

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Høringsvar om forslag til endringer i lov om avleveringsplikt for allment tilgjengelege dokument (pliktavleveringsloven)

Innledning

Nasjonalbiblioteket viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 12. desember 2012 og høringsnotat med forslag til endringer i pliktavleveringsloven.

Høringsnotatet om endringer i pliktavleveringsloven er etter vår mening et viktig dokument. Spesielt vil vi trekke fram den grundige argumentasjonen for avlevering og innhøsting av digitale dokumenter. Hvis loven blir vedtatt i tråd med føringene i høringsutkastet vil dette gi Nasjonalbiblioteket et solid grunnlag for å ta vare på den digitale kulturarven, så vel som den analoge.

Det er bra at prinsippet om at loven skal omfatte alle dokumenter som er gjort allment tilgjengelig uavhengig av medium er styrket og befestet i lovforslaget, noe som særlig kommer til uttrykk i forbindelse med digitale dokumenter og kringkasting.

Det er vanskelig å spå om hva morgendagens forskere vil fokusere på og det ville være uheldig å gjøre en vurdering i dag av hvilke dokumenter som vil være historisk interessante i fremtiden. Det er derfor viktig at loven formuleres slik at den gjør det mulig å bevare mangfoldet av de kulturuttrykk som formidles i dag.

Den gjeldende pliktavleveringsloven var en fremtidsrettet lov som langt på vei sikret avlevering av dokumenter i alle formater og som har fungert godt i over 20 år. Nasjonalbiblioteket har likevel de siste årene erfart at det har vært en utfordring å sikre at det bygges opp en helhetlig samling av de digitale dokumenter som gjøres allment tilgjengelig i Norge med det lovgrunnlaget som finnes i dag.

Nasjonalbiblioteket har følgende kommentarer til de enkelte delene i høringsnotatet:

Definisjoner

Nasjonalbiblioteket støtter departementets forslag om å justere definisjonen av dokumentbegrepet i lovens § 2, slik at det sammenfaller med ordlyden i forvaltningsloven.

Avleveringsform

Det at digitalt grunnlagsmateriale omfattes av avleveringsplikten i tillegg til utgivelsesformatet er viktig, fordi dette vil gi et bedre utgangspunkt for langtidsbevaring. I praksis kan det bli utfordrende å sikre inndrivning av grunnlagsmaterialet, spesielt fra små og lokale utgivere. Vi forutsetter derfor at Nasjonalbiblioteket vil måtte digitalisere de trykte dokumentene der digitalt grunnlagsmateriale ikke er avlevert, eller hvor dette blir avlevert på et filformat som ikke er egnet for langtidsbevaring eller formidling.

Det bør i forskriftene presiseres at det digitale grunnlagsmaterialet som skal avleveres skal være innholdsmessig identisk med det som blir gitt ut. Nasjonalbiblioteket bør gis mulighet å spesifisere hva slags formater de digitale grunnlagsdokumentene skal avleveres på.

Dokumenter kan bli publisert parallelt på mange forskjellige formater, f.eks. et dataspill for flere plattformer eller en tekst som kommer både som pdf, epub og trykt. Nasjonalbiblioteket bør i forskriftene gis mulighet til å velge bort formater som ikke egner seg for bevaring og/eller formidling og spesifisere hva slags formater dokumentene skal avleveres på.

Departementet foreslår at de digitale filene vil inngå i samlingene til universitets- og høyskolebibliotek, hvor de til enhver tid vil være tilgjengelig i biblioteklokalene. Nasjonalbiblioteket synes det er prinsipielt viktig og praktisk at forskere og andre med et dokumentasjonsbehov kan få tilgang til materialet i digital form andre steder enn i Nasjonalbibliotekets lokaler. Vi legger til grunn at denne tilgjengeliggjøringen av digitalt materiale både skal gjelde det som Nasjonalbiblioteket selv har digitalisert med hjemmel i forskrift til åndsverkloven og det som er digitalt avlevert.

Videre støtter vi forslaget om at det gis syv samtidige lisenser for tilgang til digitalt materiale for forskere utenfor biblioteklokalene. Dette vil gi forskere mulighet til å konsultere dokumentene på arbeidsplassen sin, noe som øker nytteverdien av det pliktavleverte materialet for denne gruppen.

