

Konstitutionsutskottets yttrande

1979/80:5 y

över proposition 1979/80:132 om ändring i upphovsrättslagen (1960:729) m. m.

Till lagutskottet

Proposition 1979/80:132 om ändring i upphovsrättslagen (1960:729), m. m. har hänvisats till lagutskottet. Ingen följdmotion har väckts. Vid sammanträde den 17 april 1980 har lagutskottet beslutat inhämta konstitutionsutskottets yttrande över propositionen såvitt rör frågan huruvida förslagen i propositionen är förenliga med regeringsformens bestämmelser.

Lagförslagen i propositionen rör frågan om lärares och andras rätt att för sin undervisning göra fotokopior av upphovsrättsligt skyddat material. Möjligheten att fotokopiera också skyddade verk har stor betydelse inom undervisningsväsendet. För det allmänna skolväsendets del har frågan fått en praktiskt tillfredsställande lösning genom att staten ingått kollektivt avtal med ett antal organisationer och sammanslutningar på upphovsrättens område. Inom flertalet övriga sektorer av undervisningsväsendet är förhållandena ännu oreglerade. Lagförslagen har till syfte att lösa frågan för undervisningsområdet i dess helhet.

Undervisningsväsendets behov av en omfattande kopieringsrätt ifrågasätts numera knappast av någon. Samtidigt är det, som utvecklas i propositionen, uppenbart att detta behov inte kan tillgodoses genom individuella avtal med upphovsmännen. Det måste därför tillgodoses på annat sätt. I propositionen diskuteras olika möjligheter att lösa frågan.

En möjlighet som avvisas i propositionen är att införa särskilda undantagsbestämmelser i den upphovsrättsliga lagstiftningen och förklara det fritt för skolorna att utan ersättning kopiera skyddade verk. En sådan lösning skulle bl. a. inte vara förenlig med de internationella konventionerna på upphovsrättsområdet.

En annan möjlighet skulle enligt propositionen kunna vara att reglera området genom en s. k. tvångslicens, dvs. en bestämmelse i lagstiftningen om att skolorna inom vissa gränser skall ha rätt att kopiera skyddade verk utan tillstånd men mot ersättning.

Den tredje möjligheten, som förordas i propositionen, är att lösa frågan genom kollektiva avtal av den typ som redan finns inom det allmänna skolväsendet samt vissa kompletterande lagbestämmelser. Genom lagbestämmelserna skulle föreskrivas att vissa slags avtal skulle få rättsverkningar även för upphovsmän som inte är medlemmar i avtalsslutande organisationer. En sådan utsträckt verkan av ett ingånget upphovsrättsligt avtal - s. k.

avtalslicens – behövs enligt propositionen, eftersom frågan inte kan få en fullständig lösning genom kollektiva avtal. Detta sammanhänger med att de svenska organisationernas avtal endast binder organisationernas egna medlemmar. Utländska upphovsmän står t. ex. i regel utanför organisationerna.

Förslagens bakgrund är således att den aktuella frågan inte kan lösas enbart på frivillighetens väg. Vilken väg man än väljer blir det därför nödvändigt med inslag av lagstiftning med viss tvångskaraktär. Enligt propositionen rymmer också ett system med avtalslicens vissa tvångsmoment. Systemet skiljer sig dock på ett avgörande sätt från tvångslicens, både principiellt och praktiskt. När det gäller ett ersättningsavtal i anslutning till tvångslicens är upphovsmännens förhandlingsposition synnerligen svag, eftersom motparten redan genom lag har fått rätt till det utnyttjande som förhandlingen gäller. Vid förhandlingar om ett kollektivt avtal som skall ligga till grund för avtalslicens kan däremot upphovsmannasidan åberopa sin ensamrätt. Förhandlingarna får härigenom samma karaktär som förhandlingar om andra avtal på upphovsrättens område, t. ex. förlagsavtal.

Lagrådets yttrande har inhämtats innan propositionen har framlagts.

En av lagrådets ledamöter har avstyrkt de remitterade förslagen till ändringar i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och lagen (1960:730) om rätt till fotografisk bild med motivering att de skulle innebära att riksdagen i strid mot 8 kap. 2 § RF överläter normgivningsmakt till enskilda rättssubjekt. Lagrådets övriga ledamöter har i denna del kommit till slutsatsen att den föreslagna regleringen i vad den hänvisar till avtal inte kan anses oförenlig vare sig med 8 kap. 2 § RF eller dess grunder eller med föreskrifterna i 2 kap. 19 § och 20 § andra stycket 8 RF. Departementschefen ansluter sig i propositionen till majoritetens uppfattning.

