

Konstitutionsutskottets betänkande

1999/2000:KU14

Upphovsrätten och offentlighetsprincipen



Sammanfattning

I betänkandet behandlar konstitutionsutskottet regeringens proposition 1999/2000:35 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen. I propositionen föreslår regeringen att en ny sekretessbestämmelse införs 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, dels att det har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke. Bestämmelsen omfattar endast uppgifter i verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. Bestämmelsen skall endast gälla om ett röjande av uppgifterna innebär ett upphovsrättsligt förfogande och om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada. För att komplettera skyddet för uppgifter av den aktuella typen föreslår regeringen dessutom vissa ändringar i upphovsrättslagen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2000. I betänkandet behandlas också sex motioner av vilka fem har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) och lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Med anledning av fyra motioner föreslår utskottet ett tillkännagivande till regeringen bl.a. om att ett förslag till permanent lösning av den aktuella frågan bör föreläggas riksdagen senast under hösten 2001. Övriga motioner bör enligt utskottet avslås. Till betänkandet har fogats två reservationer.

Propositionen

1999/2000:35 vari yrkas att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
2. lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Lagförslagen framgår av *bilaga 1*.

Motioner väckta med anledning av propositionen

1999/2000:K17 av Åsa Torstensson m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen avslår proposition 1999/2000:35 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ett tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén.

1999/2000:K18 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en långsiktig och heltäckande lösning på problemet presenteras och att ett lagförslag träder i kraft senast den 1 januari 2003,

2. att riksdagen i enlighet med motionen beslutar om ett rakt skaderekvisit.

1999/2000:K19 av Per Lager m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen avslår regeringens proposition 1999/2000:35 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen.

1999/2000:K20 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén.

1999/2000:K21 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén,

2. att riksdagen antar följande förslag till 8 kap. 27 § sekretesslagen:

Sekretess gäller hos myndighet, *under de ytterligare förutsättningar som anges under 1–3*, för uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk, *om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.*

De i första stycket åsyftade förutsättningarna är 1. att det av särskild anledning kan antas dels att verket inte tidigare har offentliggjorts i den mening som avses i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, dels att verket har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke, 2. att verket inte kan antas sakna kommersiellt intresse, 3. att ett röjande av uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande.

Vid tillämpningen av *andra* stycket skall ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller har lämnats från en myndighet till en annan inte därigenom anses offentliggjort,

3. att riksdagen beslutar att punkt 1 övergångsbestämmelsen till förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse: Denna lag träder i kraft den 1 april 2000 och gäller till utgången av maj år 2002.

Motion väckt under den allmänna motionstiden 1999

1999/2000:K310 av Jerry Martinger (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om offentlighetsprincipen.

Konstitutionsutskottet har berett lagutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen jämte eventuella motioner. Lagutskottets yttrande har fogats till betänkandet som *bilaga 2*.

Utskottet

Propositionen

Bakgrund

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) föreskrivs att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning har rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt utgör en viktig del av den svenska offentlighetsprincipen. Enligt nuvarande regler skall en allmän handling tillhandahållas enligt tryckfrihetsförordningen oavsett om den är upphovsrättsligt skyddad eller inte. Under senare tid har det enligt propositionen uppmärksamats att rätten att ta del av allmänna handlingar använts endast i syfte att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsligt skyddade verk till allmänheten. Detta kan medföra betydande skada för upphovsrättsmannen, särskilt om verket inte tidigare offentliggjorts.

Sverige är 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 för skydd av litterära och konstnärliga verk samt en bestämmelse som anger under vilka förutsättningar medlemsländerna får tillåta nyttjanden som medför inskränkningar eller undantag i det upphovsrättsliga skyddet. Med anledning av att offentlighetsprincipen kan användas för att kopiera och sprida upphovsrättsligt skyddade verk som inte tidigare offentliggjorts har Förenta staterna ifrågasatt om Sverige med nuvarande lagstiftning uppfyller Bernkonventionen och TRIPS-avtalet.

Mot den angivna bakgrunden utarbetades i Justitiedepartementet vintern 1998/99 departementspromemorian Några frågor om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen (Ds 1999:7). I promemorian föreslogs en begränsning av tillhandahållandet av upphovsrättsligt skyddade verk som ingår i allmänna handlingar och beträffande vilka det finns anledning att anta att de har kommit in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke och utan att tidigare ha offentliggjorts. Förslaget innebär att ett sådant verk skall tillhandahållas endast om det står klart att det kan ske utan skada för upphovsmannen. I promemorian diskuteras om begränsningen i handlingsoffentligheten skall införas genom en bestämmelse i upphovsrättslagen eller genom en sekretessbestämmelse. Förslaget i promemorian är att regleringen placeras i upphovsrättslagen. Till stöd för att införa begränsningen i vanlig lag återopas i promemorian bestämmelsen i 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Enligt den tolkning som redovisas i promemorian är innebörden av 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen att rätten att ta del av allmänna handlingar

inte har något egentligt grundlagsskydd när det gäller handlingar som omfattas av upphovsrätt. Promemorians har remissbehandlats.

På grundval av promemorians förslag lade regeringen i september 1999 i en lagrådsremiss fram förslag till regler om ett undantag från handlingsofentligheten såvitt gäller tidigare inte offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk som kommit in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke. Lagrådet avstyrkte lagförslagen med motiveringen att de stred mot regleringen i 2 kap. TF och att bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF inte föranledde annan bedömning.

Promemorians förslag omarbetades därför till ett förslag, enligt vilket vissa uppgifter i tidigare inte offentliggjorda verk som kommit in till en myndighet utan upphovsrättsinnehavarens samtycke skall omfattas av sekretess. För att bredda beredningsunderlaget tillställdes omkring en tredjedel av de remissinstanser som tidigare yttrat sig över promemorians förslag ett utkast till lagrådsremiss avseende detta förslag. Lagrådets yttrande inhämtades över regeringens nya förslag.

Lagrådet har anfört 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. Lagrådet har ansett att det knappast är möjligt att komma till rätta med detta viktiga problem inom ramen för sekretesslagstiftningen men har konstaterat att det på grund av ärendets brådskande natur inte är möjligt att nu överväga en grundlagsändring. Lagrådet har funnit att förslaget till följd av de begränsningar som den nya sekretessbestämmelsen kommer att innehålla har stöd i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Mot denna bakgrund har Lagrådet godtagit de föreslagna ändringarna som ett provisorium. Lagrådet har dock ansett det angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet söks.

Nuvarande ordning

Upphovsrätten

Upphovsrätten, som är en grundlagsskyddad rättighet (2 kap. 19 § regeringsformen), är en av grundvalarna för det litterära och konstnärliga skapandet och främjar därigenom samhällets sociala, kulturella och ekonomiska utveckling.

Den som skapar ett litterärt eller konstnärligt verk har enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) upphovsrätt till verket. Med verk avses en produkt av ett individuellt andligt skapande som nått en sådan grad av självständighet och originalitet att den uppnår s.k. verkshöjd. För att verkshöjd skall anses föreligga krävs att alstret åtminstone i någon mån är ett uttryck för upphovsmannens individualitet och inte är en rent mekanisk produktion. Det ställs däremot inte något krav på dess litterära eller konstnärliga kvalitet. Det går enligt regeringen inte att uppställa några helt entydiga linjer för bedömningen av om verkshöjd föreligger. Exempelvis torde många, men inte alla, brev uppnå verkshöjd.

Upphovsrätten har en ensamrättskonstruktion. Grundtanken är att skydda upphovsmannens behov av att kunna bestämma över hur hans eller hennes verk utnyttjas ekonomiskt och hindra att det utsätts för kränkande behandling. Upphovsrätten innefattar således 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 görs tillgängligt för allmänheten när det framförs offentligt, när det utbjuds till försäljning eller på annat sätt sprids till allmänheten eller när det visas offentligt. Upphovsrätten varar som huvudregel under upphovsmannens livstid och sjuttio år efter hans eller hennes dödsår.

Ett verk är offentliggjort när det lovligen gjorts tillgängligt för allmänheten (8 § första stycket upphovsrättslagen). Innebörden av att lovligen tillgängliggöra är att det sker med upphovsmannens eller dennes rättighetshavares samtycke eller med stöd av lag.

