



Upphovsrätt och handlingsoffentlighet

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2012/13:54 Upphovsrätt och handlingsoffentlighet. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning i fråga om behovet av förändrad reglering för att lösa den intressekonflikt mellan upphovsrätt och handlingsoffentlighet som kan uppstå när en handling som omfattas av upphovsrättsligt skydd lämnas in till en myndighet. Skrivelsen har överlämnats med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2011/12:KU21, rskr. 2011/12:270).

Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Upphovsrätt och handlingsoffentlighet	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Upphovsrätt och handlingsoffentlighet

Riksdagen lägger skrivelse 2012/13:54 till handlingarna.

Stockholm den 19 februari 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Cecilia Brinck (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2012/13:54 Upphovsrätt och handlingsoffentlighet.

Skrivelsen har överlämnats med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2011/12:KU21, rskr. 2011/12:270).

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelse 2012/13:54 Upphovsrätt och handlingsoffentlighet redovisar regeringen sin bedömning av behovet av en förändrad reglering för att lösa den intressekonflikt mellan upphovsrätt och handlingsoffentlighet som kan uppstå när en handling som omfattas av upphovsrättsligt skydd lämnas in till en myndighet. Skrivelsen har, som nämnts, överlämnats med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2011/12:KU21, rskr. 2011/12:270).

Regeringens bedömning är att det saknas anledning att föreslå några ändringar i regelverket. Vid tiden för införandet av den nuvarande regleringen, som numera finns i offentlighets- och sekretesslagen, fanns det farhågor om att regleringen inte skulle vara tillräcklig och att den skulle orsaka tillämpningsproblem. Bestämmelsen bedömdes då vara en provisorisk lösning, och regeringen och riksdagen ansåg att en grundlagsändring i stället borde övervägas. Regeringen konstaterar i skrivelsen att de farhågor som fanns vid regleringens tillkomst inte har infriats. De omständigheter som tidigare gjorde att regleringen ansågs provisorisk gör sig inte längre gällande. Inte heller i övrigt finns det, enligt regeringen, tillräckliga skäl för att ta initiativ till ändringar i regelverket. Mot denna bakgrund anser regeringen att ärendet är slutbehandlat.

Utskottets överväganden

Upphovsrätt och handlingsoffentlighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Bakgrund

I slutet av 1990-talet lämnades en icke utgiven skrift, den s.k. scientologibibeln, in till bl.a. riksdagens kammarkansli, Regeringskansliet, Justitiekanslern och Stockholms tingsrätt. Den s.k. scientologibibeln var en handling som den till scientologirörelsen knutna amerikanska organisationen Religious Technology Center innehade upphovsrätten till.

På begäran av enskilda personer utlämnades handlingen av riksdagens kammarkansli och av Stockholms tingsrätt. Regeringen avsåg däremot en liknande begäran med hänvisning till utrikessekretess. Även Justitiekanslern (JK) avsåg en begäran om utlämnande av skriften med hänvisning till utrikessekretess. Beslutet överklagades till kammarrätten som gjorde samma bedömning som JK. Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten) gjorde dock en annan bedömning och beslutade att handlingen skulle lämnas ut (RÅ 1998 ref. 42). Till följd av detta ifrågasattes det om Sverige levde upp till sina internationella åtaganden på upphovsrättens område.

För att rätten att ta del av allmänna handlingar inte skulle utnyttjas för att mot en upphovsmans vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsskyddade verk till allmänheten föreslog regeringen (prop. 1999/2000: 35) att en bestämmelse skulle införas i den dåvarande sekretesslagen (1980:100). Bestämmelsen i 8 kap. 27 § sekretesslagen gav skydd åt verk av kommersiellt intresse som inte har offentliggjorts. Den har med oförändrat innehåll överförs till 31 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Lagrådet ansåg att det knappast var möjligt att komma till rätta med problemet inom ramen för sekretesslagstiftningen utan menade att man borde överväga ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF). Genomförandet av förslaget brådskade dock, och det kunde därför inte komma i fråga att överväga grundlagsändringar. Lagrådet konstaterade att regeringens förslag, till följd av de begränsningar som den föreslagna bestämmelsen innehöll, hade stöd i 2 kap. 2 § TF och godtog de föreslagna ändringarna som ett provisorium. Lagrådet fann det dock angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet skulle sökas (jfr prop. 1999/2000: 35 s. 68). Regeringen instämde i denna uppfattning. Enligt regeringens

