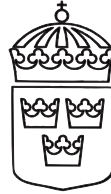


Kommittédirektiv



Vissa civilrättsliga förvaltningsärenden

Dir.
2011:110

Beslut vid regeringssammanträde den 15 december 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och ta ställning till om vissa krav på tillstånd från regeringen på upphovsrättsområdet helt eller delvis kan avskaffas. Om utredaren kommer fram till att det i något eller några fall fortfarande finns behov av tillstånd, ska utredaren föreslå att ärendena flyttas över från regeringen till en eller flera myndigheter. Utredaren ska också föreslå en överflyttning av vissa beslut om medling på upphovsrättsområdet från regeringen till en myndighet. I uppdraget ingår att överväga om det finns anledning att precisera förutsättningarna för tillstånd och för medling samt om det i vissa fall behövs ytterligare kontrollmöjligheter.

Utredaren ska vidare föreslå att överprövningen av vissa associationsrättsliga dispensärenden flyttas från regeringen till allmän förvaltningsdomstol. I uppdraget ingår att analysera vilka de materiella kriterierna för dispens bör vara.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2013.

Regeringen avgör civilrättsliga förvaltningsärenden av löpande art

Regeringen avgör vissa förvaltningsärenden av upphovsrättsligt och associationsrättsligt slag.

De vanligaste ärendena på upphovsrättsområdet är tillstånd till bibliotek och organisationer att framställa, sprida och överföra exemplar till förmån för personer med

funktionshinder. Regeringen meddelar också tillstånd till arkiv och bibliotek att framställa exemplar av verk för exempelvis bevarandeändamål. Regeringen beslutar vidare om medling och utser förlikningsman i vissa upphovsrättstvister.

På associationsrättens område prövar regeringen överklagade ärenden om dispens från bl.a. kravet på att minst halva antalet likvidatorer som inte är bolagsmän i ett handelsbolag ska vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Regeringsformens regler om formerna för regeringens arbete vilar på förutsättningen att arbetet ska begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ställningstagande från regeringen eller någon i regeringskretsen. Det är alltså viktigt att befria regeringen från så många förvaltningsärenden av löpande art som möjligt.

En särskild utredare bör därför ges i uppdrag att överväga en överflyttning av ärendena till en eller flera myndigheter.

Utredningsuppdraget

Upphovsrättsliga förvaltningsärenden

Tillstånd till exemplarframställning för t.ex. bevarandeändamål

Den som skapar ett litterärt eller konstnärligt verk har upphovsrätt till verket enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Upphovsrätten innebär att upphovsmannen som utgångspunkt har ensamrätt att framställa exemplar av verket och att göra det tillgängligt för allmänheten. För att tillgodose viktiga allmänna intressen gäller dock vissa inskränkningar i upphovsrätten.

En inskränkning i upphovsrätten är den möjlighet som vissa arkiv och bibliotek har att för bevarande-, kompletterings- eller forskningsändamål framställa exemplar av verket (16 § första stycket 1). Dessa arkiv och bibliotek får också framställa exemplar för att tillgodose lånesökandes önskemål om enskilda artiklar m.m. (16 § första stycket 2) och för användning i

läsapparater (16 § första stycket 3). Inskränkningen gäller bara till förmån för de statliga och kommunala arkivmyndigheterna, de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna samt för folkbiblioteken (16 § tredje stycket). Regeringen får därutöver i enskilda fall ge andra arkiv och bibliotek tillstånd till exemplarframställning av detta slag (16 § fjärde stycket). Inför lagens tillkomst uttalade Auktorrättskommittén att tillståndskravet var nödvändigt för att skapa garantier för att rätten utnyttjades endast i det allmännas intresse och inom behöriga gränser (NJA II 1961 s. 123 f.).

Ärenden om tillstånd enligt 16 § fjärde stycket är sällsynta. Endast ett fåtal sådana ärenden har förekommit, och ansökningarna har på senare tid varit begränsade till exemplarframställning för bevarandeändamål (se Ju2007/6198/L3 och Ju2008/10414/L3).

Tillståndsgivningen enligt 16 § fjärde stycket är inte av sådan karaktär att den kräver ett ställningstagande av regeringen som politiskt organ. Ärendena bör därför hellre hanteras på myndighetsnivå. Mot bakgrund av det begränsade antalet ärenden bör dock utredaren först analysera behovet av inskränkningen och tillståndskravet.

