

U 24/2011 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om viss tillåten användning av anonyma verk (direktivet om anonyma verk)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 24 maj 2011 till direk-

tiv om viss tillåten användning av anonyma verk samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 28 juli 2011

Kultur- och idrottsminister *Paavo Arhinmäki*

Direktör Jukka Liedes

EU/2011/1128

UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

PRO MEMORIA

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRSLAG TILL DIREKTIV OM VISS
TILLÅTEN ANVÄNDNING AV ANONYMA VERK****1 Allmänt och angående syftet
med förslaget**

Europeiska kommissionen har den 24 maj 2011 avlåtit ett förslag till direktiv om viss användning av anonyma verk till Europaparlamentet och rådet; KOM (2011) 289 slutlig.

Förslaget till direktiv innehåller en definition av den användning som avses av verk som anses vara anonyma. Anonyma verk är verk, vars upphovsman är okänd eller inte kan spåras.

Det huvudsakliga syftet med förslaget är att skapa en rättslig ram för att säkerställa laglig och gränsöverskridande tillgång via internet till verk av okända upphovsmän i elektroniska bibliotek och arkiv som upprätthålls av de institutioner som definieras i förslaget.

Tillämpningsområdet för detta förslag utsträcker sig till anonyma verk i bokform, tidningar, tidskrifter samt andra skrifter, samt andra verk integrerade i dem. Förslaget omfattar även audiovisuella och filmverk i samlingar i arkiv för filmarkiv samt audioverk, audiovisuella verk och filmverk i arkiv i organisationer för radio och TV i allmänhetens tjänst, eller som producerats av dessa.

Tillstånd av upphovsmannen eller annan rättsinnehavare är nödvändiga för att göra verken tillgängliga för allmänheten på internet. Om den relevanta innehavaren av ett verk inte kan identifieras eller spåras, kan tillstånd inte ges.

Avsikten är att syftet med förslaget ska nås genom att i medlemsländerna tas i bruk ett system för ömsesidigt erkännande av ett verks status som anonymt. För att fastställa verkets status som anonymt, ska den som använder verket utföra en omsorgsfull efterforskning (noggranna efterforskningar) på förhand i överensstämmelse med de krav som anges i direktivet, i den medlemsstat där verket först

utgavs. På basis av utredningen ska verket anses vara ett anonymt verk i hela EU, och får därefter digitaliseras och göras tillgängligt för allmänheten på internet.

Bakgrunden till förslaget till direktiv utgörs av kommissionens rekommendation från år 2006 om digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande av kulturarvet (2006/585/EG), härfter rekommendationen om kulturarvet. Initiativet utgör också en av nyckelåtgärderna för att underlätta gränsöverskridande digitalisering och spridning av anonyma verk som ingår i målen för den digitala agendan för Europa (KOM (2010) 245) som är en del av Europa 2020-strategin.

Den rättsliga grunden för förslaget utgörs av artiklarna 49 (etableringsrätt), 56 (tjänster) och 114 (den inre marknaden) i fördraget för Europeiska unionens funktionssätt.

I förslaget konstaterar kommissionen att det krävs ett förslag till lagstiftning i enlighet med subsidiaritetsprincipen eftersom frivilliga åtgärder, i synnerhet rekommendationen om kulturarv, inte har lett till önskat resultat. Trots rekommendationen har endast ett fåtal medlemsstater infört lagstiftning om anonyma eller "föräldralösa" verk. Bristen i dessa fåtaliga nationella lösningar är enligt kommissionen att den elektroniska tillgången begränsas till att bara gälla medborgare som är bosatta inom ifrågavarande stats nationella territorium.

Kommissionen anser att problemet med verk av okända upphovsmän är ett betydande hinder för grundandet av digitala bibliotek, och att det i enlighet med subsidiaritetsprincipen minst inskränkande alternativet i syfte att nå önskat resultat i fråga om digital användning av anonyma verk är att bereda en konsekvent rättslig ram på EU-nivå. Alla andra sätt att närma sig problemet skulle i hög grad öka de administrativa kostnaderna

och förutsätta särskilda licensarrangemang för föräldralösa verk.