mening rymdes det fortsatta arbetet med att söka den lämpligaste lösningen inom Offentlighets- och sekretesskommitténs uppdrag (prop. 1999/2000:35 s. 19 f.).

Vid riksdagsbehandlingen av ärendet hade konstitutionsutskottet ingen invändning mot att den föreslagna begränsningen i handlingsoffentligheten skulle genomföras genom en provisorisk reglering i dåvarande sekretesslagen, och utskottet hänvisade till det uppdrag som Offentlighets- och sekretesskommittén hade (bet. 1999/2000:KU14 s. 18 f.). Utskottet delade regeringens uppfattning att utgångspunkten för eventuella förslag skulle vara att den upphovsrättsliga lagstiftningen i så liten utsträckning som möjligt skulle inskränka den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar samtidigt som Sveriges internationella åtaganden på området måste respekteras. I motioner under utskottsbehandlingen anfördes att rättighetshavaren kan lida skada även när redan offentliggjorda verk lämnas in till en myndighet och att även ett utlämnande av verk som saknar kommersiellt intresse kan innebära skada för t.ex. en upphovsmans framtida karriär. De frågor som behandlades i motionerna borde enligt utskottet bli föremål för beredning inför det förslag till permanent lösning som enligt utskottet borde läggas fram för riksdagen senast hösten 2001.

Riksdagen antog lagförslagen och biföll utskottets begäran om ett tillkännagivande av synpunkterna till regeringen (rskr. 1999/2000:134). Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 april 2000.

Offentlighets- och sekretesskommittén lade dock inte fram något förslag till permanent lösning på problemet. Kommittén förordade att frågan om avvägningen mellan upphovsrätten och yttrande- och informationsfriheten skulle bli föremål för en bredare översyn och att ytterligare lagstiftning i syfte att förhindra att upphovsrätligt skyddade verk offentliggjordes fick vänta till en sådan översyn kommit till stånd (SOU 2001:3 s. 283 f.).

I regeringens skrivelse 2001/02:75 anförde regeringen att det under den tid som gått sedan bestämmelsen i 8 kap. 27 § dåvarande sekretesslagen infördes inte hade framkommit att det fanns något praktiskt behov av ytterligare lagändringar. Regeringen uttalade därför att den hade för avsikt att lägga riksdagsskrivelsen till handlingarna. Vid behandlingen av regeringens skrivelse uttalade konstitutionsutskottet att regeringen inte borde lägga riksdagsskrivelsen till handlingarna innan något förslag till permanent lösning hade presenterats eller, i enlighet med vad Offentlighets- och sekretesskommittén förordat, efter att en bredare översyn av de aktuella frågorna hade skett (bet. 2001/02:KU35). Riksdagen lade på förslag av utskottet skrivelsen till handlingarna.

I regeringens skrivelse 2003/04:75 uttalade regeringen att den mot bakgrund av vad konstitutionsutskottet hade anförat hade för avsikt att tillsätta en utredning som skulle få till uppgift att överväga frågan om en permanent lösning. Regeringskansliet uppdrog 2004 åt en utredare att utreda den aktuella frågan om upphovsrätt och handlingsoffentlighet. Utredaren slutredovisade uppdraget i departementspromemorian Upphovsrätt och handlings-

offentlighet (Ds 2005:54) och gjorde bedömningen att regleringen i dåvarande sekretesslagen inte borde ersättas av någon annan reglering. Utredningen har remissbehandlats.

