

Lagutskottets betänkande

1983/84:15

om handikappades tillgång till upphovsrättsligt skyddade verk

Ärendet

I betänkandet behandlas motion 1983/84:1534 av Bengt Lindqvist (s) var yrkas att riksdagen begär att regeringen låter upphovsrättsutredningen snarast utreda frågan om handikappades tillgång till upphovsrättsligt skyddade verk.

Gällande ordning

Enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) har den som skapat ett sådant verk en rätt att utnyttja det ekonomiskt och ett ideellt betonat inflytande över hur och i vilka sammanhang det används. Liksom motsvarande lagar i andra nordiska länder bygger upphovsrättslagen på internationella konventioner.

Begreppen litterärt och konstnärligt verk i upphovsrättslagen är mycket vidsträckta. Till litterära verk räknas bl. a. skönlitteratur och olika beskrivande framställningar, t. ex. vetenskapliga arbeten och handböcker. För att åtnjuta skydd enligt lagen måste en produkt fylla vissa krav på egenart, s. k. verkshöjd. Kravet på verkshöjd kan definieras så att produkten praktiskt sett inte skall kunna framställas av två personer oberoende av varandra. Utanför skyddet faller därför vanliga nyhetsmeddelanden och andra prestationer av rutinmässig eller alldaglig karaktär. Ett verk kan framträda i många olika former. Det kan vara fixerat på ett materiellt underlag, dvs. i ett exemplar. Exemplar av verket är inte blott en bok eller annat som ger en omedelbar upplevelse av verket utan också ett inspelat kassetband, en trycksats, m. m. som endast medelbart kan ge en sådan upplevelse. Verket kan vidare framträda i obeständig form, t. ex. i en uppläsares ord.

Upphovsmannens rätt att ekonomiskt utnyttja sitt verk innefattar en principiell ensamrätt att framställa exemplar av det och göra det tillgängligt för allmänheten genom att sprida exemplar av verket och att framföra det offentligt, exempelvis sända ut det i radio. Vissa begränsningar av ensamrätten finns. Bl. a. gäller enligt 18 § upphovsrättslagen att exemplar i blindskrift får framställas av utgivna litterära och musikaliska verk. Vidare får bibliotek och vissa organisationer efter tillstånd av regeringen framställa exemplar av utgivna litterära verk genom att spela in dem på kassetband och andra fonogramtyper för att använda dem för utlåning till blinda och andra svårt vanföra.

Det ideella skyddet för ett verk omfattar bl. a. en rätt för upphovsmannen att få sitt namn angivet då verket utnyttjas och att motsätta sig förvanskningar och andra angrepp på verkets integritet.

Upphovsmannen kan överlåta den ekonomiska rätten till ett verk genom avtal. Exempel härpå är förlagsavtal som träffas mellan en författare och ett bokförlag om utgivningen av ett verk. Om upphovsmannen är anställd med uppgift att framställa upphovsrättsligt skyddat material, t.ex. en ledarskribent i ett tidningsföretag, anses upphovsrätten i viss omfattning övergå till arbetsgivaren. I vad mån rätten övergår beror på olika omständigheter, bl. a. innehållet i anställningsavtalet.