Utredaren ska analysera och ta ställning till om det fortfarande finns behov av en inskränkning till förmån för andra bibliotek och arkiv än de som anges i 16 § tredje stycket. I sammanhanget ska utredaren uppmärksamma det pågående lagstiftningsarbetet i Regeringskansliet som syftar till att förbättra förutsättningarna för att ingå avtal med avtalslicensverkan. Till följd av det arbetet kan möjligheterna att ingå avtal om exemplarframställning komma att förbättras (se SOU 2010:24). Vidare ska utredaren beakta de övriga möjligheter till exemplarframställning som finns enligt upphovsrättslagen, t.ex. för privat bruk enligt 12 § och för information på arbetsplatser genom avtalslicens enligt 42 b §.

Om utredaren kommer fram till att det inte längre behövs en inskränkning för andra arkiv och bibliotek, ska utredaren ta ställning till om ändringar behöver göras när det gäller kretsen av bibliotek och arkiv som enligt 42 d § får ingå avtal med avtalslicensverkan.

Om utredaren kommer fram till att det fortfarande behövs en inskränkning till förmån för andra arkiv och bibliotek, ska utredaren överväga om den kan begränsas till att avse endast exemplarframställning för just bevarandeändamål och om tillståndskravet i så fall skulle kunna avskaffas. Utredaren ska då också ta ställning till hur inskränkningen i övrigt bör avgränsas med beaktande av kraven i artikel 5.2.c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (EGT L 167, 22.6.2001 s. 10, Celex 32001L0029). Att avskaffa tillståndskravet helt och därmed öppna upp för andra bibliotek och arkiv att vidta alla de förfoganden som är möjliga enligt 16 § ska inte utredas (jfr SOU 2010:24 s. 258).

Om utredaren gör bedömningen att tillståndskravet bör finnas kvar, ska utredaren föreslå vilken myndighet som bör handlägga ärendena. Utredaren ska överväga om det då finns behov av att precisera de materiella förutsättningarna för tillstånd i lagen.

Utredaren ska analysera och ta ställning till om myndighetens tillståndsbeslut bör kunna överklagas, särskilt mot bakgrund av kraven på domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Tillstånd till förfoganden till förmån för personer med funktionshinder

De tillstånd som regeringen meddelar enligt 17 § andra stycket brukar benämnas talbokstillstånd, eftersom de historiskt sett främst har rört framställning av ljudupptagningar till personer med funktionshinder som inte kunnat ta del av verk i skriftlig form. Numera tillåter 17 § att tillstånd också ges för ett antal andra förfoganden, t.ex. överföring av verk som på andra sätt än genom ljudupptagning anpassats för personer med funktionshinder. Sedan år 2005 meddelar regeringen årligen runt 200 tillstånd, huvudsakligen till skolbibliotek.

Dessförinnan var ärendena sällsynta. Mellan åren 2000 och 2004 inkom endast ett fåtal ärenden per år och det var främst folkbiblioteken som ansökte om och fick tillstånd. År 2004 hade totalt sett ett femtiotal bibliotek och organisationer fått talbokstillstånd.

Ökningen av antalet ärenden beror till stor del på att Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) utvecklat ett digitalt system för att underlätta distributionen av talböcker till de personer som har behov av anpassade exemplar. Tidigare sände TPB fysiska exemplar av talböcker till skolorna eller eleverna. Skolbiblioteken framställde då inte några egna exemplar av talböckerna och behövde inga egna tillstånd. Den nya möjligheten att digitalt distribuera talböckerna innebär att biblioteken laddar ned en kopia av en redan inläst talbok, dvs. i upphovsrättslig mening framställer exemplar av ett verk, och distribuerar den till eleverna. Då krävs ett tillstånd från regeringen enligt 17 § andra stycket.

Inte heller tillståndsgivningen enligt 17 § andra stycket är av sådan karaktär att den kräver ett ställningstagande av regeringen som politiskt organ. Även dessa ärenden bör därför hellre hanteras på myndighetsnivå. Också i denna del bör först det fortsatta behovet av tillstånd analyseras. Som motiv till tillståndskravet har i huvudsak anförts att missbruk av inskränkningarna i upphovsrätten därigenom motverkas (NJA II 1961 s. 154 f. och prop. 2004/05:110 s. 178 f.). Samtidigt kan det konstateras att övriga inskränkningar i upphovsrätten, med undantag för 16 § fjärde stycket, inte är förenade med några krav på tillstånd. Därutöver har det, som redovisats, skett en markant ökning av antalet ärenden om tillstånd enligt 17 § andra stycket och dessa har ändrat karaktär.

