

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 15 december 1999 beslutat att bereda lagutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1999/2000:35 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen jämte eventuella motioner.

I propositionen föreslås att en ny bestämmelse införs i sekretesslagen (1980:100) till skydd för uppgifter i vissa upphovsrättsligt skyddade verk som inkommit till en myndighet. För att komplettera skyddet för ifrågavarande uppgifter föreslås dessutom vissa ändringar i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen).

Med anledning av propositionen har väckts fem motioner.

Lagutskottet, vars beredningsområde innefattar de upphovsrättsliga frågorna, har beslutat att avge yttrande över dels propositionens förslag, dels de med anledning av propositionen väckta motionerna K17 av Åsa Torstensson m.fl. (c), K18 av Ingvar Svensson m.fl. (kd), K19 av Per Lager m.fl. (mp), K20 av Per Unckel m.fl. (m) samt K21 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkandena 1 och 3.

Inledning

Upphovsrättslagen ger ett tidsbegränsat skydd åt den som skapat ett litterärt eller konstnärligt verk. Skyddet innebär att skaparen av verket, exempelvis en författare, har rätt att utnyttja detta ekonomiskt och att han eller hon har ett visst ideellt betonat inflytande över hur och i vilka sammanhang det används. Har flera medverkat vid tillkomsten av det skyddade verket, har var och en av dem upphovsrätt. Upphovsmannens rätt att ekonomiskt utnyttja sitt verk innefattar en principiell ensamrätt att framställa exemplar av verket och att göra det tillgängligt för allmänheten, t.ex. genom att framföra det offentligt. Upphovsmannens ideella rättigheter omfattar rätten att bli angiven som upphovsman i samband med verket och rätten att motsätta sig vissa typer av kränkande användning av verket. Upphovsrätten har sålunda en ensamrättskonstruktion, och grundtanken är att skydda upphovsmannens behov av att kunna bestämma över hur verket utnyttjas. Det upphovsrättsliga skyddet gäller som regel under upphovsmannens livstid och till utgången av det sjuttionde året efter hans eller hennes död.

Upphovsrätten är ett rättsområde med en i hög grad internationell prägel. Det finns en rad internationella överenskommelser genom vilka de anslutna

länderna ger skydd åt varandras verk och prestationer. Den viktigaste överenskommelsen inom det egentliga upphovsrättsområdet är Bernkonventionen från år 1886 för skydd av litterära och konstnärliga verk. Sverige är anslutet till konventionen liksom närmare 140 andra länder. Konventionen föreskriver en skyldighet att utan formaliteter ge upphovsrättsligt skydd enligt vissa minimibestämmelser åt verk från samtliga andra konventionsländer. Dessa minimibestämmelser omfattar såväl ideella som ekonomiska rättigheter, bl.a. en ensamrätt att mångfaldiga ett verk och att utnyttja det för offentligt framförande.

Sverige är också genom sin anslutning till Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, WTO) bundet av det internationella avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPs-avtalet). Avtalet innehåller bl.a. en allmän förpliktelse att tillämpa de bestämmelser om upphovsrättsligt skydd som finns i Bernkonventionen samt en bestämmelse som anger under vilka förutsättningar medlemsländerna får tillåta nyttjanden som medför inskränkningar eller undantag i det upphovsrättsliga skyddet. Skyddet för upphovsrätten har härigenom förts in i Världshandelsorganisationens system bl.a. när det gäller tvistlösning.

Upphovsrätten är en av grundvalarna för det litterära och konstnärliga skapandet och främjar därigenom samhällets sociala, kulturella och ekonomiska utveckling. Mot upphovsmännens individuella intressen står emellertid de intressen som allmänheten och samhället har av att kunna utnyttja verken. För att åstadkomma en rimlig balans mellan dessa olika intressen har inskränkningar gjorts i den ekonomiska delen av upphovsrätten. Inskränkningarna avser huvudsakligen offentliggjorda eller utgivna verk. Ett verk är offentliggjort när det lovligt gjorts tillgängligt för allmänheten, och endast ett fåtal inskränkningar berör verk som inte har offentliggjorts. Eftersom de upphovsrättsliga reglerna bygger på att rättighetshavarna skall ha en ensamrätt att bestämma över utnyttjandet av sina verk, skall bestämmelserna om inskränkningar tolkas restriktivt. Inskränkningarna i den svenska upphovsrättslagen måste också självfallet ligga inom ramen för vad som är tillåtet enligt de internationella konventioner på området till vilka Sverige är bundet.