I regeringens skrivelse 2007/08:75 uttalade regeringen att den under våren 2009 avsåg att behandla frågan i en proposition om vissa sekretessfrågor (s. 16). Därefter har regeringen upprepade gånger hänvisat till att man avser att behandla frågan i kommande propositioner.

I juni 2012 gav riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet regeringen till känna att regeringen senast under 2012 skulle återkomma med ett förslag till riksdagen i frågan (bet. 2011/12:KU21, rskr. 2011/12:270). Den nu aktuella skrivelsen har överlämnats med anledning av detta tillkännagivande.

Gällande rätt

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Principen om handlingsoffentlighet, dvs. rätten att ta del av allmänna handlingar, slås fast i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt denna bestämmelse ska varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Uttryckssättet markerar att denna rätt är ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 3 § TF). I samma kapitel finns bestämmelser som föreskriver på vilket sätt handlingarna ska lämnas ut (2 kap. 12 och 13 §§ TF). En person har bl.a. rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. Vissa handlingar är helt undantagna från handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen och omfattas därmed inte av handlingsoffentligheten (2 kap. 10 och 11 §§ TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. intresset av att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (p. 6). En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Enligt 31 kap. 23 § OSL gäller under vissa förutsättningar sekretess hos en myndighet för uppgifter i ett upphovsrättsligt skyddat verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. För att sekretess ska föreligga krävs att det av någon särskild anledning kan antas att verket inte tidigare har offentliggjorts i den mening som avses i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen, förkortad URL). Det krävs också att det av någon särskild anledning kan antas att verket har

kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke. Det krävs vidare dels att ett röjande av uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande, dels att det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada. Vid tillämpningen av sekretessbestämmelsen ska ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. TF eller lämnats från en myndighet till en annan inte därigenom anses offentliggjort.

Enligt 1 kap. 8 § TF gäller vad i lag är stadgat om den rätt som tillkommer en upphovsman till ett litterärt eller konstnärligt verk eller en framställare av en fotografisk bild, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud mot att återge ett litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen. Enligt 26 b § URL ska allmänna handlingar oavsett upphovsrätten tillhandahållas enligt 2 kap. TF.

Upphovsrätt

Enligt 2 kap. 16 § regeringsformen äger författare, konstnärer och fotografer rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. Dessa bestämmelser finns i upphovsrättslagen. Den som skapar ett litterärt eller konstnärligt verk har enligt upphovsrättslagen upphovsrätt till verket (1 § URL). Enligt upphovsrättslagen skyddas också vissa till upphovsrätten närstående rättigheter, bl.a. tillförsäkras utövande konstnärer och fotografer vissa rättigheter (45–49 a §§ URL).

Upphovsrätten är en ensamrättskonstruktion och innefattar såväl ekonomiska som ideella rättigheter. De ekonomiska rättigheterna består av rätten att framställa exemplar av verket och rätten att göra det tillgängligt för allmänheten. Verket kan göras tillgängligt för allmänheten på fyra sätt: genom att verket överförs till allmänheten, genom att verket framförs offentligt, genom att exemplar av verket visas offentligt och genom att exemplar av verket bjuds ut till försäljning, uthyrning eller utlåning eller på något annat sätt sprids till allmänheten (2 § URL). Upphovsmannens ideella rättigheter omfattar rätten att i vissa fall bli angiven som upphovsman till verket och rätten att motsätta sig vissa typer av användning av verket som är kränkande för upphovsmannen (3 § URL). Upphovsrätten utgör ett formskydd, dvs. ett skydd för det individuella uttryck som upphovsmannen har gett sitt verk.

Ett verk är offentliggjort när det lovligen har gjorts tillgängligt för allmänheten (8 § första stycket URL). Ett tillgängliggörande är lovligt när det sker med upphovsrättsinnehavarens samtycke eller med stöd av lag.