Har ett verk offentliggjorts får exemplar av verket framställas för enskilt bruk utan samtycke från upphovsmannen. Verket får också citeras. Beträffande andra fria nyttjanden krävs att verket utöver offentliggörandet också skall vara utgivet.

Följden av att ett verk inte har offentliggjorts är att upphovsmannen kan sägas ha en i princip oinskränkt rätt till verket. Det finns dock vissa inskränkningar i upphovsmannens ensamrätt som gäller de verk som inte offentliggjorts.

Upphovsrätt gäller inte till författningar, beslut av myndigheter, yttranden av svenska myndigheter och vissa officiella översättningar. Kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk som ingår i sådana handlingar omfattas dock av upphovsrätt.

Upphovsrätten skyddas av ett system av olika sanktioner av såväl straff- som civilrättslig karaktär. Den som utan upphovsrättshavarens samtycke vidtar någon åtgärd som omfattas av ensamrätten begår ett intrång i upphovsrätten. För samtliga former av intrång kan straff- och ersättningsansvar komma i fråga. Vidare kan domstol besluta om vissa skydds- och säkerhetsåtgärder.

Offentlighetsprincipen – allmänna handlingars offentlighet

Offentlighetsprincipen kan förenklat sägas fylla tre huvudändamål. Den utgör en garanti för rättssäkerhet, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret.

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF) skall det till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser i tryckfrihetsförordningen som är meddelade till skydd för enskilds rätt och allmän säkerhet, i tryckta skrifter yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst.

Principen om handlingsoffentligheten slås fast i 2 kap. 1 § TF. Där stadgas att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Uttrycks-

sättet markerar att handlingsoffentligheten är ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten. I samband med 1976 års reform av tryckfrihetsförordningen uttalade departementschefen bl.a. följande:

Tillgången till allmänna handlingar medger en objektiv information om förhållandena inom stat och kommuner. Offentlighetsprincipens betydelse för en levande demokrati sträcker sig emellertid längre än till att kasta ljus över tillståndet inom den offentliga förvaltningen. Myndigheternas handlingar innehåller en rik fond av fakta i de mest skilda angelägenheter. Tillgången till denna information är i hög grad ägnad att berika den allmänna debatten och bredda underlaget för medborgarnas och organisationernas ställningstaganden i skilda samhällsfrågor. – Rätten att ta del av allmänna handlingar är således en del av den medborgerliga rätten att inhämta och ta emot information och därmed en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. (Prop. 1975/76:160 s. 71).

Med handling förstås enligt tryckfrihetsförordningen framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Upphovsrätten och offentlighetsprincipen

Tryckfrihetsförordningen (TF) och upphovsrättslagen kan sägas ha det gemensamma syftet att skapa förutsättningar för ett fritt samhällsskick och ett intellektuellt skapande. Vid tillämpningen av bestämmelserna i TF och upphovsrättslagen kan dock – om det i den allmänna handlingen ingår ett litterärt eller konstnärligt verk – en kollision uppkomma mellan å ena sidan reglerna om allmänna handlingars offentlighet och å andra sidan reglerna om upphovsmannens ensamrätt att disponera över sitt verk. Utgångspunkten vid en konflikt mellan grundlagsregler och regler i vanlig lag är självfallet att de vanliga reglerna inte får tillämpas i strid med grundlagsreglerna.

Enligt 1 kap. 8 § TF gäller vad som föreskrivs i vanlig lag om den rätt som tillkommer upphovsmannen till ett litterärt eller konstnärligt verk m.fl. Sedan början av 1970-talet har den bestämmelsen i olika lagstiftningsärenden ansetts innebära att rätten att få tillgång till allmänna handlingar inte har något egentligt grundlagsskydd när det gäller handlingar som omfattas av upphovsrätt (se t.ex. prop. 1973:15 s. 154, SOU 1979:49 s. 122 och bet. 1986/87:LU11 s. 12 f.). Enligt denna tolkning skulle upphovsrättslagens bestämmelser kunna hindra att allmänna handlingar som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk görs tillgängliga för allmänheten eller tillhandahålls genom exemplarframställning. Mot denna bakgrund infördes en bestämmelse, numera placerad i 26 b § första stycket upphovsrättslagen, som föreskriver att allmänna handlingar oavsett upphovsrätten skall tillhandahållas enligt 2 kap. TF. Lagrådet har inte godtagit den redovisade tolkningen av bestämmelsen i 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Oavsett vilken tolkning sistnämnda bestämmelse ges innebär nuvarande regler att det i de flesta fall inte finns möjlighet att vägra utlämnande av en allmän handling enbart på grund av att handlingen omfattas av upphovsrätt.

I 2 kap. 2 § TF anges att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa i bestämmelsen angivna ändamål. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall enligt samma lagrum anges noga i en bestämmelse i en särskild lag, dvs. sekretesslagen eller om det är lämpligare i annan lag vartill sekretesslagen hänvisar.

I 1 kap. 1 § sekretesslagen finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar, varvid bestämmelserna i sistnämnda hänseende innefattar en begränsning i den i TF stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. I det nämnda lagrummet anges vidare att bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Sekretessbestämmelserna är alltså utformade som förbud att röja uppgifter.

Ett av de ändamål som enligt 2 kap. 2 § TF är godtagbart som skäl för begränsning av handlingsoffentligheten är skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Upphovsrättens ekonomiska del kan representera ett betydande värde för den enskilda rättighetshavaren.

Förutsättningarna för att begränsa yttrandefriheten, bl.a. genom tystnadsplikt för tjänstemännen vid myndigheterna, anges i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen. Där stadgas bl.a. att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att den aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. folkförsörjningen, enskilda anseende och förebyggandet av brott samt om särskilt viktiga skäl föranleder det. Enligt förarbetena skall under generalklausulens "särskilda skäl" föras bl.a. reglerna om upphovsrätt och närstående rättigheter (prop. 1975/76:209 s. 155).

Reformbehovet

Handlingsoffentligheten används för att kringgå upphovsrätten

Ingivandet av det s.k. scientologimaterialet till ett flertal svenska myndigheter har åskådliggjort att handlingsoffentligheten kan användas för andra syften än den är avsedd för. Det s.k. scientologimaterialet är en handling som den amerikanska organisationen Religious Technology Center innehar upphovsrätt till. Materialet har i flera domar (svenska och utländska) bedömts vara inte tidigare offentliggjort. Enligt vad som kommit fram har materialet vid ett antal tillfällen lämnats in till myndigheter enbart i syfte att få till stånd en exemplarframställning och spridning av materialet till allmänheten som annars skulle kunna hindras av upphovsrättsinnehavaren. Det inträffade har skapat debatt och oro bland upphovsmän. Enligt regeringen finns det ett behov av att begränsa tillgången till vissa allmänna handlingar som samtidigt utgör upphovsrättsligt skyddade verk.

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 för skydd av litterära och konstnärliga verk. Sverige är anslutet till konventionen liksom närmare 140 andra länder. Den 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.

En annan viktig överenskommelse inom detta område är TRIPS-avtalet. Till avtalet är mer än 130 länder anslutna, bland dem Sverige. Avtalet innehåller dels en rad specialregler om skydd för bl.a. datorprogram och databaser, dels en allmän förpliktelse att tillämpa Bernkonventionens bestämmelser om det upphovsrättsliga skyddet. Detta betyder att skyddet för upphovsrätten har förts in i Världshandelsorganisationens system bl.a. när det gäller tvistlösning.

Med anledning av att svenska myndigheter ger allmänheten möjlighet att ta del av det s.k. scientologimaterialet, trots att det bedömts som ett upphovsrättsligt inte tidigare offentliggjort verk, har Förenta staterna ifrågasatt om Sverige uppfyller uppfyller Bernkonventionen och TRIPS-avtalet. Förenta staterna har klagat att ett tvistlösningsförfarande kommer att påkallas mot Sverige om inte Sverige skyndsamt genomför lagstiftning som förhindrar att tidigare inte offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk hanteras på samma sätt som scientologimaterialet.

