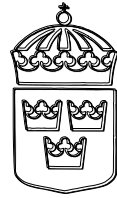


Regeringens skrivelse

2012/13:54



Upphovsrätt och handlingsoffentlighet

Skr.
2012/13:54

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 13 december 2012

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning i fråga om behovet av förändrad reglering för att lösa den intressekonflikt mellan upphovsrätt och handlingsoffentlighet som kan uppstå när en handling som omfattas av upphovsrättsligt skydd lämnas in till en myndighet. Skrivelsen överlämnas med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2011/12:KU21, rskr. 2011/12:270).

Vid tiden för införandet av den nuvarande regleringen, som numera finns i offentlighets- och sekretesslagen, fanns det farhågor om att regleringen inte skulle vara tillräcklig och att den skulle orsaka tillämpningsproblem. Bestämmelsen bedömdes då vara en provisorisk lösning och regeringen och riksdagen ansåg att det borde övervägas om en grundlagsändring i stället borde ske. Regeringen konstaterar i skrivelsen att de farhågor som fanns vid regleringens tillkomst inte infriats. De omständigheter som tidigare gjorde att regleringen ansågs provisorisk gör sig inte gällande längre. Regeringen bedömer att det inte heller i övrigt finns tillräckliga skäl för att ta initiativ till ändringar i regelverket.

Regeringen anser mot denna bakgrund att ärendet är slutbehandlat.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Bakgrund.....	4
2.1	Den nuvarande regleringen	4
2.1.1	Rätten att ta del av allmänna handlingar	4
2.1.2	Upphovsrätten	6
2.2	Utlämnandet av den s.k. scientologibibeln	7
2.3	Lagstiftningsärendet och de fortsatta åtgärderna	8
3	Regeringens bedömning.....	11
	Bilaga 1 Sammanfattning av promemorian Upphovsrätt och handlingsoffentlighet (Ds 2005:54)	17
	Bilaga 2 Förteckning över remissinstanser (Ds 2005:54)	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2012	20

Under senare delen av 1990-talet uppmärksammades en särskild konflikt mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen. Genom att enskilda lämnade in den s.k. scientologibibeln till olika myndigheter kunde denna skrift med utnyttjande av reglerna om handlingsoffentlighet och mot upphovsrättsinnehavarens vilja göras tillgänglig för allmänheten. Regeringen och bland andra Justitiekanslern hade visserligen uppfattningen att skriften i fråga var skyddad av s.k. utrikessekretess, men Högsta förvaltningsdomstolen (då Regeringsrätten) gjorde en annan tolkning av sekretesslagstiftningen och beslutade att materialet skulle lämnas ut. Som en konsekvens av att scientologikyrkans ensamrätt att förfoga över materialet inte kunde skyddas, kritiserades Sverige för att inte leva upp till sina internationella åtaganden på det upphovsrättsliga området.

För att motverka att offentlighetsprincipen utnyttjades på det sätt som skedde infördes en bestämmelse i 8 kap. 27 § dåvarande sekretesslagen (1980:100) som gav skydd åt verk av kommersiellt intresse som inte hade offentliggjorts. Bestämmelsen har med oförändrat innehåll förts över till 31 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Enligt såväl riksdagen, Lagrådet som regeringen borde bestämmelsen i 8 kap. 27 § dåvarande sekretesslagen utgöra en provisorisk lösning. Riksdagen uttalade därför att ett förslag till permanent lösning skulle läggas fram senast hösten 2001 (bet 1999/2000:KU14, rskr. 1999/2000:134).

Regeringen ansåg att arbetet med att söka den lämpligaste lösningen borde utföras av Offentlighets- och sekretesskommittén inom ramen för dess uppdrag (Ju 1999:06). Kommittén förordade i delbetänkandet Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) att frågan om avvägningen mellan upphovsrätten och yttrande- och informationsfriheten skulle bli föremål för en bredare översyn och att ytterligare lagstiftning i syfte att förhindra tvångsoffentliggörande av upphovsrättsligt skyddade verk borde få anstå till dess en sådan översyn kommit till stånd. Med anledning av kommitténs ställningstagande lade regeringen i den efterföljande propositionen (prop. 2001/02:70) inte fram något förslag i denna del. I regeringens skrivelse 2001/02:75 uttalade regeringen att det under den tid som gått sedan 8 kap. 27 § dåvarande sekretesslagen infördes inte hade framkommit att det fanns något praktiskt behov av ytterligare lagändringar. Regeringen uttalade därför att den hade för avsikt att lägga riksdagsskrivelsen till handlingarna. Med anledning av detta uttalade konstitutionsutskottet i sitt betänkande 2001/02:KU35 som sin mening att regeringen inte borde lägga riksdagsskrivelsen till handlingarna innan något förslag till permanent lösning hade presenterats eller, i enlighet med vad Offentlighets- och sekretesskommittén förordat, efter att en bredare översyn av de aktuella frågorna hade skett. I regeringens skrivelse 2003/04:75 uttalade regeringen att den mot bakgrund av vad konstitutionsutskottet hade anfört hade för avsikt att tillsätta en utredning som skulle få till uppgift att överväga frågan om en permanent lösning.

Den 15 december 2004 gavs rättschefen Olle Abrahamsson i uppdrag att utreda upphovsrätten och handlingsoffentligheten i enlighet med vad som närmare framgick av en uppdragsbeskrivning (Ju 2004:V). I beslutet angavs att om utredaren såg behov av grundlagsändringar, skulle han anmäla det senast den 18 mars 2005. Utredaren anmälde i skrivelse till Justitiedepartementet den 17 mars 2005 att han inte såg behov av några grundlagsändringar med anledning av uppdraget. Utredaren slutredovisade uppdraget i departementspromemorian Upphovsrätt och handlingsoffentlighet (Ds 2005:54) den 4 oktober 2005. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2005/8480/L6).

Riksdagen har härefter tillkännagett (bet. 2011/12:KU21, rskr. 2011/12:270) att regeringen under år 2012 ska återkomma med ett förslag till riksdagen i den fortsatta beredningen av frågan om upphovsrätten och offentlighetsprincipen.

