



Till trafikutskottet

Trafikutskottet har den 19 mars 1996 beslutat att bereda samtliga utskott tillfälle att senast den 23 april 1996 avge yttrande över förslag i proposition 1995/96:125 Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik jämte motioner i de delar som rör respektive utskotts beredningsområde.

I propositionen föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till mål för en nationell IT-strategi (avsnitt 4.1) samt godkänner regeringens förslag till prioriterade statliga uppgifter när det gäller att främja IT-utvecklingen (avsnitt 4.3). Prioriteringarna gäller rättsordningen, utbildningen och samhällets informationsförsörjning. Lagutskottets beredningsområde berörs i avsnitt 5.1, som behandlar rättsordningen.

Med anledning av propositionen har väckts sammanlagt tio motioner med ett 80-tal yrkanden. Fem motionsyrkanden berör helt eller delvis lagutskottets beredningsområde.

Lagutskottet, som beslutat avge yttrande i ärendet, får anföra följande.

I propositionens avsnitt 5.1 anför regeringen att anpassningen och utvecklingen av rättsordningen skall påskyndas i syfte att undanröja de rättsliga hindren för en rationell användning av IT. Målet är att genomföra vissa högprioriterade författningsändringar inom tre år. Målet är också att finna effektiva former för en kontinuerlig rättslig uppföljning av den snabba utvecklingen på IT-området. Mot bakgrund av de IT-rättsliga frågornas komplexitet och gränsöverskridande karaktär skall ett *rättsligt observatorium* inrättas. Observatoriet skall tills vidare knytas till regeringens IT-kommission. Observatoriet skall bl.a. göra en samlad kartläggning av alla rättsliga frågor som aktualiseras av utvecklingen på IT-området.

Ett spörsmål som gäller det rättsliga observatoriet tas upp i motion T56 av Stig Sandström m.fl. (v). Motionärerna anser att riksdagsledamöter bör ingå i observatoriet. I motionen yrkas tillkännagivande härom (yrkande 8).

Enligt utskottets mening är det i lagstiftningsarbete i många fall viktigt att parlamentariker och olika intressegrupper i allmänhet får tillfälle att på ett så tidigt stadium som möjligt komma in i ett reformarbete. Politiker och specialister bereds därmed goda förutsättningar för ett fruktbart samarbete. I förevarande fall är det emellertid inte fråga om något traditionellt lagstiftningsarbete. Observatoriet är, såvitt utskottet kan bedöma, snarast avsett att vara ett

kontaktorgan som bl.a. skall utföra ett expertbetonat juridiskt kartläggningsarbete. Arbetet skall bedrivas i nära samverkan med regeringens IT-kommission, som är ett rådgivande organ till regeringen i övergripande och strategiska frågor på IT-området. Inte heller kommissionen, vars arbete skall pågå till utgången av år 1996, har i uppdrag att framlägga konkreta lagförslag. IT-kommissionen skall endast belysa rättsliga frågor, bl.a. upphovsrätt, sekretess, integritetsskydd och datasäkerhet, och är inte parlamentariskt sammansatt (dir. 1995:1, skr. 1995/96:103 s. 9–10).

Mot denna bakgrund anser utskottet att det inte finns skäl att förorda att det rättsliga observatoriet skall ha en parlamentarisk sammansättning. I de fall observatoriets kartläggningsarbete påvisar behov av lagstiftningsåtgärder utgår utskottet från att regeringen tillkallar kommittéer och utredare i den utsträckning som är erforderligt och i samband därmed överväger om parlamentariker bör knytas till utredningsarbetet. Det anförda innebär att utskottet anser att motion T56 yrkande 8 bör avstyrkas.

I propositionen anger regeringen fem rättsområden som skall prioriteras. De *prioriterade rättsområdena* avser integritetsskyddet, regelverket för elektronisk dokumenthantering i offentlig förvaltning, upphovsrätt, reglering av distansarbete och telelagen. Målet är att inom tre år genomföra erforderliga författningsändringar inom dessa prioriterade områden. Av de prioriterade rättsområdena tillhör upphovsrätten lagutskottets beredningsområde.

Mats Odell m.fl. (kds) anser i motion T52 att det behövs en bredare lagöversyn än vad regeringen angett. Enligt motionärens mening verkar regeringens prioritering vara gjord mest i syfte att lyfta fram de rättsområden där man bedömer att resultat kan förväntas. I motionen yrkas tillkännagivande om att en bredare lagöversyn bör komma till stånd (yrkande 2).

Lagutskottet kan – såvitt gäller utskottets beredningsområde – inte se att det föreligger något omedelbart behov av att prioritera ytterligare rättsområden. Om det i samband med den kartläggning som det rättsliga observatoriet skall utföra visar sig att det finns ett behov av att ge förtur också till andra än de upphovsrättsliga frågorna på civilrättens område, förutsätter utskottet att IT-kommissionen kommer att uppmärksamma regeringen härpå. Utskottet förordar för sin del att motion T52 yrkande 2 avstyrks.

