

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till
Upphovsrättsutredningen (Ju 2008:07)

Dir.
2009:65

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2009.

Sammanfattning

En särskild utredare har tidigare fått i uppdrag att se över bestämmelserna om upphovsrättens övergång i 3 kap. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen), vissa frågor om avtalslicenser m.m. och upphovsrättslagen i redaktionellt och språkligt hänseende (Upphovsrättsutredningen, Ju 2008:07).

Utöver det ursprungliga uppdraget ska utredaren också ta ställning till

- om upphovsrättslagen bör ändras för att underlätta för bibliotek och arkiv att digitalisera och tillgängliggöra upphovsrättsligt skyddade verk,
- om en generell avtalslicens bör införas, och
- om upphovsrättslagen bör ändras för att säkerställa att de ersättningar som betalas till en organisation på grundval av avtalslicenser kommer rättighetshavare, särskilt de som inte företräds av organisationen, till del.

Frågorna ska redovisas tillsammans med översynen av 3 kap. upphovsrättslagen och vissa frågor om avtalslicenser m.m. i ett delbetänkande.

Tiden för redovisningen av delbetänkandet flyttas fram till den 31 januari 2010. Tiden för redovisning av uppdraget i dess helhet flyttas fram till den 31 januari 2011.

Bakgrund

Den 10 april 2008 beslutade regeringen direktiv (dir. 2008:37) till en särskild utredare att göra en översyn av vissa frågor om upphovsrätt. Utredaren biträds av ett antal experter från myndigheter, organisationer och företag. Utredaren har till uppgift att se över bestämmelserna om upphovsrättens övergång i 3 kap. upphovsrättslagen, vissa frågor om avtalslicenser m.m. samt hela upphovsrättslagen i redaktionellt och språkligt hänseende. Utredaren ska enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2010. Ett delbetänkande om 3 kap. upphovsrättslagen samt vissa frågor om avtalslicens m.m. ska redovisas senast den 31 oktober 2009.

Sedan de ursprungliga kommittédirektiven togs fram har ytterligare frågor som har samband med avtalslicensområdet aktualiserats.

Tilläggsuppdraget

Bibliotek och arkiv

I upphovsrättslagen finns bestämmelser om biblioteks och arkivs användning av upphovsrättsligt skyddade verk. Enligt 16 § har vissa bibliotek och arkiv rätt att framställa exemplar av (kopiera) skyddade verk för vissa särskilda ändamål. Det gäller de statliga och kommunala arkivmyndigheterna, de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna samt folkbiblioteken. Dessutom får regeringen i enskilda fall besluta att vissa andra arkiv och bibliotek ska ha rätt att kopiera verk. Bestämmelsen är en inskränkning i upphovsmannens ensamrätt och gäller kopiering av alla typer av verk utom datorprogram. Kopiering får ske 1) för bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål, 2) för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar eller korta avsnitt eller om material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original, och 3) för användning i läsapparater.

Kopiering för att tillgodose lånesökandes önskemål innefattar även en möjlighet för biblioteken och arkiven att

sprida de framställda exemplaren till lånesökande i pappersform. För att underlätta rättighetsklarering när det gäller *överföring* av verk finns möjlighet att ingå avtal med avtalslicensverkan (42 d §). Paragrafen infördes i samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationsområdet (EG-direktivet om upphovsrätten i informationsområdet). Biblioteken och arkiven kan träffa avtal inom ramen för avtalslicensordningen om att överföra verk i särskilt angivna fall. Avtalslicensen är begränsad till enskilda artiklar, korta avsnitt eller material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original. Bestämmelsen ger också möjlighet att träffa avtal om spridning av sådant material på annat sätt än i pappersform. Någon möjlighet att tillgängliggöra upphovsrättsligt skyddat material i en vidare skala finns inte, utan i så fall krävs tillstånd från rättighetshavaren i varje enskilt fall.

Vid avtalslicensbestämmelsens införande konstaterades att den generella bestämmelse i EG-direktivet om upphovsrätten i informationsområdet som tillåter inskränkningar för bl.a. biblioteks förfoganden (art. 5.2.c) inte omfattar överföring av material till allmänheten (prop. 2004/05:110 s. 165 och 258 f.). För att underlätta för bibliotek och arkiv att träffa avtal om överföring av material skapades i stället avtalslicensmöjligheten i 42 d §. Såvitt känt har dock bestämmelsen ännu inte lett till några avtal.

I samband med genomförandet av EG-direktivet ändrades dessutom 21 § upphovsrättslagen för att klargöra att bl.a. bibliotek och arkiv kan tillhandahålla datorer till allmänheten för uppkoppling till nätverk (som t.ex. Internet) i sina lokaler.

I direktivet finns även en artikel (5.3.n) som öppnar för en möjlighet för medlemsstaterna att tillåta en viss inskränkning i *överföringsrätten*. Vid genomförandet av direktivet gjordes dock bedömningen att en sådan inskränkning riskerade att bli alltför ingripande för uphovsmännen och att de ändringar som föreslogs i 21 § var tillräckliga för att tillgodose bl.a. biblioteks och arkivs behov av att kunna tillgängliggöra verk via datorer i deras lokaler (prop. 2004/05:110 s. 215).

