förslaget har behandlats i avsnitt 13.6.

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela undantag från leveransplikt. I 5 § förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument anges det att KB får meddela föreskrifter om undantag från leveransplikt samt även besluta om undantag i

enskilda fall (se kommentaren till 9 §). I 4 § förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument finns det ett undantag för handlingar som finns i det offentliga rättsinformationssystemet enligt rättsinformationsförordningen (1999:175). Förslaget har kommenterats i avsnitt 13.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

2. Pliktexemplar av elektroniska dokument som görs tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk efter den 1 oktober 2011 ska lämnas av

a) den som den 1 april 2011 hade tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) att sända TV-program till hela landet,

b) den som den 1 april 2011 hade tillstånd enligt 2 kap. 2 § andra stycket radio- och TV-lagen att sända ljudradioprogram till hela landet,

c) den som den 1 april 2011 hade tillstånd enligt 5 kap. radio- och TV-lagen att sända lokalradio med Göteborg som sändningsområde,

d) den som den 1 april 2011 gav ut någon av de tio dagstidningar som hade den största genomsnittliga upplagan per utgivningsdag under 2010,

e) den som den 1 april 2011 gav ut någon av de tio tidskrifter som hade den största genomsnittliga upplagan per utgivningsdag under 2010, och

f) Brottsoffermyndigheten, Försäkringskassan, Göteborgs universitet, Höskoleverket, Karolinska institutet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Regeringskansliet, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens folkhälsoinstitut, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Sveriges lantbruksuniversitet och Vägverket.

Övriga ska lämna pliktexemplar av elektroniska dokument som görs tillgängliga för allmänheten här i landet genom överföring via nätverk efter den 1 juli 2013.

Övergångsbestämmelserna har behandlats i avsnitt 15. Bestämmelserna innebär att skyldigheten att lämna pliktexemplar under knappt två år bara kommer att gälla för vissa utvalda kategorier av aktörer (2 a–f).

17.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument

De ändringar som föreslås i pliktexemplarslagen syftar till att pliktexemplar av s.k. omtryck inte längre ska lämnas till KB utan

bara till Lunds universitetsbibliotek. Ändringarna har behandlats i avsnitt 14.

I enlighet med gällande riktlinjer för författningsskrivning har i de paragrafer där ändringar föreslås alla förekomster av ordet ”skall” ändrats till ”ska”.

7 § Om en skrift som avses i 5 eller 6 § har samma innehåll och utförande som en tidigare framställd skrift, *ska* endast *ett* pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av den tidigare framställda skriften har lämnats eller lämnas samtidigt.

Föreskrifterna i första stycket gäller inte om annat följer av föreskrifterna om kombinerat material i 16 och 17 §§.

Av skrift som har framställts i punktskrift *ska* två pliktexemplar lämnas, om annat inte följer av vad som föreskrivs i 9 §.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt 5 och 6 §§ omfattar inte ett radioprogram eller en teknisk upptagning som enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen *ska* jämföras med en bilaga till en periodisk skrift.

I bestämmelsen behandlas frågan om pliktleverans av s.k. omtryck av andra skrifter än dagstidningar. I *första stycket* har antalet pliktexemplar som ska lämnas av en skrift som har samma innehåll och utförande som en tidigare framställd och lämnad skrift, ändrats från *två* (2) till *ett* (1) pliktexemplar.

11 § Om en skrift som avses i 10 § har samma innehåll som en tidigare eller samtidigt framställd skrift som avses i 5 eller 6 § eller har samma innehåll och utförande som en tidigare framställd skrift som avses i 10 §, *ska* endast *ett* pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av den tidigare eller samtidigt framställda skriften har lämnats eller lämnas samtidigt.

Föreskrifterna i första stycket gäller inte om annat följer av föreskrifterna om kombinerat material i 16 och 17 §§.

I denna paragraf behandlas frågan om pliktleverans av en skrift som utgör ett dokument för elektronisk återgivning, t.ex. en cd-skiva, som har samma innehåll som en tidigare eller samtidigt framställd skrift som lämnats. I första stycket har antalet pliktexemplar som ska lämnas ändrats från *två* (2) till *ett* (1) pliktexemplar.

17 § Av kombinerat material *ska* sju pliktexemplar lämnas.