En av inskränkningarna i det upphovsrättsliga skyddet i Sverige har sin grund i tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet. I 2 kap. tryckfrihetsförordningen föreskrivs att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning har rätt att ta del av allmänna handlingar. En sådan handling skall tillhandahållas oavsett om den är upphovsrättsligt skyddad eller inte, och i 26 b § upphovsrättslagen föreskrivs att allmänna handlingar oavsett upphovsrätt skall tillhandahållas enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa i bestämmelsen angivna ändamål. Bland däri upptagna förhållanden som får föranleda sekretess kan nämnas hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, intresset att förebygga och beivra brott samt skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna i handlingsoffentligheten återfinns i sekretesslagen.

Under senare tid har uppmärksammats att rätten att ta del av allmänna handlingar används för att i strid med en upphovsmans vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsligt skyddade verk till allmänheten. Ett sådant förfarande kan medföra betydande skada för upphovsmannen, särskilt om verket inte tidigare har offentliggjorts. Mot denna bakgrund har bl.a. Förenta staterna ifrågasatt om Sverige med nuvarande lagstiftning uppfyller sina åtaganden enligt Bernkonventionen och TRIPs-avtalet och har klargjort att ett tvistlösningsförfarande kommer att påkallas mot Sverige om inte Sverige skyndsamt genomför lagstiftning som förhindrar en konventionsstridig hantering av tidigare inte offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk.

Mot den nu angivna bakgrunden har fråga uppkommit om en begränsning av handlingsoffentligheten för vissa upphovsrättsligt skyddade verk. Inom Justitiedepartementet upprättades vintern 1998/99 departementspromemorian (Ds 1999:7) Några frågor om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen. Promemorian har remissbehandlats.

Med utgångspunkt i promemorians förslag föreslog regeringen i en lagrådsremiss i september 1999 att begränsningen skulle ske genom en ändring i 26 b § upphovsrättslagen. Härfter har regeringen, mot bakgrund av innehållet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och efter att ånyo ha hört Lagrådet, i förevarande proposition föreslagit att begränsningsbestämmelsen tas in i sekretesslagen.

Propositionen

I propositionen föreslås en ny bestämmelse i 8 kap. sekretesslagen till skydd för uppgifter i vissa upphovsrättsligt skyddade verk som inkommit till en myndighet. Sekretessbestämmelsen föreslås gälla uppgifter i sådana verk beträffande vilka det av särskild anledning kan antas dels att verket inte tidigare har offentliggjorts, eftersom ett sådant verk kan anses ha ett särskilt högt skyddsvärde, dels att verket har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke. Bestämmelsen omfattar endast uppgifter i verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. Vidare skall bestämmelsen gälla endast om ett röjande av uppgifterna innebär ett upphovsrättsligt förfogande. Förslaget innebär att sådana uppgifter som omfattas av bestämmelsen inte skall tillhandahållas, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.

För att komplettera skyddet för uppgifter av den aktuella typen föreslås dessutom vissa ändringar i upphovsrättslagen. Sålunda föreslås ändringar i 9 och 26 a §§ som innebär att ett upphovsrättsligt skyddat verk skall bibehålla sitt upphovsrättsliga skydd trots att det bilagts ett beslut om tillhandahållande av den allmänna handling där verket ingår. Vidare föreslås en ändring i 26 § upphovsrättslagen som innebär att vad som muntligen eller skriftligen anförs inför myndigheter eller i statliga eller kommunala representationer inte får återges, om sekretess gäller för uppgiften enligt den nu föreslagna sekretessbestämmelsen i 8 kap. sekretesslagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2000.

I Lagrådets yttrande över de nu aktuella lagförslagen anförs att det är en svag punkt i den svenska offentlighetslagstiftningen att en person, endast

genom att lämna in ett verk till en myndighet utan annat syfte än att underminera någons upphovsrätt, kan åstadkomma att verket blir allmänt tillgängligt. Enligt Lagrådets mening är det knappast möjligt att komma till rätta med detta viktiga problem inom ramen för sekretesslagstiftningen. På grund av ärendets brådskande natur har emellertid Lagrådet godtagit de föreslagna ändringarna som ett provisorium. Samtidigt är det enligt Lagrådet angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet söks.