2 Bakgrund

2.1 Den nuvarande regleringen

2.1.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar

Principen om handlingsoffentlighet slås fast i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF. Där föreskrivs det att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Uttryckssättet markerar att denna rätt är ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten.

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 (2 kap. 3 § TF). I samma kapitel finns bestämmelser som föreskriver på vilket sätt handlingarna ska lämnas ut (2 kap. 12 och 13 §§ TF). Bland annat ges en rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. Vissa handlingar är helt undantagna från handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen och omfattas därmed inte av handlingsoffentligheten (2 kap. 10 och 11 §§ TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. intresset av att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (p. 6). En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen innebär inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar utan även ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen har disponerats efter sekretessgrunderna i tryckfrihetsförordningen. Sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden finns i lagens femte avdelning. I denna avdelning finns i 30 och 31 kap. bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet med anknytning till näringslivet.

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av ett s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta sammanhang mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga. Sekretess gäller i ett sådant fall bara om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. När skälen för sekretess väger särskilt tungt i förhållande till insynsintresset används omvända skaderekvisit. I ett sådant fall är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess och att en uppgift endast får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

Vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser gäller som huvudregel att en bestämmelse enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför en bestämmelse enligt vilken uppgiften ska lämnas ut (7 kap. 3 § OSL).

I syfte att skapa skydd för vissa upphovsrättsligt skyddade verk som ingår i allmänna handlingar infördes den 1 april 2000 en sekretessbestämmelse i 8 kap. 27 § dåvarande sekretesslagen. Bestämmelsen finns numera i 31 kap. 23 § OSL. Enligt denna bestämmelse gäller under vissa förutsättningar sekretess hos en myndighet för uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. För att sekretess ska föreligga krävs att det av särskild anledning kan antas att verket inte tidigare har offentliggjorts i den mening som avses i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen, förkortad URL). Det krävs också att det av särskild anledning kan antas att verket har kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke. Det krävs vidare dels att ett röjande av uppgiften innebär ett upphovsrättsligt förfogande, dels att det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att rättighetshavaren lider skada. Vid tillämpningen av sekretessbestämmelsen ska ett verk som har tillhandahållits enligt 2 kap. TF eller lämnats från en myndighet till en annan inte därigenom anses offentliggjort. En redogörelse för lagstiftningsärendet lämnas i avsnitt 2.3.

2.1.2 Upphovsrätten

Enligt 2 kap. 16 § regeringsformen äger författare, konstnärer och fotografer rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. Dessa bestämmelser finns i upphovsrättslagen. Den som skapar ett litterärt eller konstnärligt verk har enligt upphovsrättslagen upphovsrätt till verket (1 § URL). Enligt upphovsrättslagen skyddas också vissa till upphovsrätten närstående rättigheter, bl.a. tillförsäkras utövande konstnärer och fotografer vissa rättigheter (45–49 a §§ URL).

Upphovsrätten är en ensamrättskonstruktion och innefattar 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 kan göras tillgängligt för allmänheten på fyra sätt: genom att verket överförs till allmänheten, genom att verket framförs offentligt, genom att exemplar av verket visas offentligt och genom att exemplar av verket bjuds ut till försäljning, uthyrning eller utlåning eller på annat sätt sprids till allmänheten (2 § URL). Upphovsmannens ideella rättigheter omfattar rätten att i vissa fall bli angiven som upphovsman till verket och rätten att motsätta sig vissa typer av användning av verket som är kränkande för upphovsmannen (3 § URL). Upphovsrätten utgör ett formskydd, dvs. ett skydd för det individuella uttryck som upphovsmannen har gett sitt verk.

Mot upphovsmännens individuella intressen står de intressen som allmänheten och samhället har av att kunna utnyttja verk. 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. Endast ett fåtal inskränkningar berör verk som inte har offentliggjorts. Ett verk är offentliggjort när det lovligen har gjorts tillgängligt för allmänheten (8 § första stycket URL). Ett tillgängliggörande är lovligt när det sker med upphovsrättsinnehavarens samtycke eller med stöd av lag.

Har ett verk offentliggjorts får under vissa förutsättningar exemplar av verket framställas för privat bruk utan samtycke från upphovsmannen (12 § URL). Verket får också citeras i viss omfattning (22 § URL). När det gäller vissa andra fria utnyttjanden krävs det att verket utöver offentliggörandet också ska vara utgivet. Utgivet anses ett verk vara då exemplar av det med upphovsmannens samtycke har förts i handeln eller på annat sätt sprits till allmänheten (8 § andra stycket URL).

Om ett verk inte har offentliggjorts kan upphovsmannen sägas ha en i princip oinskränkt rätt till verket. Som nämns tidigare finns det dock vissa inskränkningar i upphovsmannens ensamrätt som även gäller verk som inte har offentliggjorts. Återgivande av vad som har anförts inför bl.a. myndigheter (26 § URL), återgivande av verk i allmänna handlingar (26 a § URL), tillhandahållande av allmänna handlingar (26 b § första stycket URL) och utnyttjande av verk i rättsvårdens eller den allmänna säkerhetens intresse (26 b § andra stycket URL) förutsätter exempelvis inte att verket är offentliggjort.

Intrång i de rättigheter som upphovsrättslagen ger de olika grupperna av rättighetshavare kan medföra straff, skadeståndsskyldighet och andra typer av sanktioner.

Upphovsrätten är ett rättsområde med en i hög grad internationell prägel. Den grundläggande internationella konventionen inom upphovsrätten är Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk, som ursprungligen ingicks år 1886. De stater som är parter till konventionen har åtagit sig att ge upphovsrättsligt skydd åt verk enligt vissa minimibestämmelser. Dessa bestämmelser omfattar såväl ideella som ekonomiska rättigheter, bl.a. ensamrätten att mångfaldiga ett verk och att utnyttja det för offentligt framförande. Bernkonventionen förvaltas av Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten (World Intellectual Property Organization), som är ett FN-organ. Sverige är också medlem i Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, förkortad WTO). I samband med WTO-medlemskapet anslöt sig Sverige till avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrättigheter, TRIPs-avtalet (Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights). Avtalet innehåller när det gäller upphovsrätt dels en allmän förpliktelse att tillämpa Bernkonventionens bestämmelser om det upphovsrättsliga skyddet, dels en rad specialregler om skydd för bland annat datorprogram och databaser. Skyddet för upphovsrätten har på så sätt förts in i WTO:s system när det gäller bland annat tvistlösning.