Av det anförda framgår att författare till romaner och andra böcker som regel har rätt att bestämma om deras verk får kopieras. Också författare till artiklar och annat material i tidningar och tidskrifter torde i viss utsträckning ha skydd enligt upphovsrättslagen, vilket medför att de i princip har rätt att förfoga över materialet. Sålunda torde användningen av redaktionellt material i taltidningar som sprids i form av inspelade kassetter förutsätta att tidningsföretaget och upphovsmännen träffar överenskommelse härom. Också när det gäller utsändning i radio av taltidning krävs i princip medgivande av upphovsmännen. Sedan 1981 finns ett kollektivavtal mellan Svenska journalistförbundet och Tidningarnas arbetsgivareförening som ger arbetsgivaren rätt att i en tidning han ger ut publicera upphovsrättsligt skyddat text- och bildmaterial. Arbetsgivaren har också rätt att fortsätta det stadigvarande utbyte av material mellan fristående tidningsföretag som förekom före den 31 januari 1981. För all annan användning fordras enligt avtalet särskild uppgörelse. 1982 träffade de nämnda organisationerna en överenskommelse som medger verksamhet med radiotaltidningar enligt lagen (1981:508) och kassetaltidningar som avses i lagen (1982:521) om ansvarighet för taltidningar. Med radiotaltidning förstås utsändning i radio av innehållet (helt eller delvis) i en dagstidning. Kassetaltidning är en inspelad version av en periodisk skrift som ges ut här i landet. För att anses som en kassetaltidning måste inspelningen vara avsedd för synskadade, och det måste vara tidskriftsägaren som sprider eller låter sprida inspelningen. Av en kommunal myndighet gjord inspelning av innehållet i olika dagstidningar är inte en kassetaltidning i lagens mening.

Upphovsrättsutredningen (Ju 1976:02)

År 1970 tillsattes en samnordisk utredning med sakkunniga från Danmark, Finland, Norge och Sverige för att göra en allmän översyn av den upphovsrättsliga lagstiftningen, den s. k. nordiska upphovsrättskommittén. Kommittén avgav år 1974 ett delbetänkande med förslag till lagreglering av bl. a. fotokopiering och bandinspelning inom undervisningsverksamhet. Kommitténs förslag ledde för svensk del inte till någon lagstiftning. Nordiska upphovsrättskommittén upplöstes år 1976. I stället tillsattes åren 1976–1977 i

samtliga nordiska länder utom Island nationella utredningar för översyn av den upphovsrättsliga lagstiftningen. År 1981 tillsattes en sådan utredning också på Island.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 mars 1976 tillkallades för svenskt vidkommande tre sakkunniga med uppdrag att se över upphovsrättslagstiftningen m. m. Genom beslut vid regeringssammanträde den 24 februari 1977 erhöll utredningen tilläggsdirektiv. Samtidigt utökades antalet sakkunniga till fem.

De direktiv upphovsrättsutredningen fick år 1976 byggde i huvudsak på riktlinjer som Nordiska ministerrådet antagit år 1975 för en översyn av den nordiska upphovsrättslagstiftningen. I riktlinjerna pekades på att den tekniska utvecklingen ständigt frambringar nya former för utnyttjande av upphovsrättsligt skyddade verk och att det var angeläget att de nya möjligheterna härvidlag togs till vara. Samtidigt framhölls att utvecklingen medfört att det blivit svårare för upphovsmännen att hävda sina rättigheter. Det uttalades att en allmän översyn av upphovsrätten borde göras. Vidare framhölls att det var rimligt att regelsystemet utformades på ett sätt som beaktade samhällets intressen av att upphovsrätten inte lade hinder i vägen för en önskvärd tillgång till upphovsrättsligt skyddade verk. Översynen borde avse inte bara upphovsmännens rättigheter utan också de s.k. närstående rättigheterna. I riktlinjerna uttalades vidare att särskild uppmärksamhet borde ägnas de problem av praktisk natur som uppkommer när ett verk har flera upphovsmän, en situation som blir alltmer vanlig genom att många skyddade prestationer utförs i någon form av teamwork. Även frågan om upphovsrättens övergång i anställningsförhållanden borde övervägas.

I direktiven till den svenska utredningen återgavs ministerrådets riktlinjer. Vidare framhölls bl. a. att riktlinjerna inte innebar några begränsningar såvitt avser de frågor som kan tas upp under utredningsarbetet samt att riktlinjerna är öppna och inte innebär att några vägar anvisas för att nå de syften som avses.