Regeringen instämmer i Lagrådets uppfattning och påpekar att det fortsatta arbetet med att söka den lämpligaste lösningen på ifrågavarande spørsmål ryms inom uppdraget för Offentlighets- och sekretesskommittén. I kommitténs uppdrag ingår nämligen, förutom att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället, att undersöka om det i något fall finns ett behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon annan rättighet enligt upphovsrättslagen. Utredningens arbete skall i denna del vara avslutat senast den 1 maj 2001 (dir. 1998:32).

Motionerna

I två av motionerna yrkas avslag på propositionen. Sålunda anser Åsa Torstensson m.fl. (c) i motion K17 att det kan ifrågasättas om den viktiga frågan om handlingsoffentligheten bör bli föremål för en provisorisk lösning. Mot bakgrund av den otillräckliga utredning som föregått regeringens lagförslag och de oklara konsekvenser som kan bli följden härav bör propositionen, enligt motionärernas mening, avslås (yrkande 1).

Per Lager m.fl. (mp) ifrågasätter behovet av att lagstiftning genomförs nu och hemställer i motion K19 om avslag på propositionen. Frågan bör enligt motionärerna i stället bli föremål för närmare utredning.

I motion K18 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) godtas propositionens förslag i huvudsak. Motionärerna motsätter sig emellertid förslaget om en presumption för sekretess och menar att ett rakt skaderekvisit är tillräckligt för att skydda de upphovsrättsliga intressena. I motionen hemställs att riksdagen beslutar i enlighet härmed (yrkande 2).

I tre motioner begärs ett tillkännagivande om tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén.

Åsa Torstensson m.fl. (c) anser i motion K17 att utredningen, om den finner att förändringar bör göras i fråga om upphovsrätt och offentlighet, bör överväga grundlagsändringar (yrkande 2).

Per Unckel m.fl. (m) betonar i motion K20 vikten av att konflikten mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen blir föremål för ytterligare utredning. Sålunda bör enligt motionärerna övervägas frågan om sekretesskydd även för offentliggjorda verk. Vidare kräver enligt motionärerna skyddet för upphovsrättens ideella inslag en närmare genomlysning. Motionärerna anser att Offentlighets- och sekretesskommittén genom tilläggsdirektiv bör få uppdrag att se över dessa frågor.

Även Helena Bargholtz m.fl. (fp) anser i motion K21 att Offentlighets- och sekretesskommittén bör ges tilläggsdirektiv i syfte att omgående få till stånd

en stabil lösning. Ett förslag till grundlagsändring bör enligt motionärerna kunna föreläggas riksdagen före nästa riksdagsval (yrkande 1). Enligt motionärerna finns det mot denna bakgrund anledning att tidsbegränsa den nu föreslagna lagstiftningen. Sålunda bör lagen enligt motionärernas mening upphöra att gälla den 31 maj 2002 (yrkande 3).

I motion K18 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) slutligen begärs ett tillkännagivande om behovet av en genomarbetad och permanent lösning. En ny lag bör enligt motionärerna kunna träda i kraft senast den 1 januari 2003 (yrkande 1).

Utskottets ställningstaganden

Som framgår av propositionen är syftet med nu föreslagna lagändringar att åstadkomma ett erforderligt skydd för uppgifter i vissa upphovsrättsligt skyddade verk som kommit in till en myndighet. Nuvarande regler medger nämligen att enskilda personer kan utnyttja rätten att ta del av allmänna handlingar för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsligt skyddade verk till allmänheten. Den inskränkning i upphovsmannens ensamrätt som tillhandahållandet av allmänna handlingar utgör gäller även verk som inte har offentliggjorts. Företeelsen har ingett oro såväl i Sverige som internationellt, eftersom den kan innebära betydande skada för upphovsmännen.