2.2 Utlämnandet av den s.k. scientologibibeln

I slutet av 1990-talet lämnades den s.k. scientologibibeln in till riksdagens kammarkansli, Regeringskansliet, Justitiekanslern och Stockholms tingsrätt i syfte att ge skriften karaktären av allmän handling och på så vis ge den en spridning mot upphovsrättsinnehavarnas vilja. Upphovsrätten till verket tillhörde den till scientologirörelsen knutna amerikanska organisationen Religious Technology Center.

På begäran av enskilda lämnade riksdagens kammarkansli och Stockholms tingsrätt ut skriften. Däremot avslog regeringen en motsvarande begäran med hänvisning till den s.k. utrikessekretessen, numera reglerad i 15 kap. 1 § OSL. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör en annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller en statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Även Justitiekanslern avslog framställningen på den grunden. Skälet för detta var att USA hade hävdad att ett utlämnande av scientologibibeln skulle innebära ett oskäligt intrång i scientologernas legitima intressen och att bestämmelser som tillät detta stod i strid med Sveriges åtaganden enligt Bernkonventionen och TRIPs-avtalet. USA hade vidare inlett ett konsultationsförfarande inom ramen för WTO:s tvistlösningsförfarande. Mot denna bakgrund gjordes bedömningen att ett utlämnande av uppgifterna i skriften kunde antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet. Sedan Justitiekanslerns beslut överklagats till Kammarrätten i Stockholm, som gjorde samma bedömning som Justitiekanslern, kom utlämnandefrågan att prövas av Högsta förvaltningsdomstolen (då

Regeringsrätten). I en dom den 17 juni 1998 kom domstolen fram till motsatt slut, nämligen att utrikessekretess inte gällde för uppgifterna i skriften (RÅ 1998 ref. 42). Enligt domstolen är det inte själva utlämnandet i sig som ska kunna leda till skada för landet utan röjandet av en uppgifts konkreta innehåll eller i vissa fall dess art och anknytning till mellanfolklig eller annan internationell verksamhet. I detta fall var det enligt domstolen inte handlingens konkreta innehåll som kunde antas leda till skada för landet utan utlämnandet i sig. Domstolen beslutade därför att skriften skulle lämnas ut. Händelsen skapade debatt och väckte oro bland upphovsmän. Från internationellt håll ifrågasattes det om Sverige uppfyllde sina internationella åtaganden på upphovsrätts område. USA klargjorde att ett tvistlösningsförfarande skulle komma att begäras mot Sverige om Sverige inte skyndsamt genomförde lagstiftning som förhindrade att tidigare inte offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk skulle komma att hanteras på samma sätt som scientologimaterialet.

2.3 Lagstiftningsärendet och de fortsatta åtgärderna

För att komma till rätta med den uppkomna situationen utarbetades i Regeringskansliet (Justitiedepartementet) vintern 1998/99 departementspromemorian Några frågor om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen, Ds 1999:7. Eftersom saken brådskade kunde resultatet av Offentlighets- och sekretesskommitténs arbete inte avvaktas. Kommittén hade i uppdrag att bl.a. undersöka förhållandet mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten. I departementspromemorian föreslogs en begränsning av tillhandahållandet av upphovsrättsligt skyddade verk som ingår i allmänna handlingar genom bestämmelser i upphovsrättslagen. Den centrala bestämmelsen i förslaget avsåg det fallet att det i en allmän handling ingår ett verk för vilket det finns anledning att anta att det har kommit in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke och utan att verket tidigare har offentliggjorts i upphovsrättslig mening. Förslaget innebar att ett sådant verk skulle lämnas ut endast om det stod klart att det kunde ske utan skada för upphovsmannen. I promemorian diskuterades om begränsningen i handlingsoffentligheten skulle införas genom en bestämmelse i upphovsrättslagen eller den dåvarande sekretesslagen. Som stöd för att införa begränsningen i upphovsrättslagen angavs 1 kap. 8 § TF. Enligt denna bestämmelse gäller det som föreskrivs i lag om den rätt som tillkommer upphovsman till ett litterärt eller konstnärligt verk eller en framställare av en fotografisk bild, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud mot att återge litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt som kränker ”den andliga odlingens intressen”. Enligt den tolkning som redovisades i promemorian var innebörden av bestämmelsen att rätten att ta del av allmänna handlingar inte har något egentligt grundlagsskydd när det gäller handlingar som omfattas av upphovsrätt.

På grundval av promemorians förslag lade regeringen i september 1999 i en lagrådsremiss fram förslag till regler om undantag från rätten att ta del av allmänna handlingar. Lagrådet avstyrkte lagförslagen med

motiveringen att de stred mot regleringen i 2 kap. TF och att bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF inte ledde till någon annan bedömning. Enligt Lagrådet var det inte sannolikt att grundlagsstiftarna skulle ha avsett att lämna fritt utrymme för att i vanlig lag reglera rätten att ta del av allmänna handlingar i fråga om upphovsrättsskyddade handlingar. De uttalanden i annan riktning som riksdagen hade gjort i senare lagstiftningsärenden kunde enligt Lagrådet inte tillmätas någon betydelse i detta hänseende. Det avgörande var enligt Lagrådet vad riksdagen hade avsett vid tryckfrihetsförordningens tillkomst år 1949 och vid den ändring i tryckfrihetsförordningen som gjordes i samband med upphovsrättslagens tillkomst år 1960.

