



Direktiv om anonyma verk

Justitiedepartementet

2011-07-08

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 289 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om viss tillåten användning av anonyma verk

Sammanfattning

Digitalisering har skapat nya möjligheter för bibliotek, arkiv och andra institutioner att göra verk i sina samlingar tillgängliga på Internet. Tillgängliggörande av verk som har upphovsrättsligt skydd kräver normalt sett tillstånd från rättighetshavaren. Problem uppkommer då när det gäller s.k. föräldralösa verk, dvs. verk som fortfarande är upphovsrättsligt skyddade men där rättighetshavaren inte kan identifieras eller lokaliseras, eftersom det inte går att få tillstånd till att använda dem.

Kommissionen har lagt fram ett förslag till direktiv om viss tillåten användning av föräldralösa verk (i förslaget benämnda anonyma verk). Den övergripande målsättningen med förslaget är att underlätta för institutioner som arkiv och bibliotek att göra föräldralösa verk i sina samlingar tillgängliga på Internet. Det bygger på en ordning där ett verks status som föräldralöst verk fastställs genom en omsorgsfull efterforskning i det land där verket först getts ut. Om den inte förmår identifiera eller lokalisera rättighetshavaren får verket status som föräldralöst verk. Denna status ska sedan erkännas i andra medlemsstater. Medlemsstaterna ska se till att de aktuella institutionerna under vissa förutsättningar kan använda verk med status som föräldralöst verk. Förslaget innehåller således regler som syftar till att skapa rättsliga förutsättningar för att tillgängliggöra sådana verk i hela EU dvs. även i gränsöverskridande situationer.

I svensk rätt löser upphovsrättslagens bestämmelser om avtalslicenser i vissa särskilda situationer problemet med föräldralösa verk. Med avtalslicensbestämmelser avses bestämmelser om att en part kan träffa avtal om användning av verk med en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området. Avtalet blir gällande också för upphovsmän som inte är medlemmar i organisationen. Med avtalslicenser är det möjligt att nationellt få tillstånd till användning av verk oavsett om de aktuella verken är föräldralösa verk eller inte. Till skillnad från förslaget finns det alltså i detta sammanhang inte något krav på att särskilt identifiera dessa verk innan de används. Enligt ett skäl i ingressen ska emellertid förslaget inte påverka existerande ordningar i medlemsstaterna när det gäller t.ex. avtalslicenser.

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ. Att öka tillgången till kulturellt material samtidigt som rättighetshavarnas intressen tillgodoses är en viktig fråga.

Det svenska systemet med avtalslicenser har visat sig vara ett välfungerande och praktiskt sätt att lösa frågor om rättighetsklarering, särskilt i sådana situationer där utnyttjanden av en stor mängd skyddade verk eller prestationer förekommer. Det är viktigt att det kommande direktivet inte påverkar möjligheterna att nationellt använda sig av avtalslicenslösningar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den digitala utvecklingen har gett bibliotek, arkiv och andra institutioner nya möjligheter att göra verk i sina samlingar tillgängliga på Internet. För verk som har upphovsrättsligt skydd gäller som utgångspunkt att rättighetshavaren måste ge sitt tillstånd för att verket ska kunna göras tillgängligt för allmänheten, t.ex. genom att det läggs ut på Internet. Ett digitalt tillhandahållande förutsätter att verket först digitaliseras. Tillstånd krävs normalt även för digitalisering, eftersom förfarandet innebär att verket kopieras. För de aktuella institutionerna uppkommer särskilda svårigheter när det inte går att identifiera eller lokalisera rättighetshavaren till ett upphovsrättsligt skyddat verk. Problemet med sådana verk, som kallas föräldralösa verk, är med andra ord att det inte går att få tillstånd till att använda dem.

Kommissionen har tagit ett flertal initiativ på området. I en rekommendation från 2006 om digitalisering och digitalt bevarande uppmanade kommissionen medlemsstaterna att inrätta mekanismer för att hantera problemet med föräldralösa verk.¹ I grönboken Upphovsrätten i kunskapsekonomin, som

¹ KOM 2006/585/EG.

presenterades 2008, togs frågor om föräldralösa verk upp bl.a. om det krävs lagstiftning på EU-nivå och hur gränsöverskridande aspekter borde hanteras.²

Grönboken följdes året därpå upp av ett meddelande med samma titel.³ I meddelandet aviserades att en särskild konsekvensanalys skulle genomföras om föräldralösa verk (se faktapromemoria 2008/09:FPM12 och 2009/10:FPM80). Kommissionen höll senare samma år en hearing om föräldralösa verk. Frågan togs också upp på en hearing som anordnades gemensamt av Europaparlamentet och det svenska ordförandeskapet. I en digital agenda för Europa, som är en del av Europa 2020-strategin, angav kommissionen 2010 att den hade för avsikt att lägga fram ett förslag till direktiv om föräldralösa verk, som en del i ett arbete med skapa en rättslig ram för att underlätta digitaliseringen och spridningen av kulturella verk i Europa⁴. Förslaget antogs den 24 maj 2011.