Vad först gäller motionsyrkandena om avslag på propositionen konstaterar utskottet att tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen kan sägas ha det gemensamma syftet att skapa förutsättningar för ett fritt samhällsskick och ett intellektuellt skapande. Vid tillämpningen av bestämmelserna i de två regelverken kan emellertid uppkomma en konflikt mellan å ena sidan reglerna om allmänna handlingars offentlighet och å andra sidan reglerna om upphovsmannens ensamrätt att disponera över sitt verk. Mot allmänhetens och samhällets intressen av att kunna utnyttja ett verk står upphovsmannens individuella intresse av att, åtminstone innan verket gjorts offentligt, behålla det i sin privata sfär. Det kan, enligt utskottets bedömning, inte uteslutas att nuvarande regler kan komma att utnyttjas i hittills inte aktualiserade sammanhang till skada för upphovsmännen. Som framgår av propositionen kan det heller inte uteslutas att ett tvistlösningsförfarande inom ramen för Världshandelsorganisationen om tillämpningen av de svenska bestämmelserna om handlingsoffentlighet skulle kunna resultera i att myndigheters tillhandahållande av verk åtminstone i vissa fall bedöms strida mot innehållet i Bernkonventionen och TRIPs-avtalet. En sådan utgång skulle medföra risk för att Sverige tvingas till mer omfattande begränsningar av handlingsoffentligheten än vad som kan anses nödvändigt.

Mot bakgrund av vad som nu anförts finner lagutskottet att det från upphovsrättsliga utgångspunkter finns starka skäl att begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar när det gäller vissa inte offentliggjorda verk. Lagutskottet anser därför att det bör införas en begränsning av handlingsoffentligheten på sätt som föreslås i propositionen. Ställningstagandet innebär att lagutskottet anser att konstitutionsutskottet bör avstyrka bifall till yrkande 1 i motion K17 och motion K19.

Såvitt avser det i motion K18 upptagna spørsmålet om skaderekvisitets utformning har lagutskottet ingen annan uppfattning än regeringen. Eftersom den föreslagna sekretessbestämmelsen avgränsas till att gälla verk som inte kan antas sakna ett kommersiellt intresse, anser utskottet i likhet med regeringen att det är befogat att ha ett omvänt skaderekvisit. Även motion K18 yrkande 2 bör sålunda avstyrkas.

Vad härefter gäller motionsönskemålen om tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén är det, som framgår av propositionen, regeringens uppfattning att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet bör sökas. Lagutskottet instämmer med regeringen och motionärerna om vikten av att ifrågavarande spørsmål blir föremål för en noggrann genomlysning. För det fall tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén skulle visa sig påkallade, utgår utskottet från att sådana kommer till stånd utan något tillkännagivande från riksdagens sida. Lagutskottet föreslår mot denna bakgrund att motionerna K17 yrkande 2, K20 och K21 yrkande 1 avstyrks.

Inte heller yrkande 1 i motion K18 bör enligt lagutskottets mening föranleda något uttalande från riksdagens sida. Motionsyrkandet bör därför avstyrkas.

Med hänsyn till att såväl Lagrådet som regeringen ansett att nu framlagda lagförslag är ett provisorium finner lagutskottet att det finns skäl att utgå från att det i propositionen aviserade utrednings- och beredningsarbetet inte onödigt fördröjs. Något behov av att tidsbegränsa den föreslagna lagen föreligger således inte. Yrkande 3 i motion K21 bör sålunda enligt lagutskottets mening avstyrkas.

De i propositionerna föreslagna följdändringarna i upphovsrättslagen har inte mötts av någon erinran motionsvis och föranleder inte några uttalanden från lagutskottets sida.

Stockholm den 3 februari 2000

På lagutskottets vägnar

Tanja Linderborg

I beslutet har deltagit: Tanja Linderborg (v), Rolf Åbjörnsson (kd), Marianne Carlström (s), Stig Rindborg (m), Karin Olsson (s), Henrik S Järrel (m), Nikos Papadopoulos (s), Elizabeth Nyström (m), Marina Pettersson (s), Christina Nenes (s), Kjell Eldensjö (kd), Berit Adolfsson (m), Anders Berglöv (s), Viviann Gerdin (c), Christina Pettersson (s), Raimo Pärssinen (s) och Ulf Nilsson (fp).

Avvikande meningar

1. Avslag på propositionen

Viviann Gerdin (c) anser att den del av lagutskottets yttrande under rubriken Utskottets ställningstaganden som börjar med ”Vad först” och slutar med ”motion K19” bort ha följande lydelse:

Den svenska handlingsoffentligheten är, enligt utskottets mening, en omistlig del av den svenska förvaltningen och ett oundgängligt inslag i demokratin. Undantag från offentlighetsprincipen måste därför göras med stor varsamhet och efter noggrann utredning. Den i propositionen presenterade lösningen är, som Lagrådet understryker, ett provisorium. Det kan emellertid enligt utskottet på goda grunder sättas i fråga om lagstiftning på ifrågavarande område över huvud taget bör bli föremål för provisoriska lösningar. Härtill kommer att propositionens förslag har föregåtts av otillräcklig utredning och att konsekvenserna därav är oklara.