Bernkonventionen tillåter konventionsländerna att göra vissa inskränkningar i upphovsmannens ensamrätt till exemplarframställning. Enligt artikel 9(2) i konventionen får konventionsländerna tillåta exemplarframställning av verk i vissa särskilda fall förutsatt att sådan exemplarframställning inte gör intrång i det normala utnyttjandet av verket och inte heller inkräktar oskäligt på upphovsmannens legitima intressen. Bestämmelsen brukar benämnas som den s.k. trestegsregeln. Genom artikel 13 i TRIPS-avtalet har trestegsregeln gjorts tillämplig för alla upphovsrättsliga förfoganden och inte endast för exemplarframställning. Regeringens inställning är att de svenska reglerna om förhållandet mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten är förenliga med trestegsregeln. Den närmare innebörden av trestegsregeln är emellertid svår att bestämma. Ordalydelsens generella karaktär ger ett betydande tolkningsutrymme. Det kan därför inte helt 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 vara ett intrång i det normala nyttjandet av verket eller anses inkräkta oskäligt på upphovsmannens legitima intressen. En sådan utgång skulle medföra risk för att Sverige tvingas till mer omfattande begränsningar av handlingsoffentligheten än vad som kan anses nödvändigt för att åtgärda de problem som ingi-

vandet av scientologimaterialet åskådliggjort, vilket samtidigt skulle avvärja ett tvistlösningsförfarande.

Att handlingsoffentligheten kan användas för att kringgå upphovsrätten kan vidare vara ett hinder i Sveriges arbete för en ökad öppenhet inom bl.a. Europeiska unionen.

Regeringens förslag

Sekretess för upphovsrättsligt skyddade verk

Handlingsoffentligheten bör begränsas för vissa upphovsrättsligt skyddade verk

Med hänsyn till att upphovsrättsligt skyddade verk som inte har offentliggjorts har ett särskilt högt skyddsvärde och att det är möjligt att utnyttja handlingsoffentligheten för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av sådana verk och göra dem tillgängliga för allmänheten bör, enligt regeringens bedömning, rätten att ta del allmänna handlingar begränsas när det gäller vissa inte offentliggjorda verk.

I Offentlighets- och sekretesskommitténs (dir. 1998:32) uppdrag ingår, 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. Kommittén har sålunda att mer allmänt se över förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen. Utredningen skall i den delen vara klar senast den 1 maj 2001. Förenta staterna har ifrågasatt om Sverige med nuvarande lagreglering uppfyller Bernkonventionen och TRIPS-avtalet. Om kommitténs utredning skulle avvaktas hamnar Sverige med all sannolikhet i ett internationellt tvistlösningsförfarande med de risker för mer omfattande ingrepp i handlingsoffentligheten som ett sådant medför. Med hänsyn härtill och till att det är angeläget att komma till rätta med den brist i skyddet för inte offentliggjorda verk som hanteringen av det s.k. scientologimaterialet tydliggjort, bör enligt regeringen handlingsoffentligheten för vissa inte offentliggjorda verk begränsas redan nu. Lagrådet har ansett att den föreslagna regleringen bör utgöra en provisorisk lösning och att det är angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet söks. Regeringen instämmer i denna uppfattning. Det fortsatta arbetet med att söka den lämpligaste lösningen ryms inom Offentlighets- och sekretesskommitténs uppdrag. Arbetet bör enligt regeringen lämpligast utföras av kommittén.

Hur bör begränsningen genomföras?

Regeringen föreslår att en ny bestämmelse införs i 8 kap. sekretesslagen (1980:100) som skyddar sådana uppgifter i vissa inte offentliggjorda verk som sammantaget utgör ett verk.

Den del av upphovsrätten som har den största betydelsen i nu aktuellt hänseende är den ekonomiska rätten till ett verk. Ett av de skyddsändamål som

anges i 2 kap. 2 § första stycket 6 TF är enskilda ekonomiska förhållanden. Det finns sedan tidigare två sekretessbestämmelser, 8 kap. 13 och 20 §§ sekretesslagen, som främst är motiverade av hänsynen till ekonomiska intressen hos innehavare av immaterialrätter. En bestämmelse motiverad av intresset att skydda den ekonomiska delen av upphovsrätten till vissa inte offentliggjorda verk torde mot denna bakgrund enligt regeringen vara förenlig med 2 kap. 2 § TF. Denna uppfattning har delats av majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan.

Regeringen anser att skyddsändamålet för bestämmelsen bör vara begränsat till enskilda ekonomiska förhållanden. Det betyder att bestämmelsen för sin tillämpning bör förutsätta att rättighetshavaren lider ekonomisk skada av tillhandahållandet.

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmänna verksamheten och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgifter. Vid sekretesslagens tillkomst uttalades angående valet av uppgiftsbegreppet bl.a. följande. ”Den naturliga utgångspunkten bör också vara den att det enbart är uppgifternas innehåll och förekomst i ett visst sammanhang som bestämmer om de skall sekretesskyddas.” Sekretessens föremål utgörs således av information av visst innehåll. Upphovsrätten skyddar inte de enskilda uppgifterna i ett verk. Att låta varje uppgift i ett verk omfattas av sekretess skulle således vara att ge upphovsmannen ett mer långtgående skydd än upphovsrätten. Om detta skulle bli följden av att införa en reglering avseende upphovsrättsligt skyddade verk i sekretesslagen skulle det vara ett tungt vägande argument mot att införa en sådan reglering. Ett par av dem som yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss har också ansett att det inte är möjligt eller i vart fall tveksamt om det går att förena skyddet för verk med sekretesslagens uppgiftsbegrepp. Mot detta kan dock enligt regeringen följande anföras.

I vissa sekretessbestämmelser skyddas ett informationsinnehåll som inte i första hand tar sikte på innehållet i enstaka uppgifter. Exempel på sådana bestämmelser är 5 kap. 6 § (vissa sorters skildringar), 8 kap. 13 § (patent-sökta uppfinningar, företagshemligheter, mönster), 8 kap. 17 § (mer kvalificerade uppgifter om myndighets eller enskilda affärs- eller driftförhållanden, t.ex. yrkeshemligheter) och 8 kap. 20 § sekretesslagen (filmer och videogram).

Genom upphovsrätten skyddas inte informationsinnehållet i ett verk till fullo. Emellertid vore det missvisande att påstå att informationsinnehållet helt saknar skydd av upphovsrätten. Upphovsrätten har till föremål inte bara verket i dess föreliggande yttre form utan också verkets s.k. inre form. Detta har också uttryckts på så sätt att upphovsrätten skyddar inte bara verkets form utan också själva tankeinnehållet, men inte som abstrakt idé utan endast i den individuella utformning som just upphovsmannen gett detsamma. Upphovsrätten till en roman omfattar även verket i form av radioteater eller film. En fysisk form av verket, t.ex. en skriftlig handling, är endast en bärare av det immateriella föremålet verket. I de fall ett verk ingår i en allmän handling utgörs handlingens innehåll av verket i en av de former som detta kan föreligga i. Handlingen är således inte detsamma som verket utan utgör endast ett exemplar av verket.

Som ovan anförts finns det flera exempel på att man i sekretesslagen har infört bestämmelser som inte omfattar varje i en handling ingående enskild uppgift av sådan art som pekats ut i bestämmelsen. På motsvarande sätt bör enligt regeringen en sekretessbestämmelse kunna utformas så att den endast avser uppgifter som sammantaget utgör ett verk. Om bestämmelsen utformas på detta sätt måste det anses möjligt att skydda vissa upphovsrättsligt skyddade verk genom en sekretessbestämmelse. En sådan bestämmelse bör enligt regeringen införas.

Sekretessbestämmelsens räckvidd

En utgångspunkt vid utformningen av en sekretessregel är enligt regeringen att den inte skall ha större räckvidd än som behövs för att tillgodose det skyddsintresse som ligger till grund för bestämmelsen. Bestämmelsen bör endast träffa uppgifter i tidigare inte offentliggjorda verk och endast uppgifter som sammantaget är relevanta ur upphovsrättslig synvinkel.

Enligt regeringens förslag skall bestämmelsen omfatta endast uppgifter i sådana verk som inte tidigare har offentliggjorts i upphovsrättslig mening och som har kommit in till en myndighet utan rättighetshavarens samtycke. Uppgifter i ett verk som saknar kommersiellt intresse skall dock inte omfattas av bestämmelsen. Sekretessbestämmelsen skall omfatta en uppgift endast om röjandet av den innebär ett upphovsrättsligt förfogande.