Om ett verk inte har offentliggjorts kan upphovsmannen sägas ha en i princip oinskränkt rätt till verket. Som nämnts tidigare finns det dock vissa inskränkningar i upphovsmannens ensamrätt som även gäller verk som inte har offentliggjorts. Återgivande av vad som har anförts inför bl.a. myndigheter (26 § URL), återgivande av verk i allmänna handlingar (26 a § URL), tillhandahållande av allmänna handlingar (26 b § första stycket

URL) och utnyttjande av verk i rättsvårdens eller den allmänna säkerhetens intresse (26 b § andra stycket URL) förutsätter exempelvis inte att verket är offentliggjort.

Intrång i de rättigheter som upphovsrättslagen ger de olika grupperna av rättighetshavare kan medföra straff, skadeståndsskyldighet och andra typer av sanktioner.

Lagstiftningen på upphovsrättens område grundar sig på flera internationella konventioner. Sverige är bl.a. anslutet till 1886 års Bernkonvention för skydd av litterära och konstnärliga verk. Sverige är även anslutet till det s.k. TRIPS-avtalet (Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights).

Skrivelsen

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av behovet av en förändrad reglering för att lösa den intressekonflikt mellan upphovsrätt och handlingsoffentlighet som kan uppstå när en handling som omfattas av upphovsrättsligt skydd lämnas in till en myndighet.

Regeringens bedömning är att bestämmelsen om sekretess för uppgifter i vissa upphovsrättsligt skyddade verk ger ett tillräckligt skydd för upphovsrättsligt skyddade verk som ingår i allmänna handlingar. Den intressekonflikt som kan uppstå mellan upphovsrätten och handlingsoffentligheten när en handling som omfattas av upphovsrättsligt skydd lämnas in till en myndighet, bör därför även i fortsättningen regleras i offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen anser således att det saknas anledning att föreslå en ändrad reglering.

Som skäl för sin bedömning anför regeringen följande.

Regeringen anser med hänsyn till den tid som förflutit sedan den nuvarande lösningen trädde i kraft (den 1 april 2001) att frågan om den fortsatta beredningen måste avgöras med utgångspunkt i om det numera finns något behov av en annan reglering. Regeringen anför att det fanns tre skäl till varför sekretessbestämmelsen betraktades som en provisorisk lösning. *För det första* rådde det viss tveksamhet inför möjligheten att förena upphovsrättslagens skydd för verk som utgör ett skydd för formen med sekretessregleringens skydd för uppgifter. *För det andra* innebar den valda lösningen att endast inte offentliggjorda verk skulle skyddas trots att det skulle kunna finnas ett behov av motsvarande skydd för offentliggjorda verk. *För det tredje* skulle inte heller hänsyn kunna tas till de ideella värdena förknippade med verket.

Regeringen konstaterar att när det gäller den lagtekniska lösningen innebär uttrycket ”uppgift i upphovsrättsligt skyddat verk” att en skillnad uppstår åtminstone i fråga om uttryckssätt mellan sekretess- och upphovsrättslagstiftningen. Föremålet för skydd enligt upphovsrättslagstiftningen tar nämligen sikte på verket som sådant medan sekretesskyddet avser uppgifter i verket. Det har, nämner regeringen, från vissa remissinstanser även

i detta ärende framhållits att frågan om förhållandet mellan rätten att ta del av allmänna handlingar och upphovsrätten har sin plats i upphovsrättslagen och inte i sekretesslagstiftningen.

När det gäller den omständigheten att åtminstone uttryckssättet i upphovsrättslagen och sekretessregleringen skiljer sig åt, framhåller regeringen att Lagrådet i samband med yttrandet över den nu gällande regleringen uttalade att det på goda grunder kunde antas att någon saklig skillnad i förhållande till det tidigare förslaget avseende en reglering i upphovsrättslagen egentligen inte var åsyftad. Det har inte heller under den relativt långa tid som sekretessbestämmelsen varit i kraft framkommit att det i praktiken förorsakat några tillämpningsproblem att regleringen finns i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt regeringen framstår därför inte sekretessregleringens uppgiftsbegrepp längre som så problematiskt i förhållande till begreppet ”verk” enligt upphovsrättslagstiftningen att lösningen av det skälet inte kan accepteras som permanent.