På bakgrunn av formuleringene i høringsnotatet er det noe uklart hvor de digitale filene skal oppbevares. En mulig tolkning er at Nasjonalbiblioteket må videreformidle filene til UH-bibliotekene som så lagrer dem lokalt og innlemmer dem i sin samling. Eventuelt kan Nasjonalbiblioteket gi UH-bibliotekene tilgang til både det digitaliserte og det digitalt avleverte materialet via våre servere. Vi antar at de syv tilgangene til forskere utenfor biblioteklokalene og de to tilgangene til de som har et forsknings eller dokumentasjonsbehov utenfor UH-sektoren administreres av Nasjonalbiblioteket. Denne uklarheten regner vi med vil klargjøres når forskriften skal revideres.

Antall avleveringseksemplarer

Nasjonalbibliotekets oppdrag i henhold til loven er å oppnå en optimal avlevering. Forslaget om å endre lovens § 4, slik at det kommer tydeligere frem at antallet avleveringseksemplarer ment som et maksimumsantall, tydeliggjør dette. På denne måten kan Nasjonalbiblioteket vurdere hvor mange eksemplarer det er behov for, samtidig som den økonomiske byrden for utgiver blir minst mulig.

Det vil også være unødvendig byrdefullt for utgiver å avlevere flere enn ett eksemplar av digitale dokumenter på fysiske bærere når Nasjonalbiblioteket selv kan lage digitale

sikringskopier med hjemmel i forskrift til åndsverkloven. Unntaket fra dette er, som departementet viser til, avlevering av film.

Forslaget innebærer at alle forskningsinstitusjoner skal ha tilgang til pliktavlevert materiale, ikke bare de fire universitetsbibliotekene som omtales i gjeldende pliktavleveringslov. Det er ikke aktuelt å utvide antall trykte eksemplarer som skal avleveres. På bakgrunn av dette er dagens ordning med videresending av eksemplarer av pliktavlevert materiale ikke et alternativ, og departementet foreslår to andre alternativer for antall avleverte eksemplarer og videre fordeling av disse.

Nasjonalbiblioteket mener at alternativ 1 med fem eksemplarer til bevaring ved Nasjonalbiblioteket og til bruk for fjernlån etter bestilling er det beste. Alternativ 2 med behovsbasert videresending vil innebære et resurskrevende og omstendelig system med innsamling, mellomlagring og påfølgende videresending til det eller de universitets- eller høyskolebibliotek som ønsker dokumentet. Dette vil føre til forsinkelser i forsendelsene. Litteratur er ofte ferskvare, og av og til vil det uansett bli nødvendig for mottaksbibliotekene å kjøpe inn egne eksemplarer. Vi mener at det samfunnsøkonomisk sett vil være mer lønnsomt at bibliotekene heller kjøper det de ønsker, enn at Nasjonalbiblioteket skal bygge opp en distribusjonssentral for pliktavlevert materiale til mottaksbibliotekenes samlinger.

Med alternativ 1 vil universitets- og høyskolebibliotekene få tilgang til digitale filer av materialet ganske umiddelbart etter utgivelse, og de har mulighet for å låne fysiske eksemplarer fra Depotbiblioteket ved behov.

Det bør presiseres hvorvidt Sametingets bibliotek også skal ha tilgang til de syv digitale lisensene for pliktavlevert materiale til bruk utenfor universitets- og høyskolebibliotekenes lokaler, i tillegg til det fysiske eksemplaret de fortsatt skal få tilsendt.

Pliktavlevering av digitalt materiale

Hvis endringsforslagene i høringsnotatet om avlevering av digitalt materiale blir vedtatt, vil dette gi Nasjonalbiblioteket et godt utgangspunkt for å ta vare på den digitale kulturarven.