I tilläggsdirektiven år 1977 görs vissa förtydligande uttalanden till ledning för det fortsatta utredningsarbetet. Uttalandena hänför sig i huvudsak till vad som anförts i riktlinjerna om vilka lösningar som bör sökas för att man skall komma till rätta med de svårigheter och nackdelar som nuvarande regler skapar. Vidare understryks betydelsen av en fortsatt nordisk rättslikhet på området.

Utredningen har hittills avlämnat två delbetänkanden och två promemorior, senast betänkandet (SOU 1983:65) Översyn av upphovsrättslagen. Delbetänkande 2 som behandlar närstående rättigheter, enskilt bruk och videogram. I sitt fortsatta arbete kommer utredningen närmast att behandla bl. a. fötörätten, upphovsrätt i anställningsförhållanden, kopiering hos myndigheter samt datorer och upphovsrätt.

I en skrivelse till utredningen den 4 november 1983 har talboks- och

punktskriftsbiblioteket (TPB) framhållit att biblioteket i sin verksamhet med framställning av talböcker och punktskriftsböcker uppmärksammat en rad problem av upphovsrättslig karaktär, bl. a. att rätten att ge ut talböcker endast avser utgivna verk och alltså inte exempelvis sådant som endast sänds i radio. Biblioteket har begärt ett sammanträffande med utredningen för diskussion av problemen.

Motionsmotivering

Motionären framhåller att riksdagen uttalade i samband med behandlingen av proposition 1976/77:87 om insatser för handikappades kulturella verksamhet att handikappade har rätt till samma utbud som icke-handikappade. Utvecklingen har emellertid visat att det finns särskilda problem när det gäller handikappades tillgång till kulturlivet.

Det statliga talboks- och punktskriftsbiblioteket, Synskadades Riksförbund, länsbiblioteken och Bibliotekstjänst har enligt motionären i dag rätt att efter regeringens medgivande och med stöd av 18 § upphovsrättslagen framställa talböcker för utlåning utan upphovsmannens tillstånd. Denna rätt begränsar sig till verk som givits ut och omfattar således inte verk som endast sänts i radio.

Utvecklingen under senare år har varit positiv så till vida att alltmer material gjorts tillgängligt för synskadade. Nya tekniska möjligheter har underlättat framställningen av materialet. Samtidigt har det blivit möjligt att framställa punktskrift och syntetiskt tal parallellt med svartskriftstryckningen. Den senare tekniska möjligheten kan enligt motionären av upphovsrättsliga skäl dock inte användas för verk som inte redan är spridda till allmänheten.

Motionären påpekar att samhället har på olika sätt påtagit sig ansvaret för att göra tryckt text tillgänglig för synskadade. Även om viljan finns, är tillgången begränsad därför att man inte har den formella rätten. Enligt motionären har vi t. ex. en lång rad av kommunala taltidningar som i juridisk mening inte är lagliga.

Tidigare behandling

I propositionerna 1981/82:129 och 164 om stöd till taltidningar m. m. framlades förslag om att statsbidrag skulle kunna utgå till tidningsföretag för utgivning av taltidningar. Vidare föreslogs viss lagstiftning om bl. a. ansvarigheten för innehållet i sådana tidningar. Med anledning av proposition 129 väcktes två motioner vari framhölls att utgivningen av taltidningar förutsatte att de upphovsrättsliga frågorna löstes och begärdes ändring i upphovsrättslagen. Propositionerna och motionerna hänvisades till konstitutionsutskottet som begärde lagutskottets yttrande över motionerna. I sitt yttrande (LU 1981/82:2 y) framhöll lagutskottet att de upphovsrättsliga

frågorna beträffande rätten att utnyttja tidningsmaterial i taltidningar i första hand bör lösas förhandlingsvägen. Kunde någon överenskommelse inte uppnås eller tvistefrågorna mellan de berörda parterna lösas på annat sätt syntes enligt utskottets mening endast lagstiftningsvägen återstå om inte verksamheten med taltidningar skulle försvåras eller omöjliggöras.