Sedan Lagrådet avstyrkt regeringens förslag utarbetades inom Regeringskansliet ett förslag till ändringar i dåvarande sekretesslagen, som på ett i princip likvärdigt sätt skulle begränsa skyldigheten att tillhandahålla allmänna handlingar som innehåller ett skyddat verk. I en andra lagrådsremiss i november 1999 föreslogs en ny bestämmelse, denna gång i 8 kap. 27 § dåvarande sekretesslagen. Enligt förslaget skulle sekretess gälla för uppgifter i sådana verk beträffande vilka det av särskild anledning kunde antas dels att de inte tidigare hade offentliggjorts, dels att de hade kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke. Enligt förslaget skulle bestämmelsen endast omfatta uppgifter i verk som inte kunde antas sakna kommersiellt intresse. Vidare skulle bestämmelsen endast vara tillämplig om ett röjande av uppgifterna skulle innebära ett upphovsrättsligt förfogande. Förslaget innebar att sådana uppgifter som omfattades av bestämmelsen inte skulle lämnas ut, om det inte stod klart att uppgifterna kunde röjas utan att rättighetshavaren led skada. Till stöd för de begränsningar som gjordes i bestämmelsens tillämplighet anfördes bl.a. att den del av upphovsrätten som hade den största betydelsen i aktuellt avseende är den ekonomiska. Av de skyddsändamål som anges i 2 kap. 2 § TF åberopades skyddet för enskilda ekonomiska förhållanden. Enligt regeringen ansågs det däremot alltför osäkert om skyddsändamålet enskilda personliga förhållanden kunde åberopas till stöd för att skydda det ideella inslaget i upphovsrätten. Regeringen anförde att upphovsrättsligt skyddade verk som inte offentliggjorts har ett särskilt högt skyddsvärde som motiverar att handlingsoffentligheten för sådana kan inskränkas under vissa förutsättningar. Regeringen gjorde bedömningen att bestämmelsen kunde placeras i dåvarande sekretesslagen om den utformades så att den endast avsåg uppgifter som sammantaget utgjorde ett verk.

Lagrådet konstaterade att paragrafens placering i dåvarande sekretesslagen medförde att det objekt som ska ges skydd anges som ”uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk”. Enligt Lagrådet uppstod härigenom, åtminstone i fråga om uttryckssätt, en skillnad mellan sekretess- och upphovsrättslagstiftningen. Medan det upphovsrättsliga skyddet avsåg verket som sådant, omfattade sekretesskyddet endast uppgifter i verket. Lagrådet ansåg dock att det på goda grunder kunde antas att någon saklig skillnad egentligen inte var avsedd. Lagrådet anförde att ärendet visade på en svag punkt i den svenska offentlighetslagstiftningen och att det knappast var möjligt att komma till rätta med problemet inom ramen för sekretesslagstiftningen. Enligt

Lagrådet hängde problemet samman med definitionen av begreppet allmän handling i 2 kap. TF och förordade därför en lösning av problemet genom en reglering i tryckfrihetsförordningen. Lagrådets förslag innebar att upphovsrättsligt skyddade verk som utan rättighetshavarens samtycke lämnades in till en myndighet för förvaring skulle undantas från begreppet allmän handling genom en ändring i 2 kap. 11 § TF. Förslaget hade enligt Lagrådet flera fördelar. Skyddet skulle till skillnad från regeringens förslag gälla även för offentliggjorda verk som lämnades in till en myndighet liksom för de ideella värdena förknippade med verket. Dessutom skulle uttrycket ”uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk” kunna undvaras. Lagrådet konstaterade dock att det på grund av ärendets brådskande natur inte var möjligt att just då överväga en grundlagsändring. Vidare konstaterade Lagrådet att regeringens förslag hade stöd i 2 kap. 2 § TF och att det kunde godtas som ett provisorium. Lagrådet uttalade emellertid att det var angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet söktes (jfr prop. 1999/2000:35 s. 68 f.).

I propositionen 1999/2000:35 Upphovsrätten och offentlighetsprincipen förklarade sig regeringen instämma i Lagrådets uppfattning att den föreslagna regleringen borde utgöra en provisorisk lösning. Enligt regeringens mening rymdes dock det fortsatta arbetet med att söka den lämpligaste lösningen inom ramen för Offentlighets- och sekretesskommitténs uppdrag och borde utföras av kommittén (nämnda prop. s. 20).

Vid riksdagsbehandlingen av ärendet uttalade konstitutionsutskottet att den föreslagna begränsningen i handlingsoffentligheten genom en ny bestämmelse i dåvarande sekretesslagen kunde accepteras som ett provisorium och hänvisade till det uppdrag som Offentlighets- och sekretesskommittén hade. Utskottet instämde i regeringens bedömning att utgångspunkten för eventuella förslag skulle vara att den upphovsrättsliga lagstiftningen i så liten utsträckning som möjligt skulle inskränka den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar samtidigt som Sveriges internationella åtaganden på området måste respekteras. I motioner under utskottsbehandlingen hade anförts att rättighetshavaren kan lida skada även när redan offentliggjorda verk lämnas in till en myndighet och att även ett utlämnande av verk som saknar kommersiellt intresse kan innebära skada för t.ex. en upphovsmans framtida karriär. De frågor som behandlades i motionerna borde enligt utskottet också beredas inför det förslag till permanent lösning som borde läggas fram för riksdagen senast hösten 2001 (bet. 1999/2000:KU14 s. 18 ff.). Riksdagen antog lagförslagen och biföll utskottets hemställan om tillkännagivande av synpunkterna till regeringen (rskr. 1999/2000:134). Den nya bestämmelsen och vissa följdändringar i upphovsrättslagen trädde i kraft den 1 april 2000.