Det bra at det bekreftes at nettdokumenter er omfattet av avleveringsplikten, og vi er positive til forslaget om å hjemle en automatisk innhøstingsrett i pliktavleveringsloven. Andre løsninger ville føre til store huller i nettarkivet og gi et mangelfullt kildegrunnlag for fremtidens forskere. I tillegg til høsting av nettdokumenter, argumenterer departementet for avlevering av eksempelvis apper, QR-koder og dataspill, og dette understreker igjen hovedprinsippet i pliktavleveringen om at all informasjon som er allment tilgjengelig, uavhengig av medium, skal tas vare på.

Vi er enige i den tredelte innhøstingsstrategien som departementet foreslår. Dette er i tråd med den strategien som Nasjonalbiblioteket har hatt siden 2005 frem til tverrsnittinnhøstingen av .no-domenet ble stoppet i 2009. En slik tredeling vil både sikre et øyeblikksbilde av helheten og et bredere kildemateriale knyttet til utvalgte nettsider og aktuelle hendelser.

Departementets argumentasjon for avlevering av nettsider med søkemotorimmunisering er sammenfallende med Nasjonalbibliotekets vurdering og erfaring med slike nettsider. Nasjonalbibliotekets oppfatning er at selv om en webside har en robots.txt-fil som ber søkeroboter om ikke å indeksere siden, må siden oppfattes som tilgjengeliggjort for

allmennheten så lenge den ikke er sperret for tilgang på andre måter. Vi mener at vanlig bruk av robots.txt ikke skal oppfattes som et signal om at innholdet i websidene det dreier seg om ikke bør tas vare på for ettertiden.

Ulovlig materiale og feilaktige opplysninger

Departementet foreslår at det i særlige tilfeller skal kunne søkes om at materiale som er samlet inn fra nett skal kunne klausuleres og i noen tilfeller slettes. Nasjonalbiblioteket har lang erfaring med klausulering av materiale, og denne lar seg godt overføre på digitale dokumenter.

Høringsnotatet skisserer to kategorier av dokumenter som kan klausuleres eller slettes. Den ene kategorien gjelder materiale som det etter straffeloven ikke er lov til å besitte, men som har blitt automatisk innhøstet fra nettet, og som Nasjonalbiblioteket skal slette med en gang det oppdages.

Selv om Nasjonalbiblioteket er enig i at dette vil være materiale som det vanskelig kan forsvares at skal bevares for ettertiden, vil vi oppfordre til at adgangen til å slette materiale i den nasjonale samlingen begrenses i størst mulig grad. I Danmark er det for eksempel eksplisitt slått fast at det ikke skal slettes materiale i arkivet, men heller åpnes for klausulering, jf. Bekendtgørelse om pligtaflevering af offentliggjort materiale (Bekendtgørelse nr. 636 af 13. juni 2005) § 10:

Det indhøstede materiale bevares i elektroniske arkiver på henholdsvis Det Kongelige Bibliotek og Statsbiblioteket. Materiale må ikke slettes, jf. dog § 12.

Stk. 2. Såfremt det konstateres, at arkiverne har materiale med ulovligt indhold eller materiale hvis fremstilling, besiddelse eller spredning vil være ulovlig, drager pligtafleveringsinstitutionerne omsorg for, at materialet holdes utilgængeligt for uvedkommende.

Den andre kategorien i forslaget omfatter dokumenter som er lagt ut på nett i strid med åndsverkloven eller personvernbestemmelser. Denne type dokumenter skal kunne klausuleres i 70 år så snart Nasjonalbiblioteket blir gjort oppmerksom på det.

Det er ikke presisert i høringsnotatet når denne klausuleringstiden begynner å løpe. Slik den er formulert kan det virke som det skal regnes 70 år fra det tidspunktet Nasjonalbiblioteket blir klar over at materialet er lagt ut i strid med opphavsrettslovgivningen. Hvis Nasjonalbiblioteket blir klar over dette mange år etter at materialet først er lagt ut i strid med loven, kan det medføre en klausuleringstid som går ut over den opphavsrettslige vernetiden. Det samme vil kunne gjelde for personopplysninger, hvor en slik fast klausuleringstid vil kunne medføre at opplysningen er klausulert langt utover den registrertes levetid.