2 Det huvudsakliga innehållet i förslaget

I artikel 1 i förslaget definieras direktivets innehåll och tillämpningsområdet gälla material i bibliotek, utbildningsanstalter eller museer som är öppna för allmänheten samt arkiv, filmarkiv och arkiven till rundradiobolag i allmänhetens tjänst. Förslaget omfattar även fotografier och andra bilder som ingår i tryckta publikationer. Inom ramen för tillämpningsområdet för förslaget till direktiv faller arkivmaterial som rundradiobolagen i allmänhetens tjänst själva producerat före den 31 december 2002.

Artikel 2 innehåller en definition av ett anonymt verk. Ett verk ska anses anonymt om upphovsmannen är okänd eller inte kan spåras, trots att en omsorgsfull efterforskning har företagits i enlighet med artikel 3.

I artikel 3 i förslaget föreskrivs hur en omsorgsfull efterforskning av det slag som är nödvändig för att utreda de rättigheter som är förbundna med verket ska utföras. I efterforskningen ska de organisationer som utför den utnyttja lämpliga källor för den berörda kategorin av verk. Källor av detta slag räknas upp i en bilaga till förslaget. Efterforskningarna behöver endast utföras i den medlemsstat där verket först publicerades eller sändes, och resultaten av efterforskningen ska registreras i en databas som är tillgänglig för allmänheten.

I artikel 4 i förslaget bekräftas principen om ömsesidigt erkännande. Enligt principen ska ett verk som i en medlemsstat efter omsorgsfull efterforskning i enlighet med artikel 3 anses vara ett anonymt verk, betraktas som ett anonymt verk i alla medlemsstater.

Enligt artikel 5 i förslaget ska rättsinnehavaren till ett verk som anses anonymt ha möjlighet att när som helst avsluta verkets status som anonymt verk.

Enligt artikel 6 i förslaget ska medlemsstaterna se till att de organisationer som avses i artikel 1 får göra anonyma verk tillgängliga för allmänheten på det sätt som avses i artikel 3 i direktiv 2001/29/EG samt framställa ex-

emplar på det sätt som avses i artikel 2 i samma direktiv, i syfte att sköta sitt uppdrag i allmänhetens tjänst. Här ingår mångfaldigande för digitalisering, tillgängliggörande, indexering, katalogisering, bevarande och restaurering.

I artikel 7 i förslaget definieras under vilka förutsättningar medlemsstaterna får ge de organisationer som avses i artikel 1 tillstånd att använda anonyma verk för andra ändamål än för uppdrag i allmänhetens tjänst. Villkoren är att organisationerna registrerar sina omsorgsfulla efterforskningar i syfte att utreda rättsinnehavarna, för offentligt register över sin användning av anonyma verk, att upphovsmän vars namn är känt omnämns, att upphovsmannen får ersättning och att rättsinnehavare kan begära ersättning inom en fastställd tidsperiod om minst fem år.

I artikel 8 i förslaget ingår en uppräkningslista av rättsliga bestämmelser som inte påverkas av direktivet.

Enligt artikel 9 i förslaget ska direktivet tillämpas på alla verk som är skyddade av upphovsrättslagstiftningen det datum direktivet införlivas i den nationella lagstiftningen. Enligt förslaget ska direktivet inte påverka åtgärder som har vidtagits och rättigheter som har förvärvats före detta datum.

I artikel 10 i förslaget ingår vedertagna bestämmelser gällande implementeringen av direktivet på nationell nivå.

Enligt artikel 11 i förslaget ska kommissionen löpande se över utvecklingen av informationskällor och senast ett år efter det att direktivet trätt i kraft och därefter årligen lägga fram en rapport om eventuellt införande av direktivets tillämpningsområde på verk och andra skyddade prestationer som ännu inte omfattas av det, i