



## Kommittédirektiv

### En översyn av vissa frågor om upphovsrätt

Beslut vid regeringssammanträde den 21 juli 2022

#### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska se över upphovsrättslagens bestämmelser om inskränkningar i upphovsrätten. Syftet med översynen är att åstadkomma ett tydligare och modernare regelverk för sådan användning av upphovsrättsligt skyddade verk som kan ske utan tillstånd. I uppdraget ingår att föreslå bestämmelser som säkerställer att det finns rimliga möjligheter att återge offentlig konst samt att använda verk och andra skyddade prestationer vid nyhetsrapportering och i parodisyfte. Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 november 2023.

#### **Uppdraget att se över bestämmelserna om inskränkningar i upphovsrätten**

##### **Behovet av en utredning**

Upphovsrätten är den rätt som författare, kompositörer, konstnärer och andra upphovsmän har till sina verk. Upphovsrätten omfattar resultatet av varje skapande verksamhet som uppnår en viss grad av originalitet (verkshöjd). Exempel på verk är romaner, filmer, dikter, musikaliska verk, sceniska verk, konstverk och datorprogram. Den som har skapat ett litterärt eller konstnärligt verk har enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) vissa rättigheter till verket.

I upphovsrättslagen finns även bestämmelser om skydd för vissa prestationer som, trots att de inte utgör litterära eller konstnärliga verk, har ett samband med den skapande verksamheten och påkallar skydd efter liknande principer som gäller för upphovsrätten. Sådana till upphovsrätten närstående rättigheter gäller för de utövande konstnärerna (sångare, musiker, skådespelare med flera) till deras framföranden, för framställare av upptagningar av ljud eller av rörliga bilder (dvs. musik- och filmproducenter) till deras upptagningar och för radio- och tv-företagen till deras utsändningar. Hit hör också det särskilda skyddet för databaser och andra sammanställningar och skyddet för fotografiska bilder. Den ensamrätt som dessa rättighetshavare har till sina prestationer motsvarar i stor utsträckning det egentliga upphovsrättsskyddet.

Den som vill använda ett verk eller en annan skyddad prestation måste som utgångspunkt ha samtycke av den som innehar rätten till prestationen. I upphovsrättslagen finns emellertid en rad inskränkningar i upphovsrätten som motiveras av hänsyn till olika allmänna eller enskilda intressen. Det är till exempel tillåtet att utan tillstånd under vissa förutsättningar framställa exemplar av verk och andra prestationer för privat bruk, att citera, att framställa och sprida exemplar inom vissa arkiv och bibliotek samt att framställa exemplar i särskilda format till förmån för personer med funktionsnedsättning.

Bestämmelserna om inskränkningar moderniserades 1993, och 2005 gjordes en omfattande översyn. Den senare översynen skedde i anledning av 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 informationssamhället (direktivet om upphovsrätten i informationssamhället). Därefter har ytterligare inskränkningar tillkommit genom senare EU-direktiv. Det gäller inte minst Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/790 av den 17 april 2019 om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden och om ändring av direktiven 96/9/EG och 2001/29/EG (direktivet om upphovsrätten på den digitala inre marknaden). Det direktivet är för närvarande föremål för genomförande i svensk rätt och en proposition med förslag till hur det bör genomföras beslutades den 7 juli (prop. 2021/22:278).

I direktivet om upphovsrätten i informationssamhället finns en katalog över inskränkningar. Medlemsstaterna får inte – om det inte följer av något annat

EU-direktiv – anta några inskränkningar utöver de som anges där. Vid genomförandet av direktivet förutsattes att det, med ett undantag, stod medlemsstaterna fritt att välja vilka av dessa inskränkningar som bör finnas i nationell rätt och att medlemsstaterna har stor frihet att, inom de ramar direktivet ställer upp, själva bestämma det närmare innehållet i inskränkningarna.

På senare år har såväl EU-domstolen som svenska domstolar i ett antal avgöranden gett uttryck för att medlemsstaternas handlingsutrymme när det gäller nationella inskränkingsbestämmelser är mer begränsat än vad den svenska lagstiftaren utgått från. Vidare har tillämpningsområdet för vissa inskränkningar kommit att klargöras i praxis.