Utredaren ska analysera och ta ställning till om det fortfarande finns behov av ett krav på tillstånd enligt 17 § andra stycket, särskilt i ljuset av den utveckling av de digitala distributionsnäten som har ägt rum. Utredaren ska överväga om tillståndskravet helt eller delvis kan avskaffas utan att det skulle innebära ett alltför stort ingrepp i upphovsrätten. I 3 § upphovsrättsförordningen (1993:1212) finns vissa krav på underrättelse och uppgifter om exemplarframställningen. Dessa

krav syftar till att säkerställa kontroll över exemplarframställningen och eventuell spridning eller överföring av exemplaren. Utredaren ska överväga om det finns behov av att ändra eller komplettera dessa krav samt ta ställning till om kraven bör sanktioneras, t.ex. om ett tillstånd bör kunna upphävas om skyldigheterna inte fullgörs. En fråga i sammanhanget är om kraven bör tas in i lagen.

Om utredaren gör bedömningen att kraven på tillstånd i något eller några fall bör finnas kvar, ska utredaren föreslå vilken myndighet som ska hantera ärendena. Utredaren ska överväga om det då finns behov av att precisera de materiella förutsättningarna för tillstånd i lagen.

Utredaren ska analysera och ta ställning till om myndighetens tillståndsbeslut bör kunna överklagas.

Beslut enligt medlingslagen

En avtalslicens ger rätt att använda ett verk på ett visst sätt när ett avtal har ingåtts med en organisation som företräder ett flertal svenska upphovsmän på området. Avtalslicensen ger rätt att använda samtliga verk på området, även sådana som skapats av upphovsmän som inte företräds av organisationen.

Om det blir tvist om ingående av ett avtal som utgör en förutsättning för en avtalslicens, kan parterna i vissa fall begära att regeringen beslutar om medling och utser en förlikningsman. Detsamma gäller vid motsvarande tvister som kan uppkomma när avtal ska ingås med radio- eller televisionsföretag om exemplarframställning eller vidareändning genom kabel i vissa fall. Reglerna om medling och förlikningsman finns i lagen (1980:612) om medling i vissa upphovsrättstvister. Endast ett fåtal ärenden har förekommit. Ett förslag om att avtalslicenser ska kunna användas i fler fall bereds för närvarande i Regeringskansliet. Förslaget skulle kunna leda till att antalet ärenden enligt medlingslagen ökar framöver (se SOU 2010:24).

Inte heller de ärenden som regeringen hanterar enligt medlingslagen är av sådan karaktär att de kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Även dessa ärenden bör därför hellre hanteras på myndighetsnivå.

Utredaren ska föreslå vilken myndighet som ska handlägga medlingsärendena. Utredaren ska överväga om det finns behov av att precisera de materiella förutsättningarna för de aktuella besluten i lagen.

Utredaren ska analysera och ta ställning till om myndighetens beslut om medling och förlikningsman bör kunna överklagas.

Medlingslagen har ändrats vid flera tillfällen sedan den trädde i kraft den 1 januari 1981. Det har dock endast varit fråga om mindre justeringar till följd av ändringar i upphovsrättslagen. Utredaren ska därför också överväga om det finns skäl att göra andra ändringar i medlingslagen i syfte att anpassa den till de behov som finns.

Associationsrättsliga förvaltningsärenden

På associationsrättens område prövar regeringen ett flertal överklagade ärenden om dispens från olika krav i lagstiftningen. Ärendena gäller bl.a. dispens från kraven på att vissa funktionärer i aktiebolag och ekonomiska föreningar ska vara bosatta inom EES och att styrelsen i en ekonomisk förening i vissa fall ska utse en verkställande direktör (se 31 kap. 1 § aktiebolagslagen [2005:551] och 15 kap. 6 § lagen [1987:667] om ekonomiska föreningar). Förslag som rör dessa krav bereds för närvarande i Regeringskansliet (se SOU 2009:34 och SOU 2009:37). Ett förslag om att regeringens prövning av överklagade ärenden om revisors kvalifikationer ska flyttas till allmän förvaltningsdomstol bereds också i Regeringskansliet (se SOU 2010:90).

Vid sidan av dessa ärenden prövar regeringen också vissa dispensärenden inom andra delar av associationsrätten.

När ett handelsbolag ska likvideras, verkställs likvidationen i vissa fall av en eller flera likvidatorer som utses av domstol. Enligt lagen ska minst halva antalet likvidatorer som inte är bolagsmän vara bosatta inom EES. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för ett särskilt fall bestämma något annat (se 2 kap. 37 § lagen [1980:1102] om handelsbolag och enkla bolag). Dispensfrågan prövas av

Bolagsverket. Beslutet överklagas till regeringen. Bestämmelserna om bosättningskrav och dispens från kravet är tillämpliga även på kommanditbolag och enkla bolag (se 3 kap. 1 § och 4 kap. 7 §).