Offentlighets- och sekretesskommittén lade emellertid inte fram något förslag till permanent lösning på problemet. Kommittén förordade i stället i delbetänkandet Offentlighetsprincipen och den nya tekniken att frågan om avvägningen mellan upphovsrätten och yttrande- och informationsfriheten skulle bli föremål för en bredare översyn och att ytterligare lagstiftning i syfte att förhindra tvångsoffentliggörande av upphovsrättsligt skyddade verk fick vänta till dess en sådan översyn

kommit till stånd (SOU 2001:3 s. 283 ff.). Kommittén anförde i detta sammanhang att det kunde finnas skäl för en begränsad utvidgning av det upphovsrättsliga skyddet när det gäller ideell upphovsrättslig skada. Kommittén menade dock att upphovsrätten hade fått en så vid omfattning att den i vissa delar framstod som problematisk med hänsyn till det överordnade intresset av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning (nämnda SOU s. 287 f.).

Regeringskansliet uppdrog år 2004 åt rättschefen Olle Abrahamsson att utreda den aktuella frågan om upphovsrätt och handlingsoffentlighet. Utredaren, som år 2005 slutredovisade uppdraget i departementspromemorian Upphovsrätt och handlingsoffentlighet (Ds 2005:54), gjorde bedömningen att regleringen i dåvarande sekretesslagen inte borde ersättas av någon annan reglering.

Riksdagen har tillkännagett (bet. 2011/12:KU21, rskr. 2011/12:270) att regeringen under år 2012 ska återkomma med ett förslag till riksdagen i den fortsatta beredningen av frågan om upphovsrätten och offentlighetsprincipen.

3 Regeringens bedömning

Regeringens bedömning: De skäl som vid införandet av den nuvarande regleringen anfördes för att anse denna som provisorisk gör sig inte gällande längre. Bestämmelsen om sekretess för uppgifter i vissa upphovsrättsligt skyddade verk ger ett tillräckligt skydd för upphovsrättsligt skyddade verk som ingår i allmänna handlingar. Den intressekonflikt som kan uppstå mellan upphovsrätten och handlingsoffentligheten när en handling som omfattas av upphovsrättsligt skydd lämnas in till en myndighet, bör därför även i fortsättningen regleras i offentlighets- och sekretesslagen. Det saknas således anledning att föreslå en ändrad reglering.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta instanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Göteborg* (tidigare Länsrätten i Göteborg) och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* instämmer i utredarens bedömning eller har inga invändningar mot den. *Justitiekanslern (JK)* menar att man inte kan dra några säkra slutsatser av att utredaren inte har funnit ett enda rättsfall där sekretessbestämmelsen har tillämpats. Utredningen utesluter inte att handlingsoffentligheten trots den aktuella bestämmelsen har utnyttjats till skada för upphovsättshavare eller att tillämpningen varit förenad med svårigheter. JK anser dock samtidigt att en lagändring ter sig klart obefogad i avsaknad av uppgifter som visar att handlingsoffentligheten utan hinder av sekretessbestämmelsen har utnyttjats till skada för upphovsrättsinnehavaren eller att tillämpningen av sekretessbestämmelsen har varit förenad med svårigheter. Detta gäller i synnerhet då en sådan ändring skulle innebära ytterligare inskränkningar i den grundlagsskyddade rätten att ta del av

allmänna handlingar. Vissa remissinstanser, bl.a. *Konstmärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS)* och *Föreningen COPYSWEDE*, accepterar lösningen som ett provisorium. KLYS och Föreningen COPYSWEDE anser dock att reglering av upphovsrättsligt skydd för verk och prestationer ska ske i upphovsrättslagen. Vidare anser de att den nuvarande regleringen inte är tillräcklig för att skydda upphovsmannen från oönskad tvångspublicering av verk som inte är offentliggjorda och som kan antas sakna kommersiellt intresse, t.ex. privata brev och dagboksanteckningar. Konstaterandet att det inte har framkommit några tillämpningsproblem med den aktuella bestämmelsen och att det förflutit – till synes – ett antal problemfria år kan rimligen inte tas till intäkt för att nuvarande rättsläge inte skulle kunna leda till skada för upphovsmän i framtiden. *Svenska Journalistförbundet* anser att ändringen i dåvarande sekretesslagen inte borde ha genomförts och att det är beklagligt att utredningen inte mynnar ut i annat än en status-quo-lösning. *Svenska Tidningsutgivareföreningen* instämmer i bedömningen att sekretessbestämmelsen inte bör ersättas med någon annan reglering, men anser samtidigt att den inte heller bör finnas kvar. Enligt *Bildleverantörernas förening* finns det problem som anknyter till icke offentliggjort upphovsrättsligt skyddat material som beslagtats inom ramen för en förundersökning och som sedan ingår i ett förundersökningsprotokoll. I samband med att protokollet lämnas in till domstol blir innehållet i det offentligt och därmed enligt föreningen tillgängligt för var och en att återge. Föreningen hänvisar till två fall som lett till prövning av allmän domstol rörande rätten till ersättning åt upphovsmannen för återgivandet.

Skälen för regeringens bedömning: Fallet med scientologibibeln uppenbarade en intressekonflikt mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten och gav upphov till olika tolkningar av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet och dåvarande sekretesslagen. Intressekonflikten medförde vidare att det ifrågasattes om Sverige levde upp till sina internationella åtaganden på det upphovsrättsliga området. Genom Sveriges medlemskap i WTO fanns en möjlighet för andra länder att få den frågan prövad i ett tvistlösningsförfarande. Det bedömdes att risken fanns att Sverige, vid en negativ utgång i ett sådant förfarande, under hot om handelssanktioner skulle kunna tvingas till mer omfattande begränsningar av handlingsoffentligheten än vad som kunde anses nödvändigt för att åtgärda de aktuella problemen.