Sedan direktivet om upphovsrätten i informationssamhället genomfördes i svensk rätt har det dessutom skett en betydande samhällsutveckling som inneburit nya och ändrade beteendemönster när det gäller skapandet och konsumtion av nyheter, film, musik, bilder och annat upphovsrättsligt skyddat material. Flera aktörer har också efterfrågat en genomlysning av upphovsrättslagens bestämmelser om inskränkningar.

Mot denna bakgrund finns det enligt regeringen nu anledning att låta en utredare se över upphovsrättslagens bestämmelser om inskränkningar.

### **En fullständig översyn behöver göras**

Den rättsutveckling som skett under senare år, bland annat genom EU-domstolens praxis, har gett upphov till frågan om upphovsrättslagens bestämmelser om inskränkningar bör anpassas närmare till EU-rätten. Den översyn som nu ska göras bör säkerställa att inskränkingsbestämmelserna lever upp till de krav EU-rätten ställer.

Därutöver kan det konstateras att upphovsrättslagens bestämmelser om inskränkningar syftar till att uppnå en rimlig balans mellan rättighetshavarnas och det övriga samhällets intressen. Det gäller inte minst i upphovsrättens skärningspunkt till andra grundläggande fri- och rättigheter, till exempel press-, yttrande- och informationsfriheterna. Det har gått snart två decennier sedan en större översyn gjordes och den samhällsutveckling som skett sedan dess har i grunden förändrat förutsättningarna både för att skapa innehåll och för att kunna ta del av det.

En möjlig effekt av de förändrade konsumtionsmönster som den tekniska utvecklingen fört med sig är att de inskränkningar som i dag finns i upphovsrättslagen inte längre är tillräckligt väl anpassade till sådana legitima behov som kan finnas av att använda upphovsrättsligt skyddade prestationer utan tillstånd. En annan möjlig effekt är att denna utveckling kan ha fört med sig att det ingrepp som en befintlig inskränkning innebär för rättighetshavaren kan ha kommit att bli alltför omfattande. Därutöver kan det finnas anledning att överväga om legitima behov tillkommit att i andra situationer än vad som i dag är möjligt utnyttja skyddade prestationer och att utvärdera om samtliga befintliga inskränkningar fortfarande fyller ett konkret behov eller om någon eller några av dem kan upphävas.

Utgångspunkten för översynen ska vara att, inom de ramar EU-rätten ställer upp, säkerställa en rimlig balans mellan å ena sidan upphovsmännens och övriga rättighetshavares intressen och å andra sidan de enskilda och allmänna intressen som berörs av den upphovsrättsliga lagstiftningen. Av betydelse för den intresseavvägningen kan i vissa fall vara huruvida rättighetshavarna får rätt till ersättning för det ingrepp i upphovsrätten som en inskränkning innebär. Det bör också särskilt beaktas att utgångspunkten för den EU-rättsliga harmoniseringen av upphovsrätten bland annat är att genom en hög skyddsnivå säkerställa den betydelse för det intellektuella skapandet som upphovsrätten har.

Utredaren ska därför

- göra en fullständig översyn av upphovsrättslagens bestämmelser om inskränkningar och föreslå de ändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Utredaren ska särskilt uppmärksamma de frågor som anges nedan.

### **Bör reglerna om namn- och källangivelse ändras?**

Upphovsrättslagen innehåller i dag ett krav på att namn och källa ska anges vid utnyttjande av ett verk (se 3 och 11 §§). Kravet på namngivelse gäller i samtliga fall då exemplar framställs av ett verk eller verket görs tillgängligt för allmänheten. Kravet på källangivelse gäller i samtliga fall då ett verk utnyttjas med stöd av en inskränkning. Kraven på namn- respektive

källangivelse är utformade på så sätt att namn respektive källa ska anges i den omfattning och på det sätt god sed kräver.

Många av de bestämmelser om inskränkningar som finns i EU-rätten ställer inte upp några särskilda krav vad gäller namn- och källangivelse. I de fall sådana krav ställs upp, är utgångspunkten att källan, inbegripet upphovsmannens namn, anges, om inte detta visar sig vara omöjligt (se till exempel artikel 5.3.a i direktivet om upphovsrätten i informationssamhället och artikel 5.1.b i direktivet om upphovsrätten på den digitala inre marknaden).