En möjlighet till dispens från ett bosättningskrav finns också i 11 § revisionslagen (1999:1079). En revisor som inte är auktoriserad eller godkänd ska som huvudregel vara bosatt i en stat inom EU eller EES. Dispens från detta bosättningskrav kan för ett särskilt fall meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Frågan om dispens prövas av Bolagsverket. Verkets beslut överklagas till regeringen.

I revisionslagen finns även en möjlighet till dispens från kompetenskrav för revisorer i sådana företag som uppfyller ett i lag angivet gränsvärde när det gäller bl.a. medelantalet anställda. I sådana företag ska minst en revisor vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor som har avlagt revisorsexamen (se 15 § revisionslagen samt 12 § tredje stycket samma lag med hänvisning till 6 kap. 1 § första stycket 6 och 7 bokföringslagen [1999:1078]). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge att företaget i stället får utse en viss annan godkänd revisor. Även denna typ av dispens prövas av Bolagsverket. Verkets beslut överklagas till regeringen.

De nu uppräknade associationsrättsliga ärendena enligt lagen om handelsbolag och enkla bolag samt revisionslagen är inte av den karaktären att en överprövning av ett politiskt organ framstår som motiverad. Den prövning som görs har mer rättslig karaktär och bör i stället göras av domstol. Det finns därför skäl att flytta överprövningen av dessa ärendetyper från regeringen till allmän förvaltningsdomstol.

En utgångspunkt för uppdraget är att Bolagsverket även i fortsättningen ska vara den första myndighet som prövar ärendena.

Utredaren ska analysera vilka förutsättningarna för dispens bör vara och lägga fram förslag som innebär att regeringens prövning av överklagade ärenden om dispens enligt 2 kap. 37 §, 3 kap. 1 § och 4 kap. 7 § lagen om handelsbolag och enkla

bolag samt 11 och 15 §§ revisionslagen flyttas över till allmän förvaltningsdomstol.

Som framgått pågår inom Regeringskansliet en översyn av vissa dispensärenden på aktiebolags- och föreningsrättens områden. I delbetänkandet Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar (SOU 2009:37) föreslås att bosättningskravet för styrelseledamöter m.fl. i lagen om ekonomiska föreningar slopas. Därmed skulle även de dispensärenden som är kopplade till bosättningskravet falla bort. På motsvarande sätt föreslås i betänkandet Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. (SOU 2009:34) att bosättningskravet för stiftare, styrelseledamöter m.fl. i aktiebolagslagen avskaffas, vilket skulle innebära att även dessa dispensärenden faller bort. I slutbetänkandet En ny lag om ekonomiska föreningar (SOU 2010:90) föreslås när det gäller ärenden som prövas av regeringen att kravet i lagen om ekonomiska föreningar på att ha en verkställande direktör avskaffas. Även motsvarande dispensärenden faller då bort. Förslagen i betänkandena bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Om de nu beskrivna förslagen inte skulle leda till lagstiftning, finns det i varje fall skäl att flytta överprövningen av ärendena från regeringen till allmän förvaltningsdomstol. Det framstår nämligen inte heller i dessa fall som motiverat att överprövningen görs av ett politiskt organ (prop. 2007/08:15 s. 120 f.).

Utredaren ska ta ställning till vilka förutsättningarna för dispens bör vara samt lägga fram förslag om att flytta överprövningen från regeringen till allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen prövar även ärenden om dispens från låneförbudet i aktiebolagslagen. Det ingår inte i uppdraget att föreslå förändringar på detta område.

Arbetets bedrivande m.m.

Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet och som har relevans för detta uppdrag. Särskilt ska utredaren ta hänsyn till det pågående lagstiftningsarbetet om avtalslicenser (SOU

2010:24), förenklingar i aktiebolagslagen (SOU 2009:34) och en allmän översyn av föreningslagen (SOU 2009:37 och 2010:90).

Utredaren ska i den utsträckning som är nödvändig inhämta synpunkter från berörda myndigheter och olika berörda branscher, intressegrupper och experter.

Utredaren ska föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredaren ska redovisa ekonomiska konsekvenser och andra effekter av framlagda förslag för företag och enskilda samt för det allmänna. Utredaren ska bedöma förslagets påverkan på företagets administrativa kostnader. Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2013.

(Justitiedepartementet)