Om kombinerat material har samma innehåll och utförande som tidigare framställt kombinerat material, *ska* endast *ett* pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av det tidigare framställda kombinerade materialet har lämnats eller lämnas samtidigt.

På motsvarande sätt som i 7 och 11 §§ har antalet pliktexemplar av s.k. kombinerat material som har samma innehåll och utförande som tidigare lämnat pliktexemplar av kombinerat material ändrats från *två* (2) till *ett* (1) pliktexemplar i *andra stycket*.

24 § Av pliktexemplar av skrift eller kombinerat material som *ska* lämnas i två eller tre exemplar *ska* ett eller två exemplar lämnas till Kungl. biblioteket och ett exemplar lämnas till Lunds universitetsbibliotek.

Av pliktexemplar av skrift eller kombinerat material som *ska* lämnas i sju exemplar *ska* ett exemplar lämnas till vart och ett av Kungl. biblioteket och Stockholms, Uppsala, Linköpings, Lunds, Göteborgs och Umeå universitetsbibliotek.

Pliktexemplar som avses i 7 § första stycket, 11 § första stycket och 17 § andra stycket ska lämnas till Lunds universitetsbibliotek.

De ovan redovisade ändringarna i 7, 11 och 17 §§ såvitt avser antalet pliktexemplar av omtryck får till följd att 24 § första stycket inte längre anger till vem som dessa pliktexemplar ska lämnas, eftersom det första stycket bara gäller för pliktexemplar som ska lämnas i två eller tre exemplar. I stället införs det ett nytt *tredje stycke* som innebär att pliktexemplar av omtrycken ska lämnas till Lunds universitetsbibliotek. Något pliktexemplar av omtryck kommer således inte längre att lämnas till KB.

17.3 Förslaget till förordning om pliktexemplar av elektroniska dokument

Inledande bestämmelse

1 § I denna förordning ges kompletterande föreskrifter till lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument.

Av den inledande bestämmelsen framgår det att förordningen innehåller föreskrifter som regeringen meddelat i anslutning till lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument.

Elektroniska dokument ska bevaras för framtiden

2 § Kungl. biblioteket ska för framtiden bevara det som lämnats enligt lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument. Sådant som är undantaget från skyldigheten att lämna pliktexemplar i enlighet med 5–9 §§ eller 15 § tredje stycket lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument eller 4 eller 5 § behöver dock inte bevaras.

Bestämmelsen innebär att KB, i likhet med vad som gäller sådant som lämnas enligt pliktexemplarslagen, är skyldigt att bevara de pliktexemplar av elektroniska dokument som lämnas. Om det material som lämnas inte är leveranspliktigt, t.ex. för att det rör sig om något som tidigare lämnats eller som KB beslutat om undantag för (se 5 §), behöver KB inte bevara det. Det finns dock inte något som hindrar att KB bevarar även sådant material. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.3 .

3 § Det är inte tillåtet att samtidigt söka i innehållet i flera elektroniska dokument som lämnats enligt lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument.

Bestämmelsen innehåller ett förbud mot att samtidigt söka igenom flera elektroniska dokument för att få fram uppgifter t.ex. om en person omnämns eller finns på bild i dessa dokument. Förbudet gäller både KB:s egen personal och utomstående. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.3.

Undantag från offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar

4 § Skyldigheten för offentliga organ att lämna pliktexemplar enligt 15 § lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument gäller inte för handlingar som finns i det offentliga rättssystemet enligt rättssystemförordningen (1999:175).

I bestämmelsen undantas sådana handlingar som finns i det offentliga rättssystemet från offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar. Som exempel på handlingar som omfattas av offentliga organs leveransplikt men som ska finnas i rättssystemet och således är undantagna från leveransplikt kan nämnas utredningsbetänkanden som publiceras i Statens offentliga utredningar eller departementsserien. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 13.2.

Övriga föreskrifter

5 § Kungl. biblioteket får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar för sådant

a) som bedöms inte ha ett väsentligt värde för forskningen eller bevarandet av det svenska kulturarvet, eller

b) som ska sparas för framtiden av annan myndighet.

Kungl. biblioteket får också under samma förutsättningar i enskilda fall besluta om undantag från skyldigheten att lämna pliktexemplar. Kungl. biblioteket får ändra eller upphäva sådana beslut.