Som framgår av avsnitt 2.3 bedömdes den konstruktion som valdes i och med antagandet av sekretessbestämmelsen i nuvarande 31 kap. 23 § OSL av riksdagen, Lagrådet och regeringen utgöra en provisorisk lösning av konflikten. Tanken var att Offentlighets- och sekretesskommittén inom ramen för sitt uppdrag skulle föreslå den lämpligaste permanenta lösningen. Den parlamentariskt sammansatta kommittén ansåg dock att skyddet för upphovsrätten inte borde utvidgas utan att frågan om avvägningen mellan upphovsrätten och yttrande- och informationsfriheten blivit föremål för en bredare översyn. Sedan regeringen uppgett att den avsåg att lägga riksdagsskrivelsen från år 2000 till handlingarna uttalade konstitutionsutskottet (bet. 2001/02:KU35) att det förhållandet att det inte framkommit något praktiskt behov av att ändra

den dåvarande sekretessbestämmelsen inte utgjorde skäl att bibehålla en reglering som Lagrådet, regeringen och utskottet hade ansett vara provisorisk. Konstitutionsutskottet uppmanade regeringen att återkomma med antingen ett förslag till permanent lösning eller en sådan bredare översyn som Offentlighets- och sekretesskommittén efterlyst. Regeringens åtgärd blev att ge en utredare i uppdrag att överväga en permanent lösning.

Enligt den bedömning som utredaren gjort bör den nuvarande bestämmelsen i 31 kap. 23 § OSL bibehållas och alltså inte ersättas av någon annan reglering. Utredaren har grundat sin bedömning bl.a. på att han inte kunnat finna att bestämmelsen i någon nämnvärd omfattning tillämpats eller att den, i den mån den tillämpats, orsakat några tillämpningsproblem. Riksdagen har härefter uppmanat regeringen att återkomma med ett förslag angående frågans fortsatta beredning.

Med hänsyn till den tid som förflutit sedan den nuvarande lösningen trädde i kraft anser regeringen att frågan om den fortsatta beredningen måste avgöras med utgångspunkt i om det numera finns något behov av en annan reglering. Det är naturligt att först analysera om de skäl som föranledde bedömningen att regleringen vid dess införande betraktades som provisorisk fortfarande gör sig gällande.

Det fanns tre skäl till varför sekretessbestämmelsen betraktades som en provisorisk lösning. *För det första* rådde det viss tveksamhet inför möjligheten att förena upphovsrättslagens skydd för verk som utgör ett skydd för formen med sekretessregleringens skydd för uppgifter. *För det andra* innebar den valda lösningen att endast inte offentliga verk skulle skyddas trots att det skulle kunna finnas ett behov av motsvarande skydd för offentliga verk. *För det tredje* skulle inte heller hänsyn kunna tas till de ideella värdena förknippade med verket.

När det gäller den lagtekniska lösningen innebär uttrycket ”uppgift i upphovsrättsligt skyddat verk” att en skillnad uppstår åtminstone i fråga om uttryckssätt mellan sekretess- och upphovsrättslagstiftningen. Föremålet för skydd enligt upphovsrättslagstiftningen tar nämligen sikte på verket som sådant medan sekretessskyddet avser uppgifter i verket. Det har från vissa remissinstanser även i detta ärende framhållits att frågan om förhållandet mellan rätten att ta del av allmänna handlingar och upphovsrätten har sin plats i upphovsrättslagen och inte i sekretesslagstiftningen.

När det gäller den omständigheten att åtminstone uttryckssättet i upphovsrättslagen och sekretessregleringen skiljer sig åt, bör det framhållas att Lagrådet i samband med yttrandet över den nu gällande regleringen uttalade att det på goda grunder kunde antas att någon saklig skillnad i förhållande till det tidigare förslaget avseende en reglering i upphovsrättslagen egentligen inte var åsyftad. Det har inte heller under den relativt långa tid som sekretessbestämmelsen varit i kraft framkommit att det i praktiken förorsakat några tillämpningsproblem att regleringen finns i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt regeringen framstår därför inte sekretessregleringens uppgiftsbegrepp längre som så problematiskt i förhållande till begreppet ”verk” enligt upphovsrättslagstiftningen att lösningen av det skälet inte kan accepteras som permanent.

Som framgår ovan omfattar den nuvarande regleringen inte offentliggjorda verk. Inte heller omfattas verk som helt saknar kommersiellt intresse. Detta förhållande har medfört kritik från vissa remissinstanser eftersom hänsyn inte kan tas till upphovsmannens personliga och ideella intresse av att verket inte offentliggörs.

Offentliggörande av ett verk innebär att flera av de inskränkningar i upphovsrätten som anges i upphovsrättslagen blir tillämpliga. Ett offentliggörande av verket får alltså, utöver att verket når allmänheten, stora följder för hur andra därefter kan utnyttja verket. Verk som inte är offentliggjorda träffas däremot endast av ett fåtal inskränkningar i upphovsrätten. I motsats till offentliggjorda verk är de normalt också helt otillgängliga för allmänheten. De kan därför sägas ha ett särskilt skyddsvärde. Detta förhållande var också en omständighet som åberopades när det ifrågasattes om Sverige levde upp till sina internationella åtaganden på det upphovsrättsliga området. I lagstiftningsärendet som föregick sekretessbestämmelsen konstaterades att ett tillhandahållande av ett verk mot upphovsmannens vilja genom att verket lämnas in till en myndighet och därigenom blir en allmän handling är särskilt ingripande för upphovsmannen när det gäller inte offentliggjorda verk (prop. 1999/2000:35 s. 18). En bestämmelse som tar sikte även på offentliggjorda verk skulle däremot, med hänsyn till mängden handlingar av det slaget hos det allmänna, få ett mycket omfattande tillämpningsområde. En sådan inskränkning av offentlighetsprincipen bör inte godtas med mindre än att det finns ett praktiskt behov. Regeringen kan konstatera att under de år som förflutit sedan sekretessbestämmelsen trädde i kraft har inte några fall uppmärksamats som visat att det finns ett sådant behov av att vidga skyddet.

När det gäller upphovsmannens intressen av mer personlig eller ideell karaktär diskuterades redan vid sekretessbestämmelsens införande om inte också dessa borde kunna beaktas. Det bedömdes dock som alltför osäkert om skyddsändamålet enskilda personliga förhållanden i 2 kap. 2 § första stycket 6 TF kunde åberopas till stöd för en sådan inskränkning av handlingsoffentligheten. Bedömningen gjordes därför att sådana förhållanden skulle ligga utanför (prop. 1999/2000:35 s. 22). I sammanhanget kan nämnas att de exempel som lyfts fram i förarbeten och litteratur på skyddsvärda icke offentliggjorda verk som kan falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde är privatpersoners brev och dagboksanteckningar (prop. 1999/2000:35, s. 26, 30 och 42; jfr även Regner m.fl., Sekretesslagen – En kommentar, 8:61). Det har inte framkommit att avsaknaden av sekretesskydd i praktiken skapat problem för rättighetshavare till verk som helt saknar kommersiellt intresse.