I samband med genomförandet av direktivet om upphovsrätten i informationssamhället gjordes bedömningen att svensk rätt, genom hänvisningen till god sed, var förenlig med direktivet och att någon ändring i bestämmelserna om namn- respektive källangivelse i 3 och 11 §§ därmed inte behövde göras (prop. 2004/05:110 s. 84–87). Praxis från EU-domstolen talar dock för att det kan finnas anledning att närmare överväga om de svenska bestämmelserna om namn- och källangivelse vid användning av verk och andra skyddade prestationer med stöd av inskränkningar ytterligare bör anpassas till EU-rätten.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om bestämmelserna om namn- och källangivelse ska ändras.

### **Bör trestegsregeln införas i lagstiftningen?**

Direktivet om upphovsrätten i informationssamhället innehåller den s.k. trestegsregeln. Enligt den regeln får inskränkningar i upphovsrätten tillämpas endast i särskilda fall, som inte strider mot det normala utnyttjandet av verket och inte oskäligt inkräktar på rättighetshavarnas legitima intressen (artikel 5.5).

Lagstiftaren har bland annat i samband med genomförandet av det direktivet gett uttryck för uppfattningen att trestegsregeln främst ska beaktas vid utformningen av de materiella inskränkingsbestämmelserna (se till exempel prop. 2004/05:110 s. 83). Trestegsregeln återges inte heller uttryckligen i upphovsrättslagen. Högsta domstolen har därefter uttalat att trestegsregeln ska ses som en anvisning till domstolarna vid prövningen av hur nationella inskränkingsbestämmelser ska tolkas (se rättsfallet NJA 2016 s. 212).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om en uttrycklig reglering, motsvarande trestegsregeln, ska föras in i upphovsrättslagen.

### **Det ska vara möjligt att använda verk för parodier och liknande uttryck**

Direktivet om upphovsrätten i informationssamhället ger utrymme för att i nationell rätt ha inskränkningar som möjliggör användning av skyddade prestationer i karikatyr-, parodi- eller pastischsyfte (artikel 5.3.k). I direktivet om upphovsrätten på den digitala inre marknaden finns bestämmelser som innebär att medlemsstaterna måste göra det möjligt för användare av vissa onlinetjänster att på de tjänsterna använda skyddade prestationer i sådana syften (artikel 17.7).

Svensk rätt innehåller inte i dag någon uttrycklig inskränkning för användning i karikatyr-, parodi- eller pastischsyfte. Bearbetningar av verk i bland annat parodiskt syfte har dock ansetts kunna utgöra nya och självständiga verk och därmed har man tidigare redan av det skälet kunnat använda verk på det sättet. I rättstillämpningen har den svenska lagstiftningen dessutom i några fall getts en EU-konform tolkning i enlighet med direktivet om upphovsrätten i informationssamhället och parodier bedömts utifrån den inskränkning som föreskrivs där (Svea hovrätt, Patent- och marknadsöverdomstolen, dom 2019-07-15, mål PMT 1473-18 och rättsfallet NJA 2020 s. 293, Mobilfilmen). I ett annat fall, som gällde straffrättsligt ansvar, bedömdes dock parodier utgöra nya och självständiga verk i enlighet med tidigare svensk praxis (Svea hovrätt, Patent- och marknadsöverdomstolen, dom 2021-06-23, mål B 12315-20).

I propositionen Upphovsrätten på den digitala inre marknaden föreslås särskilda regler som syftar till att möjliggöra för användare av vissa onlinetjänster att där använda verk i karikatyr-, parodi- eller pastischsyfte. I propositionen konstateras emellertid också att det finns starka skäl för att i svensk rätt införa en generell och uttrycklig inskränkingsbestämmelse som ger utrymme för användning i bland annat parodisyfte (Prop. 2021/22:278 s. 140).

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur en generell bestämmelse som ger utrymme att använda verk i karikatyr-, parodi- eller pastischsyfte ska utformas.

### **Möjligheterna att återge konstverk på offentlig plats bör tydliggöras**

Upphovsrättslagen innehåller en inskränkning som gör det möjligt att fritt avbilda konstverk som är stadigvarande placerade på eller vid allmän plats utomhus (24 § första stycket). Det innebär att det är tillåtet för var och en att till exempel fotografera sådan konst. Högsta domstolen har i ett beslut slagit fast att rätten att fritt avbilda upphovsrättsligt skyddade konstverk på offentlig plats inte innefattar en rätt för en ideell organisation att även publicera sådana avbildningar digitalt i en databas (rättsfallet NJA 2016 s. 212). Patent- och marknadsdomstolen har i en dom därefter uttalat att de nu nämnda bestämmelserna inte kan anses ge en rätt för någon att på internet publicera fotografier som de tagit av sådana konstverk (Patent- och marknadsdomstolen, dom 2017-01-06, mål nr PMT 8448-14).