I bestämmelsen regleras KB:s möjlighet att meddela föreskrifter om och i enskilda fall besluta om undantag från leveransplikten för elektroniska dokument enligt 9 § lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument. Se kommentaren till denna paragraf.

6 § Kungl. biblioteket får meddela föreskrifter om att skyldigheten att lämna pliktexemplar får fullgöras på annat sätt än som föreskrivs i 10 § första stycket lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument. Kungl. biblioteket får också i enskilda fall besluta om detta och ändra eller upphäva sådana beslut.

I bestämmelsen delegeras till KB möjligheten i 10 § andra stycket lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument att meddela föreskrifter och besluta i enskilda fall om att leveransplikten kan få fullgöras på annat sätt än genom att lämna pliktexemplaret på en databärare. Se kommentaren till 10 § lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument.

7 § Kungl. biblioteket får meddela föreskrifter om i vilket logiskt format ett elektroniskt dokument eller en handling som samtidigt gjorts tillgänglig i flera olika sådana format ska lämnas.

I bestämmelsen delegeras till KB möjligheten i 10 § tredje stycket lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument att meddela föreskrifter om i vilket format ett dokument som samtidigt gjorts tillgängligt i flera olika format ska lämnas. Se kommentaren till denna paragraf.

8 § Kungl. biblioteket får meddela närmare föreskrifter om hur plikt-exemplar ska lämnas och den information som ska åtfölja lämnade pliktexemplar.

Kungl. biblioteket får efter samråd med Riksarkivet meddela föreskrifter om att även annan information än som sägs i 11 § lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument ska åtfölja pliktexemplar som statliga myndigheter under regeringen ska lämna.

I paragrafens *första stycke* ges KB rätt att meddela s.k. verkställighetsföreskrifter med närmare bestämmelser om hur pliktexemplar av elektroniska dokument ska lämnas samt om den information, metadata, som ska åtfölja det lämnade exemplaret. Dessa föreskrifter måste hålla sig inom ramen för vad som följer av 10 och 11 §§ lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument. Se kommentaren till dessa paragrafer.

Enligt *andra stycket* får KB, efter samråd med Riksarkivet, meddela föreskrifter för statliga myndigheter under regeringen om att dessa ska bifoga utökad information om lämnade pliktexemplar. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 13.6.

9 § Kungl. biblioteket får vid vite förelägga om skyldighet att lämna pliktexemplar av elektroniskt dokument med tillhörande information.

I paragrafen ges KB rätt att vid vite förelägga någon att lämna pliktexemplar. Se kommentaren till 13 § lagen om pliktexemplar av elektroniska dokument.

17.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket

2 § Myndigheten ska även

1. fullgöra de uppgifter som följer av lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument, *lagen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument*, förordningen (2008:1420) om pliktexemplar av dokument och *förordningen (0000:000) om pliktexemplar av elektroniska dokument*,

2. samla, förvara, beskriva och tillhandahålla utomlands utgivna publikationer med svensk anknytning,

3. samla, förvara, beskriva och tillhandahålla en representativ samling utländsk litteratur, särskilt inom samhällsvetenskap och humaniora,

4. föra det register över ingivna pliktexemplar av videogram som anges i 31 § första stycket lagen om pliktexemplar av dokument,

5. vårda och förkovra bibliotekets äldre samlingar av böcker och annat tryck, handskrifter, kartor och bilder,

6. framställa nationalbibliografiska produkter,
7. ansvara för samkatalogen över förvärv av utländsk litteratur till landets forskningsbibliotek och svara för utbyte av bibliografisk information med utländska bibliografiska centraler,
8. svara för det nationella biblioteksdatasystemet LIBRIS,
9. svara för frågor om samverkan mellan forskningsbibliotek i fråga om bl.a. försörjning med litteratur och utnyttjande och utveckling av tjänster baserade på informationsteknik, och
10. analysera utvecklingen inom forskningsbiblioteken i landet.

I paragrafen har det i *punkt 1* lagts till att KB även ska fullgöra de uppgifter som följer av lagen respektive förordningen om pliktexemplar av elektroniska dokument. Förslaget har behandlats i avsnitt 12.3.