Beträffande det prioriterade rättsområde som berör lagutskottet – *upphovsrätten* – anför i propositionen att den s.k. mediasammansmältningen och användningen av datorlagrade verk innebär nya krav på rättsskyddet och på rättighetsadministrationen. Upphovsrättssystemet och skyddet för intellektuella äganderätter utsätts för betydande påfrestningar genom digitaliseringen. Denna gör det möjligt att, på sätt som inte varit möjliga tidigare, komprimera verk och annan information, komprimera informationen i multimediaform, överföra och kopiera information med stor hastighet och slutligen även att manipulera informationen. Den nya tekniken kan, anför vidare, medföra att upphovsmännen och andra rättighetshavare i hög grad förlorar kontrollen över användningen av sina verk och prestationer. Samtidigt finns det risker att IT:s långtgående kontrollmöjligheter utnyttjas på ett sätt som äventyrar olika intressen i informationsfrihet och som måste stämmas av mot ensamrättsanspråken. Den nya tekniken har, enligt vad som anför i propositionen, inverkan på verksbegreppet, upphovsmannabegreppet, tillämpningen

av de ekonomiska rättigheterna, tillämpningen av rätten att kontrollera offentliga framträdanden samt tillämplig lag i samband med internationell överföring av information.

Upphovsrättsliga frågor tas upp i två motioner. I motion T58 anför Eva Flyborg m.fl. (fp) att den nuvarande lagstiftningen inte är anpassad till den snabba utvecklingen som skett på IT-området. I motionen anføres vidare att utvecklingen av elektroniska nätverk innebär att immateriella rättigheter lätt kan spridas utan medgivande. Enligt motionärernas mening bör utredas vilka möjligheter som finns till standardisering av elektronisk märkning på i dag upphovsrättsligt skyddade verk. I motionen yrkas tillkännagivande om vad i motionen anförts angående behovet av rättslig översyn över av IT-användningen berörda lagar (yrkande 1).

I motion T51 anför Carl Bildt m.fl. (m) att förutsättningarna för upphovsrätten radikalt förändrats genom de möjligheter som nu finns att med digital teknik sprida verk och framställa nya exemplar med enkla metoder till nästan obefintliga kostnader. Enligt motionärernas mening är det viktigt att upphovsrätter skyddas samtidigt som ett effektivt användande av tekniken inte hämmas. I motionen ställs frågan om elektroniskt baserad information, exempelvis texter, ljud och bilder, skall skyddas på samma sätt som datorprogram. Motionärerna anser att det till stor del bör vara upphovsmännens uppgift att se till att de verk de framställer inte kan missbrukas genom mångfaldigande och spridande. Om upphovsmännen ges ett utökat ansvar ökar incitamenten för att utveckla säkra system, exempelvis kopieringsskydd och elektroniska signaturer som kan styrka behörigheter. Sverige bör enligt motionärernas mening kunna spela en pådrivande roll inom framför allt EU för att få till stånd internationella anpassningar. Motsvarande bör gälla för de förändringar som kan behövas på andra områden inom civilrätten. I huvudsak bör dock enligt motionärerna den internationella anpassningen ske inom ramen för rådande avtalsfrihet. I motionen yrkas tillkännagivande om vad som sålunda anförts om principerna för anpassningen av lagstiftningen till de krav som den informationstekniska utvecklingen reser (yrkande 2).

Utskottet har ingen annan uppfattning än motionärerna om behovet av att anpassa den upphovsrättsliga lagstiftningen till de nya krav som aktualiseras genom IT. I sammanhanget måste emellertid beaktas att lagstiftningen sedan länge bygger på internationella konventioner och att IT-utvecklingen i en allt högre grad kräver att de nödvändiga rättsliga anpassningarna får största möjliga internationella acceptans. Detta betyder att tyngdpunkten i de svenska aktiviteterna på området i första hand måste fokuseras på det arbete som bedrivs på det internationella planet. Så är också fallet. Inom FN-organet WIPO (Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten) pågår arbete med nya internationella konventioner om immateriella rättigheter med anledning av den nya informationstekniken. Avsikten är att frågorna skall behandlas vid en diplomatkonferens, om möjligt redan under december månad 1996. Arbeta sker på grundval av förslag från WIPO:s medlemsländer. Sverige deltar aktivt i det förberedande arbetet inför diplomatkonferensen genom deltagandet i industriländernas samarbetsgrupp för immaterialrätt, den s.k. Stockholmsgruppen. Inom EU deltar Sverige i rådets arbetsgrupp om immaterialrätt, där arbetet för närvarande är inriktat bl.a. på att utarbeta

förslag som gemenskapen avser att lägga fram vid den kommande diplomatkonferensen.