Behandling av personopplysninger

Nasjonalbiblioteket ser at bevaring av nettdokumenter vil innebære behandling av personopplysninger, og anerkjenner behovet for å avveie bevaringshensynet og personvernet til den enkelte. Vi er enige i forslaget om at adgangen til å behandle personopplysninger i forbindelse med automatisk innhøsting av nettdokumenter bør hjemles særskilt i pliktavleveringsloven.

Det er imidlertid noen formuleringer i høringsutkastet som kan føre til usikkerhet om hva som skal kunne klausuleres av det innhøstede materialet. På side 30 i notatet står følgende:

For de mer private sider innenfor sosiale medier, som ikke er passordbeskyttet, men der innholdet åpenbart er ment å bare skulle bekjentgjøres for en lukket krets, foreslår departementet å åpne for at Nasjonalbiblioteket, etter søknad, gjør en konkret vurdering av om personsensitive opplysninger bør klausuleres eller i ytterste konsekvens slettes.

Dette er litt upresist og kan føre til flere, ulike fortolkninger. Hva menes med «åpenbart» i denne sammenhengen og hvem skal vurdere dette?

Det bør uansett ikke være slik at den enkelte som har uttrykt seg på allment tilgjengelige sider på Internett i etterkant kan bestemme om dette er informasjon som skal inngå i forskningsgrunnlaget til fremtidens forskere eller ikke, kun ved å hevde at man ikke var klar over at allmenheten kunne få tilgang til en åpen nettside eller blogg.

Hvis det er meningen at «åpenbart» i denne sammenhengen skal bety at informasjonen er å regne som sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven, og at den er lagt ut ved menneskelige eller tekniske feil, så bør det klargjøres.

Opprettelse av nemnd

Nasjonalbiblioteket synes det er en god løsning å opprette en nemnd som kan avgjøre eventuelle klager på avslag om klausulering eller sletting i nettarkivet. Vi støtter også forslaget om at Datatilsynet og Nasjonalbiblioteket skal foreslå ett nemndsmedlem hver. Dette vil sikre en balansert avveining mellom hensynet til bevaring av kulturarven på den ene side og hensynet til personvernet på den andre.

Tilgjengeliggjøring av nettarkivet

Nasjonalbiblioteket ser at det er behov for å begrense tilgangen til det mest sensitive materialet som er høstet fra Internett, da det kan være belastende for den registrerte at dette forblir tilgjengelig. Ut fra et bevaringsperspektiv er en begrensning i tilgangen til dette materialet klart en bedre løsning enn at innholdet slettes fra det nasjonale minnet.

Den differensierte tilgangen som er foreslått vil gjøre det mulig å gi videre tilgang til det materialet som ikke byr på personvernmessige utfordringer, samtidig som det kun gis restriktiv tilgang etter søknad til det mest sensitive materialet. Dette er en god løsning som også er håndterbar praktisk sett.

Det er viktig at kategoriseringen blir klar. Nasjonalbibliotekets forståelse av kategori 1 er at den omfatter sider fra statlige institusjoner, uten at det kreves samtykke fra netteier på forhånd. Videre inneholder kategorien de sidene som Nasjonalbiblioteket har avtalt med eier av nettsiden at skal kunne ligge åpent tilgjengelig og hvor tilgjengeliggjøring av innholdet ikke strider mot personvernlovgivningen. Et eksempel på dette er avtale med forfatteren av en blogg.

Kategori 2 omfatter nettstedet som har en ansvarlig redaktør. Etter vår oppfatning bør også sider uten ansvarlig redaktør være omfattet der Nasjonalbiblioteket har vurdert at sidene ikke inneholder sensitive personopplysninger.

I praksis vil innhøstet materiale først plasseres i kategori 3, for deretter å bli flyttet til en annen kategori etter nærmere vurdering av Nasjonalbiblioteket. På den måten vil utgangspunktet være en restriktiv adgang til materialet i Nasjonalbibliotekets lokaler etter søknad.