Bilaga: Utredningsuppdraget



REGERINGSKANSLIET

Utbildningsdepartementet

Protokoll

2009-02-19

§ A 7

U2009/721/F

Uppdrag att utreda frågan om skyldighet att till myndighet leverera publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk

Sammanfattning av uppdraget

Regeringskansliet uppdrar åt Sören Öman att lämna förslag till en författningsreglerad skyldighet att till myndighet leverera publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk. Utredaren har att bedöma och föreslå definitioner i fråga om vad av allt publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk som bör samlas in genom en lagstadgad leveransskyldighet. En utgångspunkt är att det material som bör levereras ska levereras i det format som har publicerats. Utredaren ska överväga vad som bör gälla om samma sakliga innehåll har publicerats i flera elektroniska format. En annan utgångspunkt är att det som myndigheten på ett eller annat sätt får in ska skildra det svenska samhället på ett representativt sätt. En riktlinje är att leveransskyldigheten bör vara oberoende av den teknik som används inom nätverket eller för överföringen. Utredaren ska lämna förslag till de författningar och författningsändringar som föranleds av utredarens ställningstaganden. Om förslagen påverkar kostnaderna för staten, ska utredaren redovisa

beräkningar för dessa konsekvenser och lämna förslag till finansiering av eventuella kostnadsökningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2009.

Bakgrund

Pliktexemplar

Lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument (pliktexemplarslagen) härstammar från en kansliordning från 1661 då tryckta skrifter skulle skickas till Kungl. biblioteket (KB). Lunds universitetsbibliotek omhändertar reservexemplar. Pliktexemplar skickas även i vissa fall till biblioteken vid Stockholms universitet, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Göteborgs universitet och Umeå universitet. År 1979 utökades pliktexemplarslagen till att omfatta även ljud och rörliga bilder, och dåvarande Arkivet för ljud och bild (ALB), sedermera Statens ljud- och bildarkiv (SLBA), bildades som myndighet för att omhänderta detta material.

Pliktexemplarslagen innefattar i dag en skyldighet att lämna pliktexemplar av dokument samt inspelningar av ljudradio- och televisionsprogram som man enligt annan lagstiftning är skyldig att framställa. Från och med 1994 omfattar pliktexemplarslagen även dokument för elektronisk återgivning som i fixerad form lagrar text, ljud eller bild, såsom cd-rom och disketter. Med begreppet dokument avses ett föremål som lagrar information för läsning, avlyssning eller visning. Pliktleveransen ska i princip avse det föremål som har gjorts tillgängligt för allmänheten eller en inspelning av den sändning som förekommit och ska kunna delas in i särskilda, definierbara grupper, t.ex. dagstidning, film, fonogram, videogram, etc. Pliktexemplarslagen avser således fysiska föremål som någon har framställt.

Sedan 1996 samlar KB in, bevarar och tillhandahåller det svenska material som publiceras på Internet med hjälp av automatiserad robotteknik i projektet Kulturarw³. Behandlingen av personuppgifter i projektet regleras i förordningen (2002:287) om behandling av personuppgifter i Kungl. bibliotekets digitala kulturarvsprojekt. Sådant elektroniskt material som överförs via nätverk men som inte publiceras öppet på Internet kan inte fångas in av roboten, t.ex. elektroniskt material som är lösenordsskyddat eller krypterat.

Samma sak gäller för elektroniskt material som överförs via andra nätverk än Internet.

Tidigare utredningar och propositioner

Översyn av pliktexemplarslagen

Pliktexemplarslagen har setts över i tre statliga utredningar sedan 1990-talet. Utredningsuppdragen har tagit sin utgångspunkt i den snabba utvecklingen på området, t.ex. datorteknikens och den grafiska teknikens utveckling, ökningen av antalet televisionskanaler, framväxten av kombinerat material och multimedieprodukter, Internets uppkomst och utveckling, digital tv och radio, etc. Gemensamt för utredningarna på området är uppdraget att anpassa lagen till teknikutvecklingen.

Utredningarnas förslag har behandlats i två forskningspolitiska propositioner. I fråga om publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk har utredningsförslagen inte ansetts kunna ligga till grund för lagändringar. En anledning är att EG-direktivet om skydd för datorprogram (91/250/EG) ansetts utgöra ett absolut hinder för tillgängliggörandet av en del elektroniskt material.