Det har länge varit ett önskemål från bibliotek och arkiv att få bättre möjligheter att digitalisera och tillgängliggöra upphovsrättsligt skyddade verk. Frågan om biblioteks och arkivs möjligheter att digitalisera och tillgängliggöra upphovsrättsligt skyddade verk har även betydelse för att tillgodose forskningens och utbildningens behov. Vid ett möte våren 2008 med Justitiedepartementet framförde Kungl. biblioteket (KB) att upphovsrättslagen behöver ändras för att göra det möjligt att tillgängliggöra hela verk och samlingar digitalt. Enligt KB är den nuvarande avtalslicensbestämmelsen alltför snäv. KB framförde liknande synpunkter i oktober 2008 i sitt remissvar till Grönboken "Upphovsrätten i kunskapsekonomin" KOM (2008) 466 slutlig (Ju2008/6954/L3).

Danmark och Finland har redan genomfört mer generella möjligheter till avtalslicenser för bl.a. bibliotek och arkiv.

Inom EU antogs i november 2008 rådsslutsatser om ett europeiskt digitalt bibliotek, EUROPEANA (Rådets slutsatser av den 20 november 2008 om det europeiska digitala biblioteket EUROPEANA). EUROPEANA är tänkt som en gemensam flerspråkig elektronisk portal för digitaliserat kulturellt material från hela Europa för att lyfta fram medlemsstaternas kulturarv och ge en bred publik tillgång till detta. I rådsslutsatserna uppmanas medlemsstaterna att främja ingåendet av avtal mellan upphovsmän och användare i syfte att bidra till digitaliseringen och även tillgången till verken. Ett sätt att främja ingåendet av avtal skulle kunna vara genom avtalslicensmodellen. Frågan är om den nuvarande avtalslicensen på området är tillräcklig för att uppnå syftet med rådsslutsatsen.

Sammantaget finns det anledning att utreda om upphovsrättslagen bör ändras för att underlätta för bibliotek och arkiv att digitalisera och tillgängliggöra upphovsrättsligt skyddade verk.

Utredaren ska därför

- utvärdera hur möjligheten till avtalslicens enligt 42 d § upphovsrättslagen har fungerat i praktiken,
- utreda och ta ställning till om avtalslicensen bör utökas till att också avse annat än enskilda artiklar,

korta avsnitt och material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut i original, och

- utreda och ta ställning till om några andra ändringar bör göras i upphovsrättslagen för att underlätta för bibliotek och arkiv att digitalisera och tillgängliggöra upphovsrättsligt skyddade verk.

Om utredaren anser att lagändringar behövs, ska han utarbeta fullständiga författningsförslag.

En generell avtalslicens

Avtalslicenssystemet har efter hand byggts ut till att omfatta allt fler typer av utnyttjanden. Bestämmelserna återfinns samlat i 3 a kap. upphovsrättslagen (42 a–42 f §§). Det finns möjlighet till avtalslicens för exemplarframställning inom myndigheter, företag och organisationer m.fl., för exemplarframställning inom undervisningsverksamhet, för överföring och spridning av verk på arkiv- och biblioteksområdet samt för utsändning och vidareändring av verk i radio och TV.

I övriga nordiska länder finns, på samma sätt som i Sverige, bestämmelser om olika utnyttjanden som kan omfattas av avtalslicens. I Danmark infördes dessutom i juli 2008 en generell avtalslicens för att möjliggöra för användare och rättighetshavare – företrädare av en representativ organisation – att ingå avtal med avtalslicensverkan utan att den specifika avtalslicenssituationen återfinns i lagtexten. För att en organisation ska kunna träffa avtal inom ramen för den generella avtalslicensen krävs godkännande av det danska Kulturministeriet. Samtidigt behölls de specifika avtalslicenserna som redan fanns i den danska upphovsrättslagen. Bestämmelsen om den generella avtalslicensen gäller alltså som ett komplement till bestämmelserna om specifika avtalslicenser för olika utpekade områden.

Över tiden har det framställts krav på utökade och nya avtalslicenser från både användarhåll och från olika rättighetshavare. Nya avtalslicenser har också efter hand införts i upphovsrättslagen. För närvarande finns krav på ett antal

ytterligare avtalslicenser från radio- och televisionsföretag och bibliotek m.fl., och utvecklingen är att behoven hela tiden ökar. Detta återspeglas också i utredningsuppdraget. Utvidgade eller nya avtalslicenser förutsätter lagändringar med nuvarande system, där området för varje avtalslicens är angivet i lag. Genom en bredare avtalslicenslösning skulle rättighetshavare och användare själva snabbt kunna träffa avtal med avtalslicensverkan.