Den nuvarande regleringen i offentlighets- och sekretesslagen omfattar, som framgått, verk som inte är offentliggjorda. En bestämmelse som tar sikte *även* på offentliggjorda verk skulle, med hänsyn till mängden handlingar av det slaget hos det allmänna, få ett mycket omfattande tillämpningsområde. En sådan inskränkning av offentlighetsprincipen bör, enligt regeringen, inte godtas med mindre än att det finns ett praktiskt behov. Regeringen kan konstatera att under de år som förflutit sedan sekretessbestämmelsen trädde i kraft har inte några fall uppmärksamats som visat att det finns ett sådant behov av att vidga skyddet.

När det gäller upphovsmannens intressen av ideell karaktär anför regeringen att det redan vid sekretessbestämmelsens införande diskuterades om inte även dessa borde kunna beaktas. Det har enligt regeringen inte framkommit att avsaknaden av sekretesskydd i praktiken skapat problem för rättighetsinnehavare till verk som helt saknar kommersiellt intresse.

Regeringen påpekar att de praktiska erfarenheterna av sekretessbestämmelsen under tolv år alltså inte har visat att det finns något behov av att utöka skyddet för upphovsrätten i fråga om offentliggjorda verk i förhållande till rätten att ta del av allmänna handlingar. Inte heller har den lagtekniska utformningen visat sig orsaka praktiska problem i tillämpningen.

Med hänsyn till det som anförts anser regeringen sammanfattningsvis att inget av de skäl som gjorde att riksdagen, Lagrådet och regeringen ansåg att sekretessbestämmelsen borde vara av provisorisk karaktär med någon tyngd fortfarande gör sig gällande. Det har inte heller framkommit att bestämmelsen har förorsakat problem i andra avseenden.

När det gäller frågan om det finns vissa rättspolitiska och rättssystematiska fördelar som talar för att den nuvarande regleringen borde ersättas med en annan reglering – som innefattar ändringar i tryckfrihetsförordningen – gör regeringen följande bedömning.

Sekretesskyddet i 31 kap. 23 § OSL är starkt, eftersom det är förenat med ett omvänt skaderekvisit. Vidare omfattas alla typer av upphovsrättsligt skyddade verk av bestämmelsen. Regeringen kan vidare konstatera att sekretessbestämmelsen har varit i kraft i drygt tolv år utan att den har lett till några kända tillämpningsproblem eller visat sig otillräcklig i praktiken. Detta måste, enligt regeringen, ses som ett tecken på att bestämmelsen fyller sitt syfte och att behovet av en annan lösning inte är sådant som det antogs vara när lagstiftningen utarbetades. Vidare har den internationella kritik som riktades mot Sverige och ifrågasättandet av om Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser upphört sedan sekretessbestämmelsen infördes. Under sådana omständigheter kan regeringen inte se att det finns tillräckliga skäl att ta initiativ till grundlagsändringar enbart med syftet att få till stånd en något mer attraktiv lösning från rättsystematiska utgångspunkter, om en sådan ens vore möjlig. Regeringen instämmer alltså – i likhet med majoriteten av remissinstanserna – i utredarens bedömning i fråga om behovet av ändringar i tryckfrihetsförordningen med de följdändringar som detta skulle innebära. Regeringen ansluter sig således till slutsatsen att den nuvarande sekretessbestämmelsen i 31 kap. 23 § OSL inte bör ersättas av någon annan reglering.

Utskottets ställningstagande

Som allmän regel bör lagarna och i synnerhet våra grundlagar endast ändras när det finns ett verkligt behov. Att göra ändringar i en grundlag enbart i syfte att få till stånd en mer attraktiv lösning från rättsystematiska utgångspunkter utgör enligt utskottets mening inte ett tillräckligt skäl. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det i det nu aktuella ärendet inte finns något behov av grundlagsändringar.

Med det anförda förslår utskottet att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2012/13:54 Upphovsrätt och handlingsoffentlighet.