E-plikt – Att säkra det elektroniska kulturarvet (SOU 1998:111)

E-plikt – Att säkra det elektroniska kulturarvet är det huvudsakliga betänkandet som behandlar frågan om leveransskyldighet för publicerat, elektroniskt material som överförs via nätverk, s.k. E-plikt. Efterföljande utredningar, KB – ett nav i kunskapssamhället – Kungl. biblioteket – Sveriges nationalbibliotek – Verksamhet och visioner (SOU 2003:129), samt Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering (SOU 2004:53), tar båda sin utgångspunkt i den förstnämnda utredningens förslag.

E-pliktsutredningen bedömde att det fanns stora mängder elektroniskt publicerat material som väl uppfyllde de kriterier som anges i de allmänna förutsättningarna för leveransplikt. Det material som publicerades online saknade ofta en tryckt motsvarighet. Utredaren menade att den elektroniska online-informationen

som är tillgänglig i landet och som rör svenska förhållanden borde samlas in så fullständigt som möjligt. Informationsintresset för övriga kategorier av online-information, t.ex. privatpersoners hemsidor eller lokal föreningsinformation etc., bedömdes ha lägre prioritet och ansågs av resursskäl inte motivera ett fullständigt bevarande. Ett urval skulle då vara tillräckligt. Datorprogram och datorspel föreslogs samlas in. KB och dåvarande ALB föreslogs vidare ges rätten att kräva utlämnande av lösenord för åtkomst av för allmänheten tillgängligt online-material. Vidare föreslogs en bestämmelse om att sammanställningar i digital form (databaser) som gjorts tillgängliga för allmänheten och som rör svenska förhållanden skulle lämnas som pliktexemplar på anmodan av den myndighet som regeringen bestämmer. Som metod för insamlandet i övrigt föreslog utredaren att allmänt tillgänglig online-information skulle samlas in av KB eller av ALB med hjälp av robotteknik. För att göra det möjligt för KB, ALB och Lunds universitetsbibliotek att samla in och bevara datorbaserat material föreslog utredaren att bestämmelserna i 16 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, upphovsrättslagen, skulle kompletteras med bestämmelse som ger dessa organisationer rätt att framställa exemplar av verk, inklusive datorprogram som är tillgängliga via online-förbindelse. Enligt utredaren krävde den ändringen dock först en ändring av rådets direktiv av den 14 maj 1991 om rättsligt skydd för datorprogram (91/250/EG). Utredarens slutsatser avseende möjligheterna att tillhandahålla materialet med hänsyn till upphovsrättslagen och personuppgiftslagen (1998:204) var att tillhandahållandet av det databaserade material som har kopierats måste begränsas till forskare.

Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3)

Propositionen Forskning och förnyelse behandlade betänkandet E-plikt – Att säkra det elektroniska kulturarvet. Regeringen ansåg att det är viktigt att för eftervärlden och för forskningsändamål bevara och tillhandahålla yttringar av svenskt liv, svenskt samhälle och svensk kultur och anförde att kulturarvet innefattar ett brett spektra av spår från mänsklig aktivitet. Det är inte möjligt att bevara allt, och kulturarvet måste därför säkras genom ett selektivt urval utan kvalitetskriterier och i rimlig omfattning.

Utredningens förslag om ändringar i upphovsrättslagen för att ge arkiv och bibliotek rätt att framställa exemplar av verk som omfattar datorprogram för bl.a. bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål bedömdes dock inte vara möjligt att genomföra då med hänsyn till EG-direktivet om skydd för datorprogram (91/250/EG), jfr prop. 1992/93:214 s. 68 f. och prop. 1993/94:109.

KB – ett nav i kunskapssamhället – Kungl. biblioteket – Sveriges nationalbibliotek – Verksamhet och visioner (SOU 2003:129)

Rubricerat betänkande gavs 2002 i uppdrag att bl.a. föreslå lösningar för att samla in publikationer med s.k. on-line förbindelser och elektroniska dokument som utgör underlag för tryckt material.

KB-utredningen utgick i sitt betänkande KB – ett nav i kunskapssamhället – Kungl. biblioteket – Sveriges nationalbibliotek – Verksamhet och visioner i många delar från dåvarande regerings målsättning att Sverige ska vara ett informationssamhälle för alla. De förslag som lämnades handlade bl.a. om tillägg till pliktexemplarslagen så att den skulle omfatta även distansöverfört digitalt material och förtydligande av begreppet svenska förhållanden. Med distansöverfört material avsågs sådant material som tillgängliggjorts för allmänheten via överföring på distans i ett nätverk. Skyldig att lämna pliktexemplar av sådant material skulle den vara som låtit göra materialet tillgängligt för allmänheten.