Med offentliggörande avses offentliggörande i upphovsrättslagens mening. I flertalet fall när ett verk som inte har offentliggjorts ges in till en myndighet är det upphovsmannen själv som ger in verket. Räckvidden av den sekretessregel som nu införs bör enligt regeringen vara begränsad till de fall då upphovsmannen eller dennes rättighetshavare inte gett sitt samtycke till att verket ges in.

Det kan enligt regeringen inträffa att en myndighet först en tid efter det att verket getts in får kännedom om sådana omständigheter som medför att sekretess gäller. Verket kan då under mellantiden lovligen ha gjorts tillgängligt för allmänheten på annat sätt än genom att tillhandahållas av myndigheten som en allmän handling eller genom att överlämnas från en myndighet till en annan. Upphovsmannen kan t.ex. själv ha offentliggjort verket. Även i fall då myndigheten redan från början har uppmärksammat att sekretess gäller och därför vägrat lämna ut verket, kan det förekomma att verket senare offentliggörs på annat sätt. Det finns inte skäl att låta en sekretessregel träffa offentliggjorda verk. Av lagtexten bör därför enligt regeringen framgå att sådana verk som lovligen har gjorts tillgängliga för allmänheten – oavsett när tillgängliggörandet skett – inte träffas av sekretessen.

Skyddsändamålet för den sekretessbestämmelse som föreslås är enskilda ekonomiska förhållanden. Bestämmelsens räckvidd måste enligt regeringen utformas så att den överensstämmer med skyddsändamålet. Avgränsningen bör därför göras så att bestämmelsen endast omfattar uppgifter i verk som är kommersiellt intressanta, uppgifter i verk som saknar kommersiellt intresse skall inte omfattas av bestämmelsen. I och med denna begränsning kommer bestämmelsen normalt inte att träffa privatpersoners brev och andra från ekonomisk synpunkt ointressanta verk.

Den aktuella sekretessregeln motiveras av intresset att skydda den ekonomiska delen av upphovsrätten till vissa verk. Detta skyddsintresse motiverar endast sekretess för sådana uppgifter vars röjande kan innebära en upphovsrättslig relevant ekonomisk skada. Om en uppgift ur ett verk kan röjas utan att det innebär ett upphovsrättsligt förfogande medger således inte det åberopade skyddsintresset att den sekretessbeläggs. Med upphovsrättsliga förfoganden avses sådana förfoganden som anges i 2 § upphovsrättslagen. Således avses exemplarframställning, dvs. kopiering, och tillgängliggörande för allmänheten, dvs. offentligt framförande samt spridning till och visning för allmänheten. Ett förfogande som kan tänkas uppkomma vid tillhandahållande av uppgifter ur ett verk är att verket, eller en sådan del därav som i sig utgör ett verk, kopieras och lämnas ut till den som begärt uppgiften. En annan typ av förfogande – visning – uppkommer om verket tillhandahålls allmänheten på myndigheten. Att lämna ut uppgifterna genom att läsa upp verket för den som begärt uppgiften får vidare normalt anses innebära ett offentligt framförande och utgör således även det ett upphovsrättsligt förfogande. Kan uppgifterna lämnas på annat sätt, t.ex. genom en sammanfattning av sakinnehållet i verket, får de lämnas ut. Eftersom således inte sakuppgifterna som sådana träffas av bestämmelsen finns det inte anledning att befara att den nya regleringen kommer att innebära att vissa uppgifter av stort allmänintresse i fortsättningen undandras allmänhetens insyn.

Beviskrav

För att en uppgift skall omfattas av sekretess skall den enligt regeringens förslag återfinnas i ett upphovsrättsligt skyddat verk. Det skall av särskild anledning kunna antas att verket inte tidigare har offentliggjorts och att det kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke. Sekretess skall dock inte gälla om uppgiften återfinns i ett sådant verk som kan antas sakna kommersiellt intresse. Sekretess skall gälla endast om ett röjande av uppgifterna innebär ett upphovsrättsligt förfogande.

Som tidigare anförts bör en förutsättning för sekretessbestämmelsens tillämpning vara att det upphovsrättsligt skyddade verk som uppgifterna återfinns i inte har offentliggjorts och att det har getts in utan upphovsmannens samtycke.

En bevislättnad vid bedömningen av om det är fråga om ett upphovsrättsligt skyddat verk skulle innebära att sekretessbestämmelsen kom att avse uppgifter även i andra handlingar än sådana som omfattas av upphovsrättsligt skydd. Med hänsyn till att det är förekomsten av ett upphovsrättsligt skydd som motiverar sekretessregeln framstår en sådan lösning som olämplig. Det bör därför enligt regeringen inte föreskrivas någon bevislättnad i detta avseende.

För den myndighet till vilken verket ges in kan det många gånger vara oklart om verket är offentliggjort och om det har kommit in utan samtycke från upphovsmannen. Några remissinstanser har ansett att det bör åligga myndigheterna att ta reda på om verket tidigare offentliggjorts och kommit in utan upphovsmannens samtycke. En så långtgående utredningsskyldighet skulle dock skapa praktiska svårigheter. För att en bestämmelse utformad

efter de i tidigare avsnitt angivna utgångspunkterna skall få avsedd effekt kan det inte heller i bevishänseende krävas att det skall vara utrett att verket inte är offentliggjort och att det getts in utan upphovsmannens samtycke. Vid en avvägning mellan intresset av att undvika onödig sekretessbeläggning och intresset av att utforma sekretessbestämmelsen på ett praktiskt tillämpligt sätt anser regeringen att det som beviskrav bör uppställas att det av särskild anledning kan antas att dessa båda förutsättningar är för handen. Den bedömningen torde normalt få grundas på det material som finns i ett pågående ärende i vilket verket ingår eller i material som i övrigt finns i anslutning till verket. För att undantaget skall aktualiseras måste det föreligga någon omständighet i det materialet som ger anledning till antagandena att verket inte tidigare har offentliggjorts och att det har kommit in till myndigheten utan upphovsmannens samtycke. Exempel på sådana omständigheter kan enligt regeringen vara att ingivaren är anonym och att det är bifogat ett verk från en namngiven författare, att det framgår att ingivaren är en annan än författaren till ett bifogat verk eller att myndigheten – t.ex. genom en kontakt från författaren – blir uppmärksam på att verket inte är offentliggjort och att samtycke inte erhållits från författaren.

Skyddsändamålet för den aktuella skyddsbestämmelsen medför vidare att uppgifter i sådana verk som saknar kommersiellt intresse inte bör omfattas av bestämmelsen. Om det uppställs ett krav på att det skall vara utrett att verket inte har sådant intresse skulle emellertid bestämmelsens räckvidd sträcka sig alltför långt. I denna del bör därför enligt regeringen en bevislättning införas. En bedömning av om ett verk saknar kommersiellt intresse bör kunna göras utifrån generella överväganden rörande det aktuella verket. Mot denna bakgrund bör det i bevishänseende krävas att det inte kan antas att verket saknar sådant intresse. Bestämmelsen kommer därigenom inte att omfatta verk som är ointressanta från ekonomisk synpunkt. Kravet att verket inte får sakna kommersiellt intresse utesluter inte exempelvis smal litteratur, såsom t.ex. vissa dikter, från bestämmelsens tillämpningsområde. Däremot kan normalt antas att privatpersoners brev och dagboksanteckningar och andra verk av likartad karaktär saknar kommersiellt intresse.

Motionerna

I motion 1999/2000:K17 av Åsa Torstensson m.fl. (c) hemställs att riksdagen avslår proposition 1999/2000:35 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen (yrkande 1) och att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ett tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén (yrkande 2). Frågan om behovet av undantag från handlingsoffentligheten för upphovsrättsskyddade handlingar har vid några tillfällen aktualiserats i riksdagen. Offentlighets- och sekretesskommittén fick i uppdrag att belysa detta som en av flera frågor. Det förefaller enligt motionärerna vara ett anmärkningsvärt förfarande att regeringen ett år senare föregriper utredningen med en departementspromemoria och låter den senare, som utsatts för stark kritik av många remissinstanser, ligga till grund för propositionen. Efter den kritik Lagrådet riktade i sin granskning den 13 september 1999 omarbetades förslaget och den nya versionen accepterades av Lagrådet.