Den nu aktuella inskränkningen grundar sig i att alla och envar ska ha god tillgång till det offentliga rummet och att en upphovsman som gett tillstånd till att hans eller hennes verk permanent placeras där har anledning att acceptera ett större ingrepp i sin ensamrätt till verket än vad som annars typiskt sett är fallet. Det är angeläget att möjligheterna att fritt återge sådana verk inte begränsas mer än absolut nödvändigt. Utgångspunkten för översynen i denna del bör vara att säkerställa att i vart fall privatpersoner utan tillstånd och i alla typer av medier ska ha goda möjligheter att kunna återge sådana verk i rimlig omfattning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur bestämmelserna om återgivning av konstverk som är placerade på eller vid allmän plats utomhus framöver ska utformas.

### **Det ska finnas goda möjligheter att använda verk i samband med nyhetsrapportering**

Upphovsrättslagen innehåller flera inskränkingsbestämmelser som möjliggör att verk fritt återges i samband med nyhetsrapportering. Offentliggjorda konstverk får till exempel under vissa förutsättningar återges i en tidning eller tidskrift i samband med redogörelse för en dagshändelse (23 § första stycket). Dessutom får verk som syns eller hörs under en dagshändelse återges vid information om händelsen genom bland annat radio och tv (25 §). Verken får återges i den omfattning som motiveras av ändamålet.

Enligt direktivet om upphovsrätten i informationssamhället får medlemsstaterna föreskriva en inskränkning i upphovsrätten för nyhetsrapportering, i den utsträckning som är motiverad med hänsyn till informationssyftet och förutsatt att källan, inbegripet upphovsmannens namn, anges, om inte detta visar sig omöjligt (artikel 5.3.c).

De svenska inskränkingsbestämmelserna skiljer sig alltså i flera avseenden från motsvarande bestämmelse i EU-rätten. En skillnad är beträffande namn- och källangivelse (se ovan). En annan skillnad är att svensk rätt, som i många andra fall där inskränkningar är tillämpliga, uppställer ett krav på att verket tidigare ska vara offentliggjort för att kunna användas. Skillnaderna i det senare avseendet förutsätts belysas i samband med de allmänna överväganden som skillnaderna mellan svensk rätt och EU-rätten ger upphov till. I det sammanhanget kan det också finnas anledning att beakta att rätten till första offentliggörande i vissa länder utgör en del av den ideella rätten, som inte varit föremål för harmonisering inom EU.

Oavsett vilka förändringar av förevarande bestämmelser som kan aktualiseras till följd av uppdraget att säkerställa bestämmelsernas förenlighet med EU-rätten, finns det anledning att särskilt överväga om bestämmelserna fullt ut svarar mot dagens behov. Nyhetsmedielandskapet har förändrats påtagligt och nyhetsförmedling sker i dag på en mängd olika sätt och med hjälp av olika plattformar. Det är naturligtvis särskilt angeläget att upphovsrätten inte hindrar att nyheter sprids och belyses på ett rimligt sätt. Det finns alltså all anledning att se till att det finns så goda förutsättningar som möjligt att i nyhetsrapportering använda upphovsrättsligt skyddat material.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur möjligheterna att i samband med nyhetsrapportering använda upphovsrättsligt skyddade prestationer framöver ska säkerställas.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska beakta de krav på konsekvensbeskrivningar som finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). I detta ingår att bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för staten, företag och andra enskilda, exempelvis konsumenter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska



finansieras. Utredaren ska också ange om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

I den omfattning utredaren behöver det ska synpunkter inhämtas från berörda branscher, myndigheter och organisationer. Utredaren ska beakta det arbete med anknytning till uppdraget som bedrivs inom Regeringskansliet och den fortsatta behandlingen av propositionen Upphovsrätten på den digitala inre marknaden.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms befogade och i den utsträckning som det anses lämpligt redovisa och beakta gällande rätt och lagstiftningsarbete i Norden och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 november 2023.

(Justitiedepartementet)