Enligt 8 kap. 2 § RF ankommer det på riksdagen att genom lag meddela föreskrifter om bl. a. enskildas ekonomiska förhållanden inbördes. Utskottet finner i likhet med vad departementschefen uttalar i propositionen att enbart det förhållandet att en civilrättslig lagbestämmelse delvis får sitt materiella innehåll genom en hänvisning till ett avtal eller annan rättskälla som ej är av offentligrättslig natur inte medför att riksdagen har överlåtit någon normgivningsbefogenhet i regeringsformens mening till ett annat rättssubjekt. Som lagrådets majoritet har påpekat finns det flera exempel på sådana hänvisningar, både från tiden före och från tiden efter det att den nya regeringsformen började tillämpas. Utskottet vill emellertid understryka att konstruktionen bör användas med stor försiktighet. Konstruktionen kan enligt utskottets mening godtas i sådan fall där hänvisningen till den icke offentligrättsliga rättskällan gör att den totala regleringen får ett innehåll som bättre överensstämmer med de intentioner som uppbär regeringsformens krav på lagform i det aktuella fallet. En jämförelse får därvid göras mot en lagreglering utan sådan hänvisning. Hänvisningskonstruktionen bör enligt

utskottets mening vara utesluten när den inte kan förenas med de skyddsintentioner som ligger bakom regeringsformens krav på lagform. Ett sådant fall är det av departementschefen i propositionen angivna exemplet med en hänvisning till ett avtal vilket i realiteten kommer till stånd i huvudsakligt syfte att reglera förhållandet för andra än avtalsparterna. Konstruktionen bör vidare inte begagnas om skyddsintentionerna tillgodoses bättre utan hänvisning. Generella anvisningar för frågans lösning utöver det sagda kan enligt utskottets mening inte uppställas. Uppkommande frågor på hithörande område får prövas från fall till fall.

När det gäller den i propositionen föreslagna hänvisningen till avtal på upphovsrättens område vill utskottet särskilt peka på följande omständigheter.

Genom 1976 års ändringar i regeringsformen i syfte att förstärka skyddet i grundlag för de medborgerliga fri- och rättigheterna infördes bl. a. en rättsligt bindande bestämmelse till skydd för upphovsmans rätt till sitt verk. Bestämmelsen – 2 kap. 19 § RF – gavs den utformningen att den anger att författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. Om annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag gäller skyddet även för utlänningar här i landet (2 kap. 20 § andra stycket 8 RF). Det yttersta syftet med nu berörda bestämmelser är att förstärka skyddet för den fria åsiktsbildningen i samhället.

Enligt vad som utvecklas i propositionen bör den föreslagna lösningen av kopieringsfrågan på undervisningsväsendets område genom ett system med kollektiva avtal i förening med avtalslicens ge ett bättre skydd för upphovsmännens rättigheter än ett system med tvångslicens. Den i propositionen förordade lösningen synes därför enligt utskottets mening vara bättre förenlig med intentionerna bakom bestämmelsen i 2 kap. 19 § RF än ett system med tvångslicens.

Propositionens förslag innebär inte att upphovsman som står utanför ingånget kollektivt avtal skall vara ovillkorligt bunden av vad som föreskrivs i sådant avtal. Enligt lagförslagen skall i stället gälla att upphovsman alltid har möjlighet att meddela förbud mot att kopiering sker med stöd av avtalslicensbestämmelsen. Vidare skall upphovsman alltid ha rätt att begära individuell ersättning för sådan kopiering. Den föreslagna avtalslicensen är således försedd med betydande inskränkningar till skydd för den enskilde.

I propositionen framhålls att man kan räkna med att införandet av en avtalslicensbestämmelse kommer att leda till överenskommelser mellan de svenska organisationerna och motsvarande utländska organisationer på det upphovsrättsliga området om överföring av ersättningar för fotokopiering. På sikt finns det därför anledning att anta att det avtalsreglerade området blir allt större och att som en följd därav avtalslicensens utsträckning minskar i motsvarande mån.

Vid en helhetsbedömning av frågan mot bakgrund av propositionens

redovisning av sakförhållandena och vad utskottet anfört i det föregående finner utskottet – i likhet med lagrådets majoritet och departementschefen – att den i lagförslagen gjorda hänvisningen till avtal på upphovsrättens område inte kan anses oförenlig med regeringsformens bestämmelser.

Stockholm den 8 maj 1980

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Björck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s), Lahja Exner (s) och Esse Petersson (fp).