Lagrådet konstaterar att fallet brådskar och godtar därför de föreslagna lagändringarna "som ett provisorium". Det måste enligt motionärerna ifrågasättas om det är acceptabelt att i så viktiga frågor som handlingsoffentligheten arbeta med provisoriska lösningar, i synnerhet mot bakgrund av det sätt som frågan beretts, då en offentlig utredning föregripits och riksdagsarbetet försvårats. Frågan är enligt motionärerna varför fallet nu plötsligt blivit så brådskande att en lag, som förefaller stadfästa nya principer för hur undantag från handlingsoffentligheten får göras, skall beslutas och träda i kraft med så kort varsel. Centerpartiet kan ha förståelse för de skäl regeringen anför till stöd för förslagen. Detta förändrar dock inte den grundläggande invändningen att den föreslagna ändringen, genom otillräcklig utredning, har oklara konsekvenser och innebär ett principiellt tvivelaktigt lagstiftningsförfarande. Den föreliggande propositionen bör avslås.

Som Lagrådet konstaterar är det möjligt att också handlingar som inte omfattas av de nu föreslagna förändringarna bör undantas från offentlighet. Dessa frågor bör rimligen belysas i ett sammanhang, då också tryckfrihetsförordningens bestämmelser i sammanhanget granskas och eventuella följder av en lagändring blir noggrant utforskade och kan debatteras innan ett beslut fattas. Detta kan rimligen göras inom ramen för Offentlighets- och sekretesskommittén. Denna kommitté bör också ges ett tilläggsdirektiv att, om utredningen finner att förändringar bör göras i fråga om upphovsrätt och offentlighet, föreslå sådana förändringar genom ändringar i grundlag. I uppdraget bör också ingå att överväga en proportionalitetsregel, som sätter den skada upphovsmannen riskerar i proportion till det allmänintresse som finns att ta del av uppgifterna.

I motion 1999/2000:K18 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en långsiktig och heltäckande lösning på problemet presenteras och att ett lagförslag träder i kraft senast den 1 januari 2003 (yrkande 1). Regeringen önskar begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar när det gäller vissa inte offentliggjorda verk. Upphovsrättsligt skyddade verk som inte offentliggjorts har ett särskilt högt skyddsvärde. Det är inte rimligt att handlingsoffentligheten skall kunna utnyttjas för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av inte offentliggjorda verk och på så sätt göra dem tillgängliga för allmänheten. Synpunkter har framkommit bl.a. från Lagrådet att den föreslagna regleringen inte bör betraktas som permanent utan som ett provisorium. Det är enligt Lagrådet angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet söks. Regeringen, som också instämmer i denna bedömning, anser att det fortsatta arbetet ryms inom Offentlighets- och sekretesskommitténs uppdrag. Kristdemokraterna anser att riksdagen bör ge regeringen till känna att en genomarbetad och permanent lösning utarbetas snarast. Ett lagförslag på det här området bör enligt motionärerna träda i kraft den 1 januari 2003.

I motion 1999/2000:K19 av Per Lager m.fl. (mp) hemställs att riksdagen avslår regeringens proposition 1999/2000:35 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen. Fallet med det s.k. scientologimaterialet har fäst uppmärksamheten på den svenska offentlighetslagstiftningen. Mot bakgrund av hand-

lingsoffentlighetens karaktär av en hörnsten i den svenska demokratin är det enligt motionärerna dock av yttersta vikt att inte låta ett unikt fall och yttre påtryckningar resultera i provisoriska lagändringar. Det råder stor osäkerhet om utgången av ett eventuellt tvistlösningsförfarande, vilket även regeringen konstaterat. Med vetskap om utredningen, Offentlighets- och sekretesskommittén, är det dessutom tveksamt om Förenta staterna verkligen inleder ett tvistlösningsförfarande. Miljöpartiet anser därför att det inte har klargjorts att en lagändring är nödvändig. Frågan borde för övrigt kunna utredas närmare av kommittén som fått i uppdrag att bl.a. undersöka behovet av begränsningar i handlingsoffentligheten för allmänna handlingar som omfattas av upphovsrätten. Miljöpartiets grundinställning är att skyddet av offentlighetsprincipen måste stärkas och att den nu uppkomna situationen inte ger anledning till föreslagna inskränkningar.

I motion 1999/2000:K20 av Per Unckel m.fl. (m) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén. Motionärerna känner stor tvekan inför tanken att lagstifta under de omständigheter som präglar propositionen. Det gäller i synnerhet som förslagen skär in i rättigheter som är skyddade i grundlag. Risken finns att brådskan går i eftertankens ställe och att alla konsekvenser av förslaget inte till fullo analyserats. Det är en uppenbar brist att regeringens förslag inte kan sättas in i ett bredare perspektiv. Parallellt med den centrala offentlighetsprincipen behöver Sverige en genomarbetad personrätt. Regeringen har valt att begränsa den nya bestämmelsen till att gälla endast uppgifter i verk som inte lovligt offentliggjorts. Även i det fall ett offentliggjort verk lämnas in till en myndighet kan rättighetshavaren lida ekonomisk skada. Det kan enligt motionärerna ifrågasättas om den föreslagna regleringen kommer att uppfylla Sveriges åtaganden enligt Bernkonventionen och TRIPS-avtalet. Den i propositionen förordade lösningen innebär att den föreslagna sekretessbestämmelsen begränsas till verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. Det kan i många fall vara en svår, närmast omöjlig, uppgift för myndigheterna att bedöma om ett verk saknar kommersiellt intresse. Det torde ofta förekomma att verk skapas som fullständigt saknar kommersiellt intresse av det slag som avses i bestämmelsen men för vilka tidpunkten för offentliggörandet kan vara avgörande för upphovsmannens framtida karriär eller motsvarande förhållanden. Effekten kan då bli att offentliggörandet de facto innebär ekonomisk skada för huvudmannen men att han inte åtnjuter skydd av sekretessregeln eftersom verket i sig inte har något kommersiellt intresse. Det kan enligt motionärerna riktas kritik mot regeringens förslag från olika utgångspunkter. Offentlighets- och sekretesskommittén arbetar också med flera av de frågor som nu är aktuella. Starka skäl kan enligt motionärerna anföras för att nu avvisa regeringens förslag. Såsom situationen är, där regeringen gjort det svårare att hävda att den svenska lagstiftningen står i överensstämmelse med internationella åtaganden, kan motionärerna – om än med viss tvekan – likväl biträda propositionen. Det är emellertid av yttersta vikt att i framtiden se offentlighets- och sekretessfrågor i ett större perspektiv än vad regeringen tenderar att göra. Offentlighets- och sekretesskommittén har ett uppdrag som är vitt formule-

rat. För att säkerställa att de frågor som motionärerna har aktualiserat behandlas av kommittén i ett större sammanhang bör kommittén ges tilläggsdirektiv som uttryckligen för in de frågor motionärerna har berört i kommitténs uppdrag.

I motion 1999/2000:K21 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén (yrkande 1) och att riksdagen beslutar att punkt 1 i övergångsbestämmelsen till förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse ”*Denna lag träder i kraft den 1 april 2000 och gäller till utgången av maj år 2002.*” (yrkande 3). Liksom Lagrådet anser Folkpartiet att den föreslagna regleringen i sekretesslagen kan accepteras som ett provisorium. Regeringen framhåller att Offentlighets- och sekretesskommittén får överväga en mer långsiktig och heltäckande lösning. Enligt motionärerna bör kommittén snarast få tilläggsdirektiv om att omgående ta sig an denna fråga för en stabil lösning. Kommitténs uppdrag bör anges så att regeringen kan förelägga riksdagen ett grundlagsförslag i tid före nästa riksdagsval. Under förutsättning att kommittén omgående tar sig an frågan om en lösning av konflikten mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten är Folkpartiet berett att tillstyrka att riksdagen beslutar om en tillfällig lösning i enlighet med regeringens förslag och att i likhet med vad Lagrådet anför acceptera att detta inte sker genom en grundlagsändring utan genom en ändring i sekretesslagen. För att betona att regeringens förslag måste ses som ett kortvarigt provisorium i avvaktan på en grundlagsändring föreslår motionärerna att lagens giltighet tidsbegränsas till utgången av maj år 2002. Motionärerna instämmer i det ifrågasättande som Svenska Journalistförbundet gör när det gäller huruvida den föreslagna ändringen av sekretesslagen verkligen blir tillämplig på scientologimaterialet. En spridning av en skrift i 20 000 exemplar inom en i och för sig sluten krets, som dock är öppen för alla som vill betala, torde utgöra en spridning och därmed ett offentliggörande.