När det gäller arbetet inom EU vill utskottet vidare erinrar om att kommissionen år 1995 framlade en grönbok om upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, KOM (95) 382. Boken är avsedd som ett underlag för diskussioner om en mängd frågor som främst hänger samman med internationella digitala överföringar av upphovsrättsligt skyddat material. I grönboken konstateras att utvecklingen av informationssamhället förutsätter att en mängd nya varor och tjänster skapas och att dessa i full utsträckning kan dra nytta av de s.k. elektroniska motorvägarna. Skapandet av nya tjänster och varor bygger på betydande investeringar. Vidare påpekas att ansträngningar för att främja investeringar endast är genomförbara om det finns ett tillräckligt skydd i den digitala miljön för upphovsrätt och närstående rättigheter. Det framhålls att stora skillnader i skyddsnivån kommer att innebära hinder för uppbyggandet av informationssamhället. I grönboken ställs frågan om redan genomförda harmoniseringsåtgärder, däribland skyddet för databaser, är tillräckliga eller om mer långtgående harmonisering av den nationella lagstiftningen behövs. Därvid framhålls att bristande harmonisering av ensamrätten till utnyttjande, reproduktion m.m. av skyddade verk och tjänster skulle leda till en uppsplittring av marknaderna. Om marknaderna splittras kan det hindra skapandet av sådana nya tjänster som endast kan bli lönsamma om de förs ut på en större marknad än den nationella. Mot den bakgrunden tas i grönboken upp vissa både övergripande och mera specifika frågor om mera långtgående harmoniseringsåtgärder. En övergripande fråga gäller huruvida man också i framtiden bör hålla fast vid principen om lagstiftningens territoriella begränsning, dvs. om skyddets omfattning skall avgöras enligt reglerna i den stat där skyddet i varje särskilt fall begärs eller om man kan tänka sig en annan ordning, t.ex. att lagstiftningen i den stat där tjänsten har sitt ursprung alltid skall vara styrande. Bland de specifika frågorna som tas upp i grönboken kan nämnas bl.a. rätten till mångfaldigande, överföring till allmänheten, rätten till digital överföring och spridning samt rätten till digital sändning.

Också de frågeställningar som särskilt aktualiseras i motionerna är behandlade i grönboken. Sålunda konstateras att det genom digital teknik är möjligt att automatiskt identifiera ("tatuera"), skydda och förvalta verk och tjänster förutsatt att det byggs upp sådana system. För att undvika att informations-samhällets framväxt sker på rättighetshavarnas bekostnad framstår sådana system med internationell räckvidd som nödvändiga. I grönboken redovisas vidare ett särskilt projekt, CITED-projektet (Copyright in Transmitted Electronic Documents), som finansieras av kommissionen. Projektet grundar sig på informationsindustrins behov i vid mening och syftar till att skydda upphovsrätt och närstående rättigheter för alla verk och tjänster som lagras och överförs i digital form. Målet är att det skall införas ett skyddssystem för att "stilla rättighetshavarnas farhågor" och göra det enklare att ställa information till förfogande för så många som möjligt. Inom projektet eftersträvas att definiera en generell modell som är tillämplig för olika sektorer och som tar alla aktörer och hela informationskedjan med i beräkningen. Modellen defi-

nierar nödvändiga åtgärder mot privatkopiering och modellen prövas i pilotprojekt.

Grönböcker brukar följas av s.k. vitböcker där kommissionen drar upp riktlinjer för den lagstiftning som bör åstadkommas. I kommissionens arbetsprogram för år 1996 har uppföljning av grönboken om upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället tagits upp som ett särskilt projekt.

Mot bakgrund av att enskilda länder har ytterst begränsade möjligheter att anta nationella lösningar på det upphovsrättsliga området är nödvändigt att Sverige aktivt deltar i det internationella arbetet och där med kraft driver de frågor som är angelägna från svenska utgångspunkter. Utskottet utgår från att regeringen i det sammanhanget strävar efter att ta till vara Sveriges intressen i de frågor som motionärerna tar upp. Utskottet utgår också från att regeringen i förhandlingarna verkar för att de nödvändiga internationella harmoniseringarna skall komma till stånd snarast möjligt.

Några formella tillkännagivanden eller andra åtgärder från riksdagens sida kan enligt utskottets mening för närvarande inte anses påkallade. Utskottet anser att motionerna T51 och T58 i nu behandlade delar bör avstyrkas.