1.2 Förslagets innehåll

Den övergripande målsättningen med förslaget är att underlätta för vissa institutioner att göra föräldralösa verk i sina samlingar tillgängliga, exempelvis på Internet. Förslaget innehåller regler som syftar till att skapa rättsliga förutsättningar för att tillgängliggöra sådana verk i digitala bibliotek och arkiv i hela EU, dvs. även i gränsöverskridande sammanhang.

De institutioner som omfattas av förslaget är bibliotek, utbildningsinstitutioner och museer som är tillgängliga för allmänheten samt arkiv, filmarvsinstitutioner och radio- och tv-företag som är public servicebolag. Tillämpningsområdet är begränsat till vissa typer av verk som ingår i institutionernas samlingar och som har anknytning till den verksamhet de bedriver. För arkiv, bibliotek, utbildningsinstitutioner och museer handlar det om verk som getts ut i form av böcker, tidningar, tidskrifter m.m. Det innebär att litterära verk kan vara aktuella, men även andra typer av verk som ingår i sådant material, t.ex. fotografier och illustrationer. När det gäller filmarvsinstitutioner omfattas audiovisuella verk. Slutligen är förslaget tillämpligt på material som producerats av radio- och tv-bolag som är public servicebolag. Det handlar om ljudupptagningar och audiovisuella verk som producerats före visst datum. En ytterligare begränsning av förslagets tillämpningsområde är att det måste vara fråga om verk som först getts ut eller sänts ut i någon medlemsstat.

Förslaget bygger på att ett verk måste identifieras som föräldralöst verk innan det får användas. Det får status som föräldralöst verk först sedan rättighetshavaren eftersökts, men inte kunnat identifieras eller lokaliseras. Det krävs också att sökningen registreras i en allmänt tillgänglig databas.

² KOM(2008) 466 slutlig.

³ KOM(2009) 532 slutlig.

⁴ KOM(2010) 245 slutlig.

Sökningen ska äga rum i den medlemsstat där verket först getts ut eller sänts ut. Ett verks status som föräldralöst verk ska sedan erkännas i andra medlemsstater.

Till skydd för rättighetshavarna innehåller förslaget vissa gemensamma regler för hur sökningen, en omsorgsfull efterforskning, ska gå till. Det är användarna dvs. de berörda institutionerna som svarar för att en sökning genomförs. De ska vända sig till lämpliga källor för aktuell verkskategori. Förslaget anger ett antal sådana bl.a. databaser och register med information om upphovsrätten. Användarna ska också registrera sina omsorgsfulla efterforskningar.

Medlemsstaterna ska enligt förslaget se till att institutionerna får utnyttja verk med status som föräldralösa verk genom att tillgängliggöra dem exempelvis på Internet och i vissa fall även framställa exemplar av dem. Det kan t.ex. handla om att digitalisera verk och lägga ut dem på Internet. Sådana förfoganden får som huvudregel ske endast för vissa icke-kommersiella ändamål. Därutöver ger förslaget möjlighet att under vissa förutsättningar tillåta institutionerna ytterligare användning av föräldralösa verk. Användarna ska registrera sina nyttjanden av föräldralösa verk och denna information ska finnas allmänt tillgänglig. Nyttjanderätten förutsätter att verket har status som föräldralöst verk. Om rättighetshavaren t.ex. träder fram och gör anspråk på verket upphör dess status som föräldralöst verk och därmed också nyttjanderätten.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Som huvudregel gäller enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) att upphovsmannen har ensamrätt att bestämma över hur hans eller hennes verk får användas. Det finns inte någon särskild reglering som gäller föräldralösa verk. Utgångspunkten är således att rättighetshavarens tillstånd krävs även för att förfoga över sådana verk.⁵

Upphovsrättslagens bestämmelser om avtalslicenser löser emellertid i vissa särskilda situationer problemet med föräldralösa verk. Dessa bestämmelser är emellertid territoriellt begränsade och tar inte sikte på de gränsöverskridande situationer som kommissionens förslag avser att reglera. Med avtalslicensbestämmelser avses bestämmelser om att en part kan träffa avtal om användning av verk med en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området. Avtalet blir gällande också för upphovsmän som inte är medlemmar i organisationen. De utomstående upphovsmännens

⁵ I 16 § upphovsrättslagen finns en inskränkning som ger vissa bibliotek och arkiv rätt att för särskilda ändamål framställa exemplar av verk. Undantaget omfattar framställning även av kopior i digital form, men ger inte rätt att digitalisera hela samlingar i syfte att tillgängliggöra dem för allmänheten.

intressen tillgodoses genom vissa skyddsregler i lagtexten, t.ex. bestämmelser om rätt till ersättning, möjlighet att meddela förbud mot användning m.m. Avtalslicenser är ett praktiskt sätt att lösa frågor om rättighetsklarering särskilt i sådana situationer där utnyttjanden av en stor mängd skyddade verk eller prestationer förekommer. Av betydelse i det här sammanhanget är att upphovsrättslagen innehåller avtalslicensbestämmelser om arkiv och biblioteks möjligheter att överföra verk till allmänheten m.m. samt om återanvändning av upphovsrättsligt skyddat material i radio- och tv-bolagens arkiv (42 d och 42 g §§).