I motion 1999/2000:K310 av Jerry Martinger (m) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om offentlighetsprincipen. Enligt motionären kan den svenska offentlighetsprincipen bli föremål för missbruk på ett sätt som inte står i överensstämmelse med dess syften. Fallet, i vilket ett upphovsrättsligt skyddat, icke offentliggjort verk givits in till olika myndigheter med den uttalade intentionen att få till stånd ett offentliggörande av verket, avslöjar brister i regleringen kring avvägningen mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten. Sverige har på grund av det inträffade blivit föremål för internationella påpekanden. Underlåtenhet att påpeka de belysta bristerna i det svenska rättssystemets skydd för en enskild persons rätt till egna opublicerade alster kan leda till ett minskat internationellt förtroende för Sverige såsom företrädare för öppenhet inom offentlig förvaltning. Passivitet i frågan kan också leda till att Sverige tvingas göra större inskränkningar i offentlighetsprincipen som, tillämpad i enlighet med sina syften, utgör en tillgång för medborgarna och inte ett hot mot deras rättigheter. Riskerna för internationellt tvistlösningsförande är överhängande. Den svenska regeringen har, enligt motionären, i ett antal försök misslyckats

med att komma till rätta med problemet. Regeringen har uttryckligen framhållit att ett tvistlösningsförfarande inom ramen för WTO kan innebära betydande risker för den svenska offentlighetsprincipen. Ett sådant förfarande skulle kunna leda till längre gående inskränkningar i offentlighetsprincipen än vad som egentligen erfordras.

Regeringen bör, enligt motionären, inte nöja sig med att utarbeta ett förslag till lösning utan måste arbeta med flera alternativ; naturligtvis alternativ som inte är motstridiga. Det torde enligt motionären vara lämpligt att utgå från följande. Regeringen bör verka för att redan nuvarande lagstiftning tillämpas på ett sådant sätt att missbruk av offentlighetsprincipen undviks, regeringen bör fortsätta sitt arbete med att göra ett tillägg till upphovsrättslagen med en annan teknisk lösning än tidigare och som kan förväntas bli accepterad av Lagrådet, regeringen bör även arbeta med att söka införa särskilda bestämmelser i sekretesslagen som skulle gälla alla myndigheter i alla typer av ärenden och regeringen bör utvärdera möjligheten att inrätta en särskild bestämmelse i sekretesslagen som direkt tar sikte på upphovsrättsligt skyddade verk.

Lagutskottets yttrande

Det kan, enligt lagutskottets 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.

Lagutskottet finner 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 det sätt som föreslås i propositionen. Ställningstagandet innebär att lagutskottet anser att konstitutionsutskottet bör avstyrka bifall till motionerna K17 yrkande 1 och K19.

När det gäller motionsönskemål om tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén framhåller lagutskottet att det är regeringens uppfattning att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet bör sökas. Lagutskottet instämmer med regeringen och motionärerna om vikten av att ifrågavarande spörsmål blir föremål för en noggrann genomlysning. För det fall tilläggsdirektiv skulle visa sig påkallade utgår lagutskottet 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 motion K18 yrkande 1 bör enligt lagutskottets mening föranleda något uttalande från riksdagens sida. Motionsyrkandet bör därför enligt lagutskottet 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. Motion K21 yrkande 3 bör enligt lagutskottets mening avstyrkas.

Utskottets bedömning

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 tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen kan, om det i den allmänna handlingen ingår ett litterärt eller konstnärligt verk, en kollision uppkomma mellan å ena sidan reglerna om allmänna handlingars offentlighet och å andra sidan reglerna om upphovsmannens ensamrätt att disponera över sitt verk.

Det har uppmärksammats att rätten att ta del av allmänna handlingar använts för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsligt skyddade verk till allmänheten i det särskilt uttalade syftet att skada upphovsmannens intresse och utan varje anknytning till myndighetens verksamhet. Offentlighets- och sekretesskommittén har bl.a. i uppdrag 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. Om kommitténs arbete skulle avvaktas kan Sverige enligt propositionen med all sannolikhet hamna i ett tvistlösningsförfarande inom ramen för Världshandelsorganisationen om tillämpningen av de svenska bestämmelserna om handlingsoffentlighet. Detta 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. Med hänsyn härtill och till att det är angeläget att komma till rätta med den brist i skyddet för inte offentliggjorda verk som redogjorts för bör handlingsoffentligheten enligt propositionen begränsas redan nu genom ett tillägg i sekretesslagen.

Lagrådet har ansett att den föreslagna regleringen bör utgöra en provisorisk lösning och att det är angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet söks. Regeringen har i propositionen instämt i denna uppfattning och uttalat att det fortsatta arbetet med att söka den lämpligaste lösningen ryms inom Offentlighets- och sekretesskommitténs uppdrag. Av kommitténs direktiv framgår att det kan bli aktuellt med förslag till grundlagsändringar.

Lagutskottet har funnit att det från upphovsrättsliga utgångspunkter finns starka skäl att begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar när det gäller inte offentliggjorda verk. Lagutskottet anser därför att det bör införas en begränsning av handlingsoffentligheten på det sätt som föreslås i propositionen. Konstitutionsutskottet instämmer i denna bedömning och har således – i avvaktan på att utredningsarbetet slutförs – inte någon invändning mot att

begränsningen genomförs genom en provisorisk reglering i sekretesslagen. Motionerna K17 yrkande 1 och K19 bör enligt utskottet avslås.

Motion K310 får enligt utskottet anses tillgodosedd genom framläggandet av propositionen. Motionen bör därför avslås.

Av direktiven Offentlighetsprincipen och IT samt översyn av sekretesslagen m.m. (dir. 1998:32) framgår följande under rubriken *Upphovsrättens förhållande till offentlighetsprincipen*:

Kommittén skall 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 närstående rättighet och i så fall föreslå en lösning som tillgodoser detta behov. Kommittén skall därvid göra en avvägning mellan å ena sidan upphovsmannens ensamrätt till exemplarframställning och å andra sidan rätten att få en kopia av en allmän handling. Dessutom skall kommittén lämna förslag till åtgärder när det gäller offentlighetsprincipen som kan följa av det pågående förhandlingsarbetet i EU om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt m.m. i informationssamhället. Arbetet i kommittén skall bedrivas med beaktande av Sveriges övriga internationella åtaganden på upphovsrättsområdet. Utgångspunkten för eventuella förslag skall vara att den upphovsrättsliga lagstiftningen i så liten utsträckning som möjligt inskränker den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar och samtidigt respekterar Sveriges internationella åtaganden på det upphovsrättsliga området.

Utskottet anser att Offentlighets- och sekretesskommittén här har ett viktigt arbete. Utskottet delar regeringens uppfattning i direktiven att utgångspunkten för eventuella förslag skall vara att den upphovsrättsliga lagstiftningen i så liten utsträckning som möjligt inskränker den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar och samtidigt respekterar Sveriges internationella åtaganden på det upphovsrättsliga området. Kommitténs utredningsarbete skall i denna del vara avslutat före den 1 september 2000 om grundlagsändringar skulle bli aktuella, annars senast den 1 maj 2001.

I motioner med anledning av propositionen har det framförts att en långsiktig och heltäckande lösning på problemet bör presenteras med sikte på att en lagändring bör kunna träda i kraft senast den 1 januari 2003. I motionerna framhålls bl.a. att rättighetshavaren kan lida ekonomisk skada även när offentliggjorda verk lämnas in till en myndighet och att det torde förekomma att verk skapas som fullständigt saknar kommersiellt intresse av det slag som avses i regeringens förslag men för vilka tidpunkten för offentliggörandet kan vara avgörande för upphovsmannens framtida karriär eller de facto innebära ekonomisk skada för huvudmannen.