I motion T58 anför Eva Flyborg m.fl. (fp) att allt fler medborgare genom *konsumentupplysning* bör göras medvetna om de möjligheter som IT erbjuder. Sådan upplysning kan omfatta råd om villkoren för verksamheten på näten samt praktisk rådgivning om produkter som underlättar nätets användning. Vidare bör, enligt motionärernas mening, kunskaper om lågprisdatörer spridas aktivt. Motionärerna anser att det i fråga om konsumentupplysning om IT finns viktiga uppgifter för Konsumentverket och andra organisationer i konsumenternas tjänst. I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av konsumentupplysning (yrkande 5).

Enligt utskottets mening har IT en stor potential på konsumentområdet. En viktig uppgift för den framtida konsumentpolitiken är att på olika sätt ge stöd så att dessa möjligheter kan vidareutvecklas. Utskottet ser därför med tillfredsställelse att det i IT-kommissionens uppdrag ingår att lämna förslag till hur användarnas intressen kan tas till vara inom ramen för en strävan att åstadkomma en så bred användning av tekniken som möjligt. I propositionen anför regeringen också att folkbildning om IT och om frågor som rör informations- och kunskapsanvändning bör prioriteras under de närmaste åren.

I sammanhanget vill utskottet vidare erinra om att det i EU-kommissionens konsumentpolitiska prioriteringar för åren 1996–1999 påpekas att särskilda insatser behöver göras för att uppmuntra konsumentorganisationerna att förändra sina arbetsformer och därmed kunna tillgodogöra sig fördelarna med den nya informationstekniken. Ett av de prioriterade områdena i handlingsprogrammet är åtgärder för att möjliggöra för konsumenterna att dra nytta av informationssamhället. Intensifierade åtgärder som innefattar utbildning och upplärning så att konsumenterna till fullo skall kunna utnyttja informations-samhällets möjligheter föreslås. Enligt vad regeringen anför i skrivelsen 1995/96:181 Konsumentpolitiken i EU – mål och inriktning för det svenska arbetet kommer Sverige aktivt att stödja och delta i detta arbete.

Mot bakgrund av vad som sålunda redovisats kan utskottet inte finna annat än att konsumentfrågorna är väl uppmärksammade i det pågående arbetet både på nationell och internationell nivå. Utskottet förutsätter att Konsumentverket och konsumentorganisationerna fortlöpande följer frågorna och vidtar de åtgärder som det fortsatta arbetet kan föranleda för att tillgodose konsumenternas krav på information i IT-frågor. Något särskilt tillkännagivande därom från riksdagens sida till regeringen är enligt utskottets mening inte påkallat. Utskottet anser således att motion T58 också i denna del bör avstyrkas.

Stockholm den 23 april 1996

På lagutskottets vägnar

Agne Hansson

I beslutet har deltagit: Agne Hansson (c), Bengt Kronblad (s), Rolf Dahlberg (m), Carin Lundberg (s), Rune Berglund (s), Stig Rindborg (m), Karin Olsson (s), Eva Arvidsson (s), Bengt Harding Olson (fp), Inger Segelström (s), Tanja Linderborg (v), Anders Ygeman (s), Tomas Högstöm (m), Yvonne Ruwaida (mp), Birgitta Carlsson (c), Eva Persson Sellin (s) och Marietta de Pourbaix-Lundin (m).

Avvikande mening

Rolf Dahlberg, Stig Rindborg, Tomas Högstöm och Marietta de Pourbaix-Lundin (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Mot bakgrund" och slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att det är angeläget att Sverige också fortsättningsvis aktivt deltar i det internationella arbetet och där med kraft driver frågor som är angelägna från svenska utgångspunkter. Enligt utskottets mening är det särskilt viktigt att det synsätt på upphovsrätt och IT som förs fram i motion T51 därvid görs gällande från svensk sida. Som framhålls i motionen bör det i framtiden i huvudsak vara upphovsmännen själva som får se till och ansvara för att de verk de framställer inte kan missbrukas genom exempelvis mångfaldigande och olovligt spridande. En sådan huvudprincip ger nämligen upphovsmännen ett utökat incitament att utveckla från tekniska utgångspunkter upphovsrättsligt säkra system. Behovet av lagstiftning på ifrågavarande område, som på grund av IT-teknikens snabba utveckling ständigt behöver ändras, skulle därmed reduceras betydligt. Också i övrigt anser utskottet att man från svensk sida internationellt bör arbeta i syfte att så långt det är möjligt undvika ny och omfattande lagstiftning. Utgångspunkten bör i stället vara att de möjligheter som finns att reglera rättsförhållandena mellan upphovsmännen och användarna genom civilrättsliga avtal i första hand tas

till vara. Härigenom uppnås bl.a. den fördelen att rättsförhållandena successivt kan anpassas till den nya tekniken på IT-området och att lagstiftning kan undvaras.

1995/96:LU4y

Mot bakgrund av vad som sålunda anförts anser utskottet att motion T51 yrkande 2 bör tillstyrkas. Däremot bör motion T58 yrkande 1 inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.