Med avtalslicenser är det således möjligt att nationellt klarera rättigheter för samtliga verk på ett område oavsett om de är föräldralösa verk eller inte. Något behov av att i detta sammanhang särskilt identifiera sådana verk finns inte. Förslagets krav på att rättighetshavaren måste eftersökas innan ett föräldralöst verk får användas är således inte förenligt med de svenska avtalslicensernas utformning. Enligt ett skäl i ingressen ska emellertid förslaget inte påverka existerande ordningar i medlemsstaterna när det gäller förvaltning av rättigheter, t.ex. avtalslicenser.

Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har bl.a. författare och andra upphovsmän rätt att vara anonyma (3 kap. 1 § TF respektive 2 kap. 1 § YGL). Detta innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får efterforska identiteten på dessa personer (3 kap. 4 § TF respektive 2 kap. 4 § YGL). Den upphovsrättsliga regleringen är undantagen från grundlagarnas tillämpningsområden (1 kap. 8 § TF respektive 1 kap. 12 § YGL). Frågan om hur förslagets krav på eftersökning av rättighetshavaren för att få använda ett föräldralöst verk förhåller sig till anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen behöver analyseras närmare. Det är viktigt att direktivet inte påverkar ett sådant skydd.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte medföra några budgetära konsekvenser.

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys av förslaget, SEC (2011) 615 slutlig. I denna analys har kommissionen presenterat olika tänkbara åtgärder för att föräldralösa verk i bibliotek och arkiv ska kunna göras tillgängliga på Internet utan att det strider mot upphovsrätten. Kommissionen har, förutom den lösning som förslaget bygger på, bl.a. övervägt ett särskilt undantag i upphovsrätten, avtalslicenser och andra licenslösningar. Alternativen har bedömts mot ett antal operationella mål. Kommissionen bedömer det alternativ som innefattar ömsesidigt erkännande av ett verks status som föräldralöst verk som mest lämpat. Fördelen med en sådan metod är enligt kommissionen att den ger bibliotek och andra berörda institutioner

säkerhet i rättsligt hänseende i fråga om ett verks status som föräldralöst verk och tillåter dem att tillgängliggöra sådana verk på Internet. Vidare anføres att ömsesidigt erkännande säkerställer att digitala bibliotek görs tillgängliga i hela Europa.

2010/11:FPM138

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ. Att öka tillgången till kulturellt material samtidigt som rättighetshavarnas intressen tillgodoses är en viktig fråga.

Det svenska systemet med avtalslicenser har visat sig vara ett välfungerande och praktiskt sätt att lösa frågor om rättighetsklarering, särskilt i sådana situationer där utnyttjanden av en stor mängd skyddade verk eller prestationer förekommer. Det är viktigt att det kommande direktivet inte påverkar möjligheterna att nationellt använda sig av avtalslicenslösningar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter andra medlemsstater har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats för synpunkter senast den 15 augusti 2011.

2.5 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 49, 56 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har åberopats. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 tillämpas. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

2.6 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför beträffande subsidiaritetsprincipen att ett direktiv är nödvändigt eftersom frivilliga metoder, särskilt rekommendationen om digitalisering och digitalt bevarande, inte har gett önskat resultat.⁶ Förekomsten av icke samordnade nationella metoder för att reglera

⁶ 2006/585/EG.

föräldralösa verk i digitala bibliotek medför svårigheter för bibliotek att tillgängliggöra sådana verk i EU:s medlemsstater. Regeringen delar kommissionens bedömning.

2010/11:FPM138

När det gäller proportionalitetsprincipen anför kommissionen att problemet med föräldralösa verk är ett betydande hinder för att skapa digitala bibliotek. En enhetlig EU-ram för elektronisk tillgång till föräldralösa verk är därför det minst ingripande alternativet för att nå önskat resultat. Alla andra metoder skulle kräva en mycket större administrativ börda och särskilda licensordningar för föräldralösa verk. Regeringen delar uppfattningen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

3 Förslagets förutsättningar

—

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådsarbetsgruppen för immaterialrätt (upphovsrätt) inleds under sommaren 2011.

4.2 Fackuttryck/termer

”Avtalslicens” avser bestämmelser i upphovsrättslagen som innebär att ett avtal om nyttjanderätt till verk som avser de situationer som beskrivs i lagen och ingås med en organisation som är representativ för upphovsmännen på ett visst område ger rätt att använda även verk av upphovsmän som inte företräds av organisationen, om verken är av det slag som avses med avtalet.

”Föräldralösa verk” är verk som fortfarande är upphovsrättsligt skyddade men där rättighetshavaren inte kan identifieras eller lokaliseras.

”Ömsesidigt erkännande” är en vedertagen princip inom EU när det gäller den fria rörligheten av varor och tjänster. Principen innebär att en produkt som lagligt tillverkats i en medlemsstat i princip inte kan förbjudas för försäljning i en annan medlemsstat, även om den inte uppfyller lagstiftningen i den senare medlemsstaten.