Det pliktlevererade digitala materialet föreslogs få tillgängliggöras på plats hos alla pliktmottagare av tryckt material, dvs. KB samt biblioteken vid Lunds universitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Göteborgs universitet och Umeå universitet.

Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering (SOU 2004:53)

Utredningen om översyn av verksamheten och arbetsformerna vid SLBA hade till uppdrag att se över arkivets verksamhet med utgångspunkt i myndighetens uppgifter, organisation och arbetsformer för insamlande, bevarande och tillhandahållande av material. Utredaren skulle särskilt beakta möjligheten till egen referensbandning och insamling av digitala filer vid arkivet. Utredaren

redovisade sina förslag i betänkandet Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering.

Utredaren såg inte någon anledning att ändra pliktexemplarslagens grundprincip. Det material som samlas in skulle enligt utredaren vara offentligt i Sverige och röra svenska förhållanden. Mot bakgrund av den explosionsartade utvecklingen som varit och väntades på medieområdet ansåg dock utredaren det nödvändigt att definiera prioriteringar för bl.a. framtida insamling i syfte att undvika ohanterliga volymer vid arkivet. Principen om unicitet, dvs. att enbart unikt material samlas in och bevaras, föreslogs gälla, vilket bl.a. skulle innebära att alla reprisar inte skulle samlas in eller bevaras framöver. Svensk produktion var den andra prioriteringen för insamling och bevarandeinsatser, dvs. produktioner av svenskt ursprung föreslogs ges högre prioritet än produktioner av utländskt ursprung. Utredningen drog slutsatsen att det fanns tekniska möjligheter och saknades lagtekniska hinder för myndigheten att göra egen insamling, vilket skulle göra det möjligt att redan vid källan välja bort t.ex. repriseringar.

Forskning för ett bättre liv (prop. 2004/05:80)

I propositionen Forskning för ett bättre liv anförde den dåvarande regeringen att den såg behov av en utökning i pliktleveranslagen till att omfatta s.k. distansöverfört, digitalt material. Pliktexemplarslagens relation till personuppgiftslagen och lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk ansågs inte vara tillräckligt belyst. Vidare anfördes att regeringen avsåg att återkomma i fråga om ändringar i lagen om pliktexemplar av dokument. Arbetet avsåg inbegripa frågor om reglering av pliktupplaga och frågan om egen insamling.

Behovet av en ny utredning

Den ständigt pågående teknikutvecklingen, som sedan 1990-talet har präglats av övergången till digital teknik, kan närmast liknas vid ett systemskifte för arkiv- och bibliotekssektorn. Det finns allt fler exempel på att material som på grund av teknikskiftet och pliktexemplarslagens utformning inte omfattas av leveransplikt, trots att innehållet enligt de principer som ligger till grund för pliktexemp-

larslagen framstår som viktigt att bevara. I dag publiceras en ökande andel information direkt på Internet. Material till ljudradio- och televisionsprogram samt dagstidningar läggs ut på Internet. Medieutbudet går samtidigt allt tydligare mot en mer individualiserad mediekonsumtion. Den ökande takten i den tekniska utvecklingen gör det svårt att förutse framtidens teknikutveckling och hur den kommer att påverka mediekonsumtionen.

Pliktexemplarslagen utgår från en fullständighetsprincip, som innebär att i princip allt tryckt och audiovisuellt material som rör svenska förhållanden omfattas av leveransplikt. Det kan dock vara svårt att hålla fast vid en sådan princip när det gäller en plikt att leverera publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk på grund av den stora mängden publicerat material.

Den 1 januari 2009 sammanfördes de två myndigheterna KB och SLBA till en myndighet. Bedömningen är att de två myndigheterna klarat sina uppgifter väl men att förutsättningarna för att möta den tekniska utvecklingen förbättras genom ett samgående och att samgåendet ger en grund för effektiv samordning och en infrastruktur som ger goda förutsättningar för forskningen. En leveransplikt av publicerat elektroniskt material skulle ytterligare förstärka den nya myndighetens förutsättningar att möta den tekniska utvecklingen.