Vid bedömningen från upphovsrättsliga utgångspunkter av frågan huruvida en lagstiftning i enlighet med motionärernas önskemål lämpligen borde genomföras erinrade lagutskottet om att vissa inskränkningar av författares rätt till sina alster redan nu finns till förmån för synskadade och andra med allvarliga handikapp. Att av starka sociala skäl införa en bestämmelse om att material i tidningar och tidskrifter får utnyttjas i taltidningar skulle därför endast innebära en påbyggnad på det nuvarande regelsystemet. Utskottet pekade vidare på att upphovsmännens ekonomiska intresse av att materialet inte utnyttjas i sådant sammanhang torde vara ringa. Saken gällde alltså inte några mera väsentliga inskränkningar i det upphovsrättsliga skyddet.

Utskottet ansåg att det från upphovsrättsliga utgångspunkter inte fanns några hinder mot att en regel infördes som gör det möjligt att utnyttja tidningsmaterial i taltidningar. Skulle det under ärendets beredning i konstitutionsutskottet visa sig att den aktuella frågan inte kunde lösas på annat sätt hade lagutskottet följaktligen intet att erinra mot att en lagstiftning på området skedde.

Sedan lagutskottet avgivit sitt yttrande träffade Tidningarnas arbetsgivareförening och Svenska journalistförbundet den ovan (se s. 2) nämnda överenskommelsen. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (KU 1981/82:31) ansåg konstitutionsutskottet att det därmed inte längre fanns skäl att överväga en lagstiftning enligt motionsönskemålen. Motionerna avstyrktes därför.

Statsrådet Göransson besvarade den 27 maj 1983 (rd 1982/83:157 s. 127) en fråga om användning av radioinspelningar som talböcker. Han anförde därvid bl. a. följande.

De program som Riksradiion producerar och har i sitt arkiv skulle i många fall lämpa sig mycket väl att tillhandahålla som talböcker. Det rör sig framför allt om uppläsningar av böcker, men också av viss dramatik. Även program på invandrar- och minoritetsspråk skulle vara av stort intresse att tillhandahålla som talböcker.

Nästan all talboksframställning i landet sker vid talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB). Enligt vad jag har inhämtat har TPB och Riksradiion vid några tillfällen träffat överenskommelser om användning av radioprogram som talbok. Överenskommelserna har dock inte lett fram till några långsiktiga lösningar i fråga om villkoren för utnyttjandet. Problemen har varit av såväl upphovsrättslig som ekonomisk natur. Upphovsrättsutredningen (Ju 1976:02) avser enligt vad jag erfarit att senare under sitt arbete göra en översyn av den upphovsrättsliga lagstiftningen vad avser förutsättningarna för olika handikappgrupper att få del av upphovsrättsligt skyddat material. Det framstår som naturligt att utredningen som en del i

detta arbete bl. a. behandlar frågan om hur radioprogram skall kunna göras tillgängliga som talbok. Jag förutsätter att såväl TPB som Riksradiion får tillfälle att redovisa sina synpunkter i sammanhanget.

I de överenskommelser som hittills träffats har TPB fått betala en viss ersättning till Riksradiion och till berörda rättighetshavare. Ett utnyttjande av radioprogram som talbok bör som ett resultat ha ett bättre resursutnyttjande. För TPB:s del är det naturligt att denna framställningsform inte leder till kostnader som totalt överstiger dem för en normal inläsning av boken eller verket i fråga. Ansvar för att fastställa de ekonomiska villkoren ligger på de två parterna. Några särskilda åtgärder från regeringens sida är mot bakgrund av vad jag redovisat inte aktuella i frågan.

Utskottet

I motion 1983/84:1534 (s) yrkas att upphovsrättsutredningen (Ju 1976:02) skall få i uppdrag att snarast utreda frågan om handikappades tillgång till upphovsrättsligt skyddade verk.

Enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) har den som skapat ett sådant verk en rätt att utnyttja det ekonomiskt och ett ideellt betonat inflytande över hur och i vilka sammanhang verket används.

Upphovsmannens rätt att ekonomiskt utnyttja sitt verk innefattar en principiell ensamrätt att framställa exemplar av det och göra det tillgängligt för allmänheten genom att sprida exemplar av verket och att framföra det offentligt, exempelvis sända ut det i radio. Vissa begränsningar av ensamrätten finns. Bl. a. gäller enligt 18 § upphovsrättslagen att exemplar i blindskrift får framställas av utgivna litterära och musikaliska verk. Vidare får bibliotek och vissa organisationer efter tillstånd av regeringen framställa exemplar av utgivna litterära verk genom att spela in dem på kassettband och andra fonogramtyper för att använda dem för utlåning till blinda och andra svårt vanföra.

Upphovsrättslagen ses f.n. över av upphovsrättsutredningen som tillkallades år 1976. Utredningsarbetet bedrivs i samarbete med kommittéer i de fyra övriga nordiska länderna.

I motionen framhålls att handikappade har rätt till samma kulturutbud som de som inte är handikappade. Utvecklingen har emellertid visat att den upphovsrättsliga lagstiftningen lägger hinder i vägen för de handikappades tillgång till kulturlivet. Sålunda förhindrar upphovsrättslagen exempelvis att verk som inte givits ut men sänts i radio spelas in och sprids bland synskadade som talböcker. Vidare framhålls att den moderna tekniken gjort det möjligt att framställa punktskriftsversion av ett verk samtidigt som verket trycks i svartskrift. Tekniken kan emellertid inte utnyttjas på grund av upphovsrättslagens bestämmelser. Inte heller är det tillåtet att framställa kommunala taltidningar.

I likhet med motionären anser utskottet det angeläget att kulturlivet står

öppet också för dem som är handikappade. Den tekniska utvecklingen har medfört att det i dag finns helt andra förutsättningar för att de handikappade skall kunna ta del av kulturutbudet än vid upphovsrättslagens tillkomst. Någon anpassning av lagstiftningen har emellertid inte skett, vilket innebär att den nya tekniken i allmänhet kan utnyttjas endast efter överenskommelser med upphovsmännen. Sådana överenskommelser har i praktiken varit svåra att åstadkomma. Enligt utskottets mening finns det därför starka skäl som talar för att bestämmelserna i 18 § upphovsrättslagen bör mjukas upp. Utskottet vill emellertid samtidigt också stryka under att upphovsmännen har ett berättigat intresse av att få ersättning när deras verk utnyttjas och att den tekniska utvecklingen inneburit att de i dag har svårare att bevaka sina intressen.

Tal- och punktskriftsbiblioteket har i en skrivelse till upphovsrättsutredningen hösten 1983 pekat på vissa problem som den upphovsrättsliga lagstiftningen medför när det gäller handikappades tillgång till litterära verk. Bl. a. berörs i skrivelsen några av de frågor som tagits upp av motionären. Enligt vad utskottet inhämtat avser utredningen att under ett senare skede av sitt arbete behandla dessa och andra spørsmål som rör handikappades möjligheter att få del av upphovsrättsligt skyddat material. Utskottet, som utgår från att så också sker, anser därför att något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen inte är erforderligt.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1983/84:1534.

Stockholm den 6 mars 1984

På lagutskottets vägnar

PER-OLOF STRINDBERG

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c)*, Elvy Nilsson (s)*, Allan Ekström (m), Owe Andréasson (s), Stig Gustavsson (s)*, Sigvard Persson (c), Per Israelsson (vpk), Margit Gennser (m)*, Inga-Britt Johansson (s), Kersti Johansson (c), Berit Löfstedt (s) och Sten Andersson i Malmö (m).

*Ej närvarande vid betänkandets justering.