Bemerkninger eller tilsvaer

Departementet foreslår at det skal åpnes for å knytte bemerkninger eller tilsvaer til innhold i nettarkivet. Nasjonalbiblioteket stiller spørsmål ved hvor lenge diskusjonen på nett skal fortsette etter at materialet er å regne som historiske dokumenter. En løsning hvor en hver som mener seg omtalt på en feilaktig eller misvisende måte på Internett skal kunne knytte kommentarer til materialet, vil medføre at diskusjonen fortsetter på ubestemt tid. I slike tilfeller må Nasjonalbiblioteket i tillegg sørge for at vedkommende ikke får tilgang til personopplysninger om andre, som kanskje er knyttet til samme nettdokument.

Personvernemnda kommenterte det problematiske med å åpne for kommentarer knyttet til de enkelte dokumentene i et nettarkiv i sak PVN-2009-11:

En tilsvaersrett direkte til Nasjonalbiblioteket åpner for vanskelige avgrensningstilfeller. Det er et problem at en kommentar, bemerkning eller et motinnlegg som blir sendt til Nasjonalbiblioteket vil bli stående uimotsagt. En slik bemerkning er ikke offentlig. Den er ikke gjenstand for noen "demokratisk kontroll" eller kontradiksjon slik som ytringer i media er. En bemerkning kan inneholde opplysninger om avgiver av det første utsagnet, uten at denne får anledning til å forsvare seg. Dette er problemstillinger som lovgiver bør ta tak i ved revisjon av avleveringsloven.

En adgang til å få innsyn i alle lagrede opplysninger om en selv vil være sammenfallende med bestemmelsen i personopplysningsloven § 18 om den registrertes rett til innsyn og informasjon om behandling av personopplysninger om en selv. I denne bestemmelsen er det i siste ledd et unntak fra retten til å få informasjon om hvilke opplysninger som behandles, der opplysningene behandles utelukkende til historiske, statistiske eller vitenskapelige formål og behandlingen ikke får noen direkte betydning for den registrerte.

Også innsynsretten kommenteres i Personvernemndas vedtak:

De registrerte gis ikke innsyn, jf personopplysningsloven § 18 siste ledd, og det åpnes ikke for søk. Klager kan derfor bare informere de registrerte om retten til å komme med kommentarer.

Nasjonalbiblioteket er kritisk til en løsning hvor det skal knyttes merknader eller kommentarer til informasjon i nettarkivet. Hvis det skal åpnes for dette, bør det klargjøres i hvilke situasjoner det skal tillates og ikke åpnes for at enhver kan kreve innsyn i alle opplysninger om seg selv. Nasjonalbiblioteket bør heller ikke være ansvarlig for å administrere en debatt i nettarkivet mens denne fremdeles verserer på det åpne nettet. Motinnlegg og rettelser vil bli en del av arkivet ved neste innhøsting.

Avlevering av kringkastet materiale

Det er en god løsning at konsesjonskravet for kringkasting fjernes. Dermed blir prinsippet for avlevering av kringkasting det samme som for øvrige materialtyper, nemlig at informasjonen er avleveringspliktig når den er laget for norsk utgiver eller særlig tilpasset allmennheten i Norge.

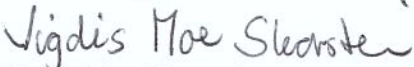
Språkbanken

Ut i fra Nasjonalbibliotekets erfaring med ansvar for Språkbanken er vi glade for departementets forslag om at digital tekst fra avlevert materiale kan benyttes som grunnlag for språkkorpus i Språkbanken, og støtter forslaget om at dette reguleres i forskrift til åndsverkloven. Dette gir et mye bedre grunnlag for å realisere de språkpolitiske målsetninger som ligger i etableringen av Språkbanken.

I denne sammenhengen er det den språklige strukturen, dvs. enkeltordene og måten de er satt sammen på som er interessant, ikke det intellektuelle innholdet. Tekstinformasjonen fra det digitale materialet kan brukes til forskning og utvikling knyttet til språk og språkteknologi.

Vi legger til grunn at forslaget skal omfatte alt det digitale materialet som er i Nasjonalbibliotekets samling, både det som er digitalisert av oss og det som vil bli digitalt avlevert.

Med vennlig hilsen


Vigdis Moe Skarstein
nasjonalbibliotekar


Maria Jongers
juridisk seniorrådgiver