Samtidigt reser en modell med en generell avtalslicens en rad frågeställningar. En avtalslicens binder också rättighetshavare som inte företräds av den avtalslutande organisationen. En generell avtalslicens måste utformas och avgränsas på ett godtagbart sätt så att den är förenlig med grundläggande upphovsrättsliga och förmögenhetsrättsliga principer. Särskilt viktigt är hur utanförstående rättighetshavares intressen kan tillgodoses (se nästa avsnitt vad gäller fördelningssystemet). Ytterligare frågor gäller vilken ordning som ska gälla för att avgöra vilken eller vilka organisationer som ska vara behöriga att sluta avtal och om en generell avtalslicens bör ersätta alla befintliga avtalslicenser eller om den på sätt som i Danmark endast ska fungera som ett komplement. Det måste därför sammanfattningsvis finnas ett stort praktiskt behov och tydliga fördelar jämfört med dagens system för att en generell avtalslicens ska komma i fråga.

Utredaren ska därför

- redovisa erfarenheter från hur den generella avtalslicensen har fungerat i Danmark, och
- utreda och ta ställning till om en generell avtalslicens bör införas i upphovsrättslagen och hur en sådan licens i så fall bör påverka dels befintliga avtalslicenser, dels de ytterligare avtalslicenser som ingår i uppdraget.

Om utredaren kommer fram till att en generell avtalslicens bör införas, ska han utarbeta fullständiga författningsförslag.

Fördelningen av avtalslicensersättningen

Avtalslicenssystemet bygger på att det finns representativa och transparenta organisationer som kan förhandla för rättighetshavarna och se till att ersättningen kommer dem till del. De avtalslutande organisationerna på avtalslicensområdet har stor frihet i fråga om den praktiska hanteringen av inkassering och fördelning av ersättning. Eftersom avtalen binder även utanförstående upphovsmän, har organisationerna ett särskilt ansvar att se till att de utanförstående upphovsmännens intressen tillgodoses på ett rimligt sätt. Detta är en förutsättning för att systemet ska anses som legitimt. För att garantera de utanförstående upphovsmännen vissa rättigheter finns ett antal skyddsregler i upphovsrättslagen (se särskilt 42 a § tredje och fjärde stycket).

För samtliga avtalslicenser, med undantag för utsändning i radio och TV där andra skyddsregler finns (42 e §), gäller att de utanförstående upphovsmännen ska vara likställda med upphovsmän som företräds av organisationen i fråga om ersättning som lämnas enligt avtalet och förmåner från organisationen som väsentligen bekostas genom ersättningen. Organisationerna får alltså inte diskriminera utanförstående upphovsmän jämfört med medlemmar av organisationen. Dessutom gäller att en utanförstående upphovsman alltid har rätt till ersättning som hänför sig till utnyttjandet om han eller hon begär det inom tre år efter det år då verket utnyttjades. En utanförstående upphovsman kan alltså alltid kräva individuell ersättning för nyttjandet av just hans eller hennes verk, dvs. även om organisationen inte fördelar ut ersättning individuellt till sina medlemmar. Krav på sådan ersättning ska riktas mot den inkasserande organisationen. Om en överenskommelse inte nås, kan frågan prövas av domstol.

En förutsättning för att kunna kräva individuell ersättning är att upphovsmannen får reda på och kan visa att just det aktuella verket har använts. Det innebär att det i praktiken kan vara svårt för en utanförstående upphovsman att dra nytta av bestämmelsen och verkligen få ut individuell ersättning för nyttjandet av verket.

Hur organisationerna fördelar ersättningen är avgörande för avtalslicenssystemets legitimitet. Särskilt viktigt är hur organisationerna tillgodoser de utanförstående upphovsmännens intressen och hur skyddet för dessa upphovsmän fungerar. Detta är också avgörande för om det är lämpligt att lägga till ytterligare avtalslicenser och om det till och med bör införas en generell möjlighet till avtalslicens.

Riksdagen har i olika sammanhang fört fram att en översyn av fördelningssystemet för avtalslicenserna bör ske (se bl.a. lagutskottets betänkande 2003/04:LU17 s. 19 f.).

Utredaren ska därför

- utvärdera hur det gällande fördelningssystemet för avtalslicenser fungerar i förhållande till upphovsmän och andra rättighetshavare, särskilt de som inte företräds av den avtalslutande organisationen,
- ta ställning till om det finns skäl att ändra upphovsrättslagen för att säkerställa att de ersättningar som betalas till en organisation på grund av en avtalslicens kommer upphovsmän och andra rättighetshavare, särskilt de som inte företräds av organisationen, till del, och
- föreslå hur eventuella problem när det gäller fördelningssystemet annars kan lösas.

Om utredaren anser att lagändringar behövs, ska han utarbeta fullständiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Tilläggsuppdraget medför att utredningstiden bör förlängas.

Tilläggsuppdraget ska redovisas tillsammans med översynen av 3 kap. upphovsrättslagen och vissa frågor om avtalslicenser m.m. i ett delbetänkande senast den 31 januari 2010. Uppdraget i dess helhet ska redovisas senast den 31 januari 2011.

(Justitiedepartementet)