Till följd av det anförda anser lagutskottet att konstitutionsutskottet bör föreslå riksdagen att, med bifall till motionerna K17 yrkande 1 och K19, avslå de i propositionen framlagda lagförslagen.

2. Skaderekvisitet

Rolf Åbjörnsson och Kjell Eldensjö (båda kd) anser att den del av lagutskottets yttrande under rubriken Utskottets ställningstaganden som börjar med ”Såvitt avser” och slutar med ”sålunda avstyrkas” bort ha följande lydelse:

När det gäller frågan om det föreslagna skaderekvisitets utformning kan utskottet i likhet med flera remissinstanser konstatera att konsekvenserna av föreliggande lagförslag är svåra att överblicka. Sekretessen bör därför inte vara starkare än nödvändigt, och övervägande skäl talar enligt utskottets mening för att ett rakt rekvisit är tillräckligt för att skydda de upphovsrättsliga intressena. Bestämmelsen i 8 kap. 27 § sekretesslagen bör utformas i enlighet härmed.

Vad lagutskottet sålunda anfört innebär att utskottet anser att motion K18 yrkande 2 bör bifallas.

3. Tilläggsdirektiv

Stig Rindborg (m), Henrik S Järrel (m), Elizabeth Nyström (m), Berit Adolfsson (m), Viviann Gerdin (c) och Ulf Nilsson (fp) anser att den del av lagutskottets yttrande under rubriken Utskottets ställningstaganden som börjar med ”Vad härefter” och slutar med ”yrkande 1 avstyrks” bort ha följande lydelse:

I likhet med vad som anförts i flera motioner anser utskottet att det nu ifrågavarande spørsmålet bör ses över i ett betydligt bredare perspektiv än vad propositionen förutskickar. Ytterligare en rad frågor kvarstår att lösa. Det gäller frågan om lämpligheten i att begränsa sekretessen till verk som inte är offentliggjorda, och det gäller frågan om hur man skall kunna åstadkomma ett skydd för upphovsrättens ideella inslag. Den närmare avgränsningen av

begreppet ”kommersiellt intresse” bör även övervägas. Som framgår av Lagrådets yttrande bör givetvis frågan om grundlagsändring aktualiseras.

Utskottet kan konstatera att Offentlighets- och sekretesskommittén har regeringens uppdrag att se över vissa frågor som rör upphovsrätten. För att säkerställa att berörda frågeställningar blir föremål för en noggrann genomlysning anser utskottet att en precisering av kommitténs uppdrag i denna del bör ske genom klara och tydliga tilläggsdirektiv från regeringen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vad lagutskottet sålunda anfört innebär att utskottet anser att motionerna K17 yrkande 2, K20 och K21 yrkande 1 bör bifallas.

4. Nytt lagförslag

Rolf Åbjörnsson och Kjell Eldensjö (båda kd) anser att den del av lagutskottets yttrande under rubriken Utskottets ställningstaganden som börjar med ”Inte heller” och slutar med ”därför avstyrkas ” bort ha följande lydelse:

Utskottet anser det angeläget att en genomarbetad och permanent lösning kommer till stånd snarast och förutsätter att regeringen återkommer till riksdagen i sådan tid att en ny lag kan träda i kraft senast den 1 januari 2003. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Det anförda innebär att lagutskottet anser att motion K18 yrkande 1 bör bifallas.

5. Tidsbegränsad lagstiftning

Ulf Nilsson (fp) anser att den del av lagutskottets yttrande under rubriken Utskottets ställningstaganden som börjar med ”Med hänsyn” och slutar med ”mening avstyrkas” bort ha följande lydelse:

De lagändringar som nu föreslås har, som framgått ovan, karaktären av ett provisorium. För att garantera att en hållbar lösning kommer till stånd inom rimlig tid anser utskottet, i likhet med vad som anförts i motion K21, att lagregelns giltighetstid bör begränsas till utgången av maj 2002. Bestämmelsen om ikraftträdande bör utformas i enlighet härmed.

Till följd av det anförda anser lagutskottet att motion K21 yrkande 3 bör bifallas.