De praktiska erfarenheterna av sekretessbestämmelsen under tolv år har alltså inte visat att det finns något behov av att utöka skyddet för upphovsrätten i förhållande till rätten att ta del av allmänna handlingar. Inte heller har den lagtekniska utformningen visat sig orsaka praktiska problem i tillämpningen. Såsom *JK* framhållit utesluter utredningen inte att handlingsoffentligheten trots den aktuella bestämmelsen har utnyttjats till skada för upphovsrättshavare eller att tillämpningen har varit förenad med svårigheter. Om den aktuella bestämmelsen skulle ha förorsakat tillämpningssvårigheter eller inte gett tillräckligt skydd åt

upphovsrättsligt skyddade verk som förekommer i allmänna handlingar hade dock, enligt regeringens bedömning, saken med all sannolikhet uppmärksamats. De rättstvister med anknytning till upphovsrätten som *Bildleverantörernas förening* har pekat på rör inte tillämpningen av den aktuella sekretessbestämmelsen, dvs. frågan om ett upphovsrättsligt skyddat verk som finns i en allmän handling ska lämnas ut eller inte. Rättstvisterna rör i stället närmast frågan om rätten att få återge ett verk som ingår i en sådan handling och om upphovsmannens rätt till ersättning för ett sådant återgivande.

Med hänsyn till det som anförs ovan anser regeringen sammanfattningsvis att inget av de skäl som gjorde att riksdagen, Lagrådet och regeringen ansåg att sekretessbestämmelsen borde vara av provisorisk karaktär med någon tyngd fortfarande gör sig gällande. Det har inte heller framkommit att bestämmelsen förorsakat tillämpningsproblem i några andra avseenden. Att regleringen hittills inte förorsakat praktiska problem utesluter visserligen inte, som *Sveriges Författarförbund*, *KLYS* och *Föreningen COPYSWEDE* har framhållit, att problem kan uppstå i framtiden. För att en ändring av gällande ordning ska övervägas enbart av detta skäl, bör dock krävas att man med viss grad av säkerhet kan förutse att den befintliga regleringen kan komma att medföra tillämpningsproblem eller innebära allvarliga rättsförluster. Sådana konsekvenser kan enligt regeringens mening inte förutses. Enligt regeringen föreligger alltså inte något praktiskt betingat behov av att överväga en annan reglering av intressekonflikten mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen.

Lagrådets yttranden indikerar dock att det i och för sig kan finnas vissa rättspolitiska och rättssystematiska skäl som talar för att bestämmelsen i 31 kap. 23 § OSL borde ersättas med en annan reglering.

Lagrådet menade i sitt yttrande över regeringens förslag till lösning, som innebar att det i upphovsrättslagen skulle specificeras vilka allmänna handlingar som myndigheterna av upphovsrättskäl inte skulle få lämna ut, att tryckfrihetsförordningen lade hinder i vägen för detta. Lagrådets uppfattning avvek från riksdagens och regeringens tidigare ställningstaganden i frågan, nämligen att rätten att få tillgång till allmänna handlingar inte har något egentligt grundlagsskydd när det gäller handlingar som omfattas av upphovsrätt och att inskränkningar av denna rätt kan regleras i upphovsrättslagen (se t.ex. prop. 1973:15 s. 154, SOU 1979:49 s. 122, bet. 1986/87:LU11 s. 12 f. och bet. 1999/2000:KU14 s. 6). För att undanröja eventuella oklarheter i frågan skulle det enligt regeringen i och för sig kunna övervägas om det vore lämpligt med ett klagörande i tryckfrihetsförordningen så att tidigare ställningstaganden kom till tydligt uttryck i grundlagen.

I yttrandet över regeringens förslag om att lösa konflikten mellan upphovsrätt och handlingsoffentlighet genom att införa en sekretessbestämmelse anvisade Lagrådet en annan tänkbar lösning av problemet. Den lösningen innebär att upphovsrättsligt skyddade verk som utan rättighetshavarens samtycke lämnas in till en myndighet för förvaring ska undantas från handlingsbegreppet i 2 kap. 11 § TF. Fördelarna med en sådan typ av lösning skulle bl.a. vara att den direkt ansluter till en etablerad systematik och att den vore lagtekniskt enkel att genomföra. Rättspolitiskt har förslaget också den fördelen att grundlagsskyddet för

upphovsrätten kommer till klarare uttryck. En sådan reglering skulle dock bl.a. innebära ändringar i tryckfrihetsförordningen. Det bör i detta sammanhang noteras att Offentlighets- och sekretesskommittén invände mot en lösning som innebar ett tillägg till 2 kap. 11 § TF, eftersom ett sådant tillägg ansågs göra undantagen från offentlighetsprincipen alltför omfattande och möjligheterna till insyn alltför begränsade (jfr SOU 2001:3 s. 283 ff. och 315 ff.). Den anmärkningen gör sig särskilt gällande mot bakgrund av att en sådan lösning skulle behöva utformas på ett sätt som gör det svårt att kringgå den, t.ex. genom att ge in ett verk med hänvisning till att det har relevans för ett pågående eller nytt ärende hos myndigheten.

Mot bakgrund av det anförda uppstår frågan om de eventuella rättspolitiska och rättssystematiska fördelar som skulle kunna uppnås om den nuvarande regleringen ersattes med en annan är skäl för att genomföra en sådan ändring. Regeringen gör i denna fråga följande bedömning.