Kommitténs uppdrag är enligt direktiven vitt formulerat genom att kommittén skall 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 närstående rättighet. Det är enligt utskottet av värde att direktiven ej begränsar uppdraget till att t.ex. endast avse ej offentliggjorda verk eller endast verk med kommersiellt intresse. I motionerna har framförts önskemål om frågor som kommittén bör behandla samt att detta skall anges i tilläggsdirektiv. Utskottet anser att det är angeläget att kommittén tar upp de

frågor som anges i motionerna. Utskottet utgår från att kommittén arbetar skyndsamt samt lämnar eventuella förslag till regeringen enligt de tider som angetts i direktiven. Under alla förhållanden bör de frågor som behandlas i motionerna bli föremål för beredning inför det förslag till permanent lösning som enligt utskottet bör föreläggas riksdagen senast under hösten 2001. Detta bör riksdagen, med anledning motionerna K17 yrkande 2, K18 yrkande 1, K20 och K21 yrkandena 1 och 3, ge regeringen till känna.

Sekretessbestämmelsens avgränsning i övrigt

Enligt regeringens förslag skall sekretess inte gälla om det står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.

En utgångspunkt vid utformningen av en sekretessregel är enligt regeringen att sekretessen inte skall vara starkare än som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett begränsningen. Man bör således inte låta en sekretessbestämmelse omfatta sådana uppgifter som, mot bakgrund av skyddsintresset, kan lämnas ut utan skada för upphovsmannen. Genom de avgränsningar av sekretessbestämmelsens räckvidd som gjorts i de föregående avsnitten träffar bestämmelsen endast upphovsrätligt relevanta uppgifter i ett verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. Därav följer att det normalt torde medföra skada för rättighetshavaren om uppgifterna lämnas ut. Någon gång kan det emellertid tänkas att uppgifter i sådana verk kan lämnas ut utan att det skadar rättighetshavaren ekonomiskt. Om så är fallet bör uppgifterna lämnas ut. Mot bakgrund av att uppgifter i sådana verk som kan antas sakna kommersiellt intresse inte omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen framstår det enligt regeringens mening som befogat att ha ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att, om uppgifterna är sådana att de faller inom sekretessbestämmelsens tillämpningsområde, det råder en presumtion för sekretess och att ett utlämnande kan ske endast i de fall det står klart att det kan ske utan att rättighetshavaren lider skada.

Enligt regeringens förslag skall ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. TF eller lämnats från en myndighet till en annan, vid tillämpningen av den föreslagna sekretessbestämmelsen, inte anses offentliggjort.

Ett verk är offentliggjort i upphovsrättslig mening när det lovligen gjorts tillgängligt för allmänheten. Innebörden av att lovligen tillgängliggöra är, enligt propositionen, att tillgängliggörandet sker med upphovsmannens eller dennes rättsinnehavares samtycke eller med stöd av lag. Om ett tillhandahållande enligt 2 kap. TF medför att verket blir offentliggjort skulle den omständigheten att förutsättningarna för att tillämpa den nya regeln inte var uppfyllda när verket först lämnades ut medföra att det därefter inte fanns någon möjlighet att med stöd av sekretessbestämmelsen neka att tillhandahålla verket. Detsamma gäller tillhandahållanden som skett innan regeln trätt i kraft. På grund härav bör, enligt regeringen, en bestämmelse införas av innebörd att ett verk som tillhandahållits enligt 2 kap. TF – vid tillämpningen av den föreslagna sekretessbestämmelsen – inte skall anses offentliggjort i upphovsrättslig mening.

Ett upphovsrättsligt skyddat verk som lämnas från en myndighet till en annan torde enligt gällande rätt inte därigenom bli offentliggjort. Rättsläget är dock inte helt klart enligt regeringen. En regel motsvarande den som föreslås för verk som ingår i en allmän handling som tillhandahålls enligt 2 kap. TF bör därför enligt regeringen även införas för dessa fall.

I den nya sekretessbestämmelsen föreslår regeringen inte någon särskild tidsbegränsning av handlingssekretessen. Enligt regeringen behövs det inte några särskilda regler om begränsning av meddelarfriheten.

Motionerna

I motion 1999/2000:K18 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) hemställs att riksdagen i enlighet med motionen beslutar om ett rakt skaderekvisit (yrkande 2). I propositionen presenteras ett omvänt skaderekvisit, dvs. ”om uppgifterna är sådana att de faller inom sekretessbestämmelsens tillämpningsområde” – – – ”råder en presumtion för sekretess”. Flera remissinstanser har varit tveksamma till konstruktionen. Konsekvenserna av lagändringen är svåra att överblicka. Kristdemokraterna delar remissinstansernas farhågor. Risken är stor att handlingar som annars skulle betraktas som offentliga sekretessstämplas. Motionärerna anser att ett rakt skaderekvisit är tillräckligt för att skydda de upphovsrättsliga intressena.

I motion 1999/2000:K21 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) hemställs att riksdagen antar följande förslag till 8 kap. 27 § sekretesslagen (yrkande 2).

Sekretess gäller hos myndighet, under de ytterligare förutsättningar som anges under 1–3, för uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.

De i första stycket åsyftade förutsättningarna är 1. att det av särskild anledning kan antas dels att verket inte tidigare har offentliggjorts i den mening som avses i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, dels att verket har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke, 2. att verket inte kan antas sakna kommersiellt intresse, 3. att ett röjande av uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande.

Vid tillämpningen av andra stycket skall ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller har lämnats från en myndighet till en annan inte därigenom anses offentliggjort.

Lagrådet framhåller att utformningen av de av regeringen föreslagna bestämmelserna är komplicerad såväl rättstekniskt som språkligt. Motionärerna delar den uppfattningen och föreslår därför en annan språklig utformning av regeringens förslag till 8 kap. 27 § sekretesslagen.

Lagutskottets yttrande

Lagutskottet har ingen annan uppfattning än regeringen såvitt gäller frågan om skaderekvisitets utformning. Eftersom den föreslagna sekretessbestämmelsen avgränsas till att gälla verk som inte kan antas sakna ett kommersiellt intresse anser lagutskottet i likhet med regeringen att det är befogat att ha ett

Utskottets bedömning

Genom att den föreslagna sekretessbestämmelsens räckvidd har avgränsats till att endast gälla verk som inte kan antas sakna ett kommersiellt intresse följer att det normalt torde medföra skada för rättighetshavaren om uppgifterna lämnas ut. Någon gång kan det emellertid tänkas att uppgifter i sådana verk kan lämnas ut utan att det skadar rättighetshavaren ekonomiskt. I så fall bör uppgifterna lämnas ut. Mot bakgrund av att uppgifter i sådana verk som kan antas sakna kommersiellt intresse inte omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen framstår det enligt regeringens mening som befogat att ha ett omvänt skaderekvisit. Utskottet delar denna bedömning. Motion K18 yrkande 2 bör därför avslås.

Utskottet har inte heller i övrigt någon invändning mot den föreslagna sekretessbestämmelsens utformning. Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) och avstyrker motion K21 yrkande 2.

Följdändringar

Ett upphovsrättsligt skyddat verk skall enligt regeringens förslag bibehålla sitt upphovsrättsliga skydd trots att det bilagts ett beslut om tillhandahållande av den allmänna handling där verket ingår.

Av 9 § första stycket upphovsrättslagen framgår att upphovsrätt inte gäller författningar, beslut av myndigheter, yttranden av svenska myndigheter eller officiella översättningar av sådana texter. Upphovsrätt gäller dock enligt paragrafens andra stycke i fråga om kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk som ingår i allmänna handlingar.

Det är av stor betydelse att domstolars och andra myndigheters beslut är tillgängliga för allmänheten. För att säkerställa en fri samhällsdebatt och en allsidig samhällsinformation är det nödvändigt att sådana allmänna handlingar i så stor utsträckning som möjligt kan återges utan upphovsmannens samtycke. I flertalet fall får man därför, enligt regeringen, acceptera att upphovsrätt inte gäller för sådana verk som utgör en del av ett beslut. En utgångspunkt för denna bedömning är enligt regeringen att myndigheten endast när det finns starka skäl för det återger upphovsrättsligt skyddade verk i ett beslut. Det förekommer emellertid att en handling som begärs utlämnad rutinmässigt fogas som bilaga till beslutet om utlämnande av handlingen. I dessa fall, där det normalt saknas ett berättigat intresse av att foga ett exemplar av ett verk som bilaga till beslutet, kan det enligt regeringen ifrågasättas om en sådan ordning är lämplig. Enligt regeringen bör det i 9 § upphovsrättslagen införas en bestämmelse av innebörd att ett verk som ingår i ett beslut av en myndighet bibehåller sitt upphovsrättsliga skydd om det ingår i en bilaga till ett beslut som avser rätten att ta del av den handling där verket ingår. Att ett verk i stället för att ingå i en bilaga återges helt eller delvis i själva beslutet

torde normalt ske endast efter noggrant övervägande hos myndigheten. För sådana fall måste intresset av att beslutet skall kunna nyttjas fritt anses väga över. Den nya bestämmelsen i 9 § bör därför enligt regeringen endast omfatta verk som ingår i bilagor till beslut.