I Sverige finns det i dag inte någon lagstiftning om leveransplikt av elektroniskt publicerat material. Samtidigt fortsätter den tekniska utvecklingen med en övergång till digitalt distribuerat material som inte träffas av skyldigheten att lämna pliktexemplar eller nås genom KB:s egen insamling. Det gör att mycket material som kan vara av stor betydelse för forskningen och det svenska kulturarvet riskerar att förloras för all framtid, om inte något görs för att säkerställa att materialet levereras till myndighet för att bevaras.

Av ovanstående följer att det finns behov att utreda vad av allt publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk som bör omfattas av leveransplikt. Övriga frågor som har berörts i nämnda betänkanden och propositioner, bl.a. upphovsrättsliga aspekter och integritetsskyddsaspekter på tillgängliggörandet av det insamlade materialet, får anstå.

Uppdraget

Utredaren ska utforma förslag till författningsreglerad skyldighet att till myndighet leverera publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk. En riktlinje är att leveransskyldigheten bör vara oberoende av den teknik som används inom nätverket eller för överföringen.

Skyldigheten ska i princip inte omfatta sådant som myndigheten tekniskt sett kan samla in på egen hand eller sådant som i sak motsvarar det som redan omfattas av skyldigheterna enligt pliktexemplarslagen eller förordningen (1988:377) om statliga myndigheters skyldighet att leverera skrifter till Kungl. biblioteket och riksdagsbiblioteket. Det kan dock finnas skäl att göra undantag från dessa principer och det står därför utredaren fritt att, om det befinns lämpligt, lämna förslag till sådana undantag. Utredaren ska också överväga hur leveransskyldigheten ska förhålla sig till de åtaganden som myndigheter och vissa andra organ har enligt arkivlagen (1990:782). Utredaren ska därvid särskilt beakta de fall då en leveransplikt skulle kunna komma att avse samma handlingar som ska bevaras i enlighet med arkivlagens bestämmelser.

Utredaren har att bedöma och föreslå definitioner i fråga om vad av allt publicerat elektroniskt material som överförs via nätverk som bör samlas in genom en lagstadgad leveransskyldighet. Det ingår också i uppdraget att utforma lämpliga definitioner i fråga om det som ska levereras, när leverans ska ske och vem som ska leverera. I uppdraget ingår även att överväga om grundtanken bakom pliktexemplarslagen om en fullständighetsprincip i insamlingen kan och bör gälla även för detta material, sett utifrån den snabba utbudsutvecklingen inom området. En utgångspunkt är att det material som bör levereras ska levereras i det format som har publicerats. En annan utgångspunkt är att det som myndigheten på ett eller annat sätt får in ska skildra det svenska samhället på ett representativt sätt.

Utredaren ska bedöma om reservexemplar ska lämnas av ovan nämnda material. Utredaren ska föreslå den författningsreglering som är nödvändig när det gäller i vilken form materialet ska levereras och överväga om och i vilken utsträckning det är lämpligt att leverans kan ske genom att myndigheterna själva ges möjlighet att samla in materialet.

Det står utredaren fritt att, i den utsträckning det hinns med inom utredningstiden, ta upp och lämna förslag beträffande även

andra frågor med anknytning till pliktexemplarslagen eller berörd myndighets hantering av publicerat elektroniskt material. Som exempel kan nämnas ett förtydligat författningsstöd för att fullgöra pliktleverans av audiovisuellt material genom att ge myndigheten möjlighet att själv samla in detta material i digital form.

Utredaren ska till sig knyta en referensgrupp med representanter från Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet och Kulturdepartementet samt KB och Riksarkivet. I den utsträckning utredaren bedömer det lämpligt, kan även representanter för andra intressenter ingå i referensgruppen. Utredaren bör även följa pågående utredningar som kan ha betydelse för uppdraget.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska lämna förslag till de författningar och författningsändringar som föranleds av utredarens ställningstaganden.

Utredaren ska kommentera och föreslå finansiering för eventuella ekonomiska konsekvenser för staten av de förslag som läggs fram.

Uppdraget ska redovisas i form av en departementsskrivelse senast den 31 augusti 2009.

Kopia till

Ju/L3
N/ITP
Ku/KV
Kungl. biblioteket
Riksarkivet