Sekretessskyddet i 31 kap. 23 § OSL är starkt, eftersom det är förenat med ett omvänt skaderekvisit. Vidare omfattas alla typer av upphovsrättsligt skyddade verk av bestämmelsen. Det ställs alltså inte något krav på t.ex. särskilt stort konstnärligt värde eller liknande för att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig. Regeringen kan vidare konstatera att sekretessbestämmelsen har varit i kraft i drygt tolv år utan att den har lett till några kända tillämpningsproblem eller visat sig otillräcklig i praktiken. Detta måste ses som ett tecken på att bestämmelsen fyller sitt syfte och att, såsom det redogörs för i det föregående, behovet av en annan lösning inte är sådant som det antogs vara när lagstiftningen utarbetades. Vidare har den internationella kritik som riktades mot Sverige och ifrågasättandet av om vi uppfyller våra internationella förpliktelser upphört sedan sekretessbestämmelsen infördes. Under sådana omständigheter kan regeringen inte se att det finns tillräckliga skäl att ta initiativ till grundlagsändringar enbart med syftet att få till stånd en något mer attraktiv lösning från rättssystematiska utgångspunkter, om en sådan ens vore möjlig. Regeringen instämmer alltså – i likhet med majoriteten av remissinstanserna – i utredarens bedömning i fråga om behovet av ändringar i tryckfrihetsförordningen med de följdändringar som detta skulle innebära. Regeringen ansluter sig således till slutsatsen att den nuvarande sekretessbestämmelsen i 31 kap. 23 § OSL inte bör ersättas av någon annan reglering.

Mot denna bakgrund anser regeringen att ärendet är slutbehandlat.

Sammanfattning av promemorian Upphovsrätt och handlingsoffentlighet (Ds 2005:54)

Händelser rörande den s.k. scientologibibeln aktualiserade under senare delen av 1990-talet en särskild konfliktsituation mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen. Genom att lämna in denna skrift till olika myndigheter kunde motståndare till scientologikyrkan med utnyttjande av reglerna om handlingsoffentlighet och mot upphovsrättsinnehavarens vilja göra skriften tillgänglig för allmänheten. Regeringen och bland andra Justitiekanslern hade visserligen uppfattningen att skriften i fråga var skyddad av s.k. utrikessekretess, men Regeringsrätten gjorde härvidlag en annan tolkning av sekretesslagstiftningen och förordnade att materialet skulle lämnas ut.

Som en konsekvens av att det svenska rättsväsendet visade sig oförmöget att skydda scientologikyrkans ensamrätt att förfoga över materialet kritiserades Sverige för att inte leva upp till sina internationella åtaganden på det upphovsrättsliga området.

För att motverka att offentlighetsprincipen utnyttjades på det sätt som skedde utarbetades inom Justitiedepartementet ett förslag till tillägg i upphovsrättslagen som innebar att allmänna handlingar, vari ingår verk, under vissa förutsättningar inte skulle tillhandahållas allmänheten. Emellertid ansåg Lagrådet att förslaget stred mot grundlagsbestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet, och regeringen ansåg sig inte kunna gå vidare med förslaget. I stället infördes i sekretesslagen med verkan fr.o.m. den 1 april 2000 en provisorisk ändring som gav skydd åt tidigare icke offentliggjorda verk av kommersiellt intresse. Härigenom uppnåddes det primära syftet med lagändringen, och några från utlandet riktade anklagelser mot Sverige för bristande uppfyllelse av landets internationella förpliktelser har därefter inte förekommit. Rättighetsinnehavarna till scientologibibelmaterialet har själva förklarat att problemet för deras del löstes genom lagändringen i fråga.

Utredaren konstaterar att det inte har framkommit några tillämpningsproblem med den aktuella bestämmelsen. I själva verket torde bestämmelsen över huvud taget inte ha varit föremål för tillämpning av någon rättslig instans, något som understryker scientologibibelfallets exceptionella karaktär. Inte heller har något känt fall inträffat, där avsaknaden i bestämmelsen av skydd för verk som redan har offentliggjorts eller som saknar kommersiellt intresse har utnyttjats till skada för någon upphovsrättsinnehavare.

Det förhållande att inemot sex, av allt att döma problemfria år har förflutit sedan den som provisorisk betecknade lagstiftningen trädde i kraft, är i sig ett tecken på att den fyller sitt syfte och att behovet av en mer permanent lösning inte är så stort som antogs när lagstiftningen utarbetades. De erfarenheter som har gjorts sedan våren 2000 tyder också på att det inte finns något praktiskt betingat behov av att ändra den nuvarande regleringen.

Vissa rättspolitiska och rättssystematiska skäl talar emellertid för att ändå ersätta bestämmelsen i 8 kap. 27 § sekretesslagen med en annan

ordning, som då borde utformas i enlighet med vad Lagrådet uttalade sig för i det ärende som ledde fram till nuvarande reglering. En sådan ny ordning skulle innefatta ändringar i tryckfrihetsförordningen. Emellertid bör som allmän regel lagarna och i synnerhet våra grundlagar ändras endast när behovet är verkligt och betingat av praktiska ändamålsskäl. Det bör inte vara tillräckligt att en viss reglering har kommit att framstå som något mer tilltalande än en annan, om denna sistnämnda reglering över tiden har visat sig fungera väl och inte förorsaka några tillämpningssvårigheter.

Att mot bakgrund av nu nämnda omständigheter ta i anspråk tid och resurser från de redan hårt ansträngda lagberedande och lagstiftande instanserna i huvudsakligt syfte att få till stånd en från rättssystematiska utgångspunkter något mer attraktiv lösning är enligt utredarens uppfattning inte försvarligt.

Utredarens bedömning är således att 8 kap. 27 § sekretesslagen inte bör ersättas med någon annan reglering.

Förteckning över remissinstanser (Ds 2005:54)

Skr. 2012/13:54
Bilaga 2

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Föreningen Bonus Presskopia, Föreningen COPYSWEDE, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Sveriges Författarförbund.

Yttrande har därutöver inkommit från Bildleverantörernas Förening.
Svenska förläggareföreningen har inbjudits att yttra sig men avstått.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 december 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:54 Upphovsrätt och handlingsoffentlighet.