Om ett verk som ingår i en bilaga till ett beslut om tillhandahållande av verket är av det slag som anges i 9 § andra stycket 2–4 upphovsrättslagen (alster av bildkonst, musikaliska verk eller diktverk), gäller enligt 26 a § första stycket upphovsrättslagen att verket får återges utan upphovsrättsmannens samtycke. För att de uppgifter i upphovsrättsligt skyddade verk som enligt förslaget omfattas av sekretess skall få avsett skydd måste även denna rätt att återge begränsas. Följaktligen bör enligt regeringen 26 a § kompletteras med en bestämmelse som innebär att rätten att återge verk inte skall omfatta ett sådant verk som ingår i en bilaga till ett beslut som avser rätten att ta del av den handling där verket ingår. Om uppgifter i sådana verk inte omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen får de dock återges. Detta följer av 26 § upphovsrättslagen.

För att uppgifter i upphovsrättsligt skyddade verk som föreslås omfattas av sekretess skall få avsett skydd, måste rätten att återge vad som anförts inför myndigheter eller i statliga eller kommunala representationer begränsas. Regeringen anser att detta lämpligen bör ske genom att en bestämmelse införs enligt vilken uppgifter som omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen inte får återges. En sådan bestämmelse bör införas i 26 § upphovsrättslagen.

Med hänsyn till de skadeverkningar som kan uppstå med dagens reglering och de skäl som i övrigt redovisats är det enligt regeringen angeläget att den föreslagna reformen kan träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 april 2000.

Regeringen föreslår att de nya bestämmelserna i 9 och 26 a §§ upphovsrättslagen bör gälla även för verk som ingår i en bilaga som fogats till ett beslut som meddelats före ikraftträdandet. Det innebär att vissa verk som ingår i en bilaga till ett beslut av myndighet, vilka tidigare förlorat sitt upphovsrättsliga skydd, åter kommer att omfattas av sådant skydd. Upphovsrätten återupplivas således för dessa verk. Vad gäller den nya bestämmelsen i 26 § bör den enligt regeringen gälla även för uppgifter i verk som anförts muntligen eller skriftligen före ikraftträdandet.

Lagutskottets yttrande

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

Utskottets bedömning

Utskottet har i likhet med lagutskottet inga erinringar mot de av regeringen föreslagna ändringarna i upphovsrättslagen, varför propositionen tillstyrks även i denna del.

Utskottet hemställer

1. beträffande *avslag på propositionen*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K17 yrkande 1 och 1999/2000:K19,

res. 1 (c, mp)

2. beträffande *missbruk av offentlighetsprincipen*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K310,

3. beträffande *frågans fortsatta beredning*
att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:K17 yrkande 2, 1999/2000:K18 yrkande 1, 1999/2000:K20 och 1999/2000:K21 yrkandena 1 och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. beträffande *skaderekvisitet*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K18 yrkande 2,

5. beträffande *sekretessregelns utformning*
att riksdagen med avslag på motion 1999/2000:K21 yrkande 2 antar lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),

res. 2 (fp)

6. beträffande *följdändringar*
att riksdagen antar lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Stockholm den 15 februari 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Kenth Högström (s), Per-Samuel Nisser (m) och Inger Strömbom (kd).

1. Avslag på propositionen (mom. 1)

Per Lager (mp) och Åsa Torstensson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 18 börjar med ”Tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen” och på s. 19 slutar med ”enligt utskottet avslås.” bort ha följande lydelse:

Den svenska handlingsoffentligheten fyller flera funktioner. Regeringen noterar själv i propositionen att den utgör en garanti för rättssäkerhet, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret. Den är således enligt utskottet en omistlig del av den svenska förvaltningen och ett oundgängligt inslag i den svenska demokratin.

Regeringens inställning är att de svenska reglerna om förhållandet mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten är förenliga med den s.k. trestegsregeln. Fallet med det s.k. scientologimaterialet har fäst uppmärksamheten på den svenska offentlighetslagstiftningen. Mot bakgrund av handlingsoffentlighetens karaktär av en hörnsten i den svenska demokratin är det enligt utskottet av yttersta vikt att inte låta ett unikt fall och yttre påtryckningar resultera i provisoriska lagändringar. Det råder enligt utskottet stor osäkerhet om utgången av ett eventuellt tvistlösningsförfarande, vilket även regeringen konstaterat. Utskottet anser att det inte klargjorts att en lagändring är nödvändig. Frågan borde enligt utskottet utredas närmare av den kommitté som fått i uppdrag att bl.a. undersöka behovet av begränsningar i handlingsoffentligheten för allmänna handlingar som omfattas av upphovsrätten.

Det måste enligt utskottet ifrågasättas om det är acceptabelt att i så viktiga frågor som handlingsoffentligheten arbeta med provisoriska lösningar, i synnerhet mot bakgrund av det sätt som frågan beretts, då en offentlig utredning föregripits.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *avslag på propositionen*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K17 yrkande 1 och 1999/2000:K19 avslår propositionen,

2. Sekretessregelns utformning (mom. 5)

Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 22 börjar med ”Utskottet har inte” och slutar med ”motion K21 yrkande 2.” bort ha följande lydelse:

Enligt Lagrådet är utformningen av de föreslagna bestämmelserna komplicerad såväl rättstekniskt som språkligt. Utskottet delar denna uppfattning och anser att 8 kap. 27 § sekretesslagen bör få följande språkliga utformning.

”Sekretess gäller hos myndighet, under de ytterligare förutsättningar som anges under 1–3, för uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada.

De i första stycket åsyftade förutsättningarna är 1. att det av särskild anledning kan antas dels att verket inte tidigare har offentliggjorts i den mening

som avses i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, dels att verket har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke, 2. att verket inte kan antas sakna kommersiellt intresse, 3. att ett röjande av uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande.

Vid tillämpningen av andra stycket skall ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller har lämnats från en myndighet till en annan inte därigenom anses offentliggjort.”

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *sekretessregelns utformning*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:K21 yrkande 2 antar motionens förslag till 8 kap. 27 § sekretesslag (1980:100),

1. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

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 spörsmålen, 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 föreskri-

ver 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 lovligen 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 ifrågasättande spörsmål rymms 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 följderna 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 presumtion 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 rege-

ringen 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 spörsmål 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).

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 rekvirit 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 spörsmålet 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.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	2
Motioner väckta med anledning av propositionen.....	2
Motion väckt under den allmänna motionstiden 1999	2
Yttrande från lagutskottet	3
Utskottet	3
Propositionen	3
Bakgrund.....	3
Nuvarande ordning.....	4
Upphovsrätten	4
Offentlighetsprincipen – allmänna handlingars offentlighet.....	5
Upphovsrätten och offentlighetsprincipen	6
Reformbehovet.....	7
Handlingsoffentligheten används för att kringgå upphovs- rätten.....	7
Bernkonventionen och TRIPS-avtalet	8
Regeringens förslag.....	9
Sekretess för upphovsrättsligt skyddade verk	9
Handlingsoffentligheten bör begränsas för vissa upphovs- rättsligt skyddade verk.....	9
Hur bör begränsningen genomföras?.....	9
Sekretessbestämmelsens räckvidd.....	11
Beviskrav.....	12
Motionerna.....	13
Lagutskottets yttrande.....	17
Utskottets bedömning	18
Sekretessbestämmelsens avgränsning i övrigt	20
Motionerna.....	21
Lagutskottets yttrande	21
Utskottets bedömning	22
Följdändringar.....	22
Lagutskottets yttrande	23
Utskottets bedömning	23
Hemställan	24
Reservationer	25
1. Avslag på propositionen (mom. 1).....	25
2. Sekretessregelns utformning (mom. 5)	25
Bilaga 1. Propositionens lagförslag	27
1. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	27
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk	28
Bilaga 2. Lagutskottets yttrande 1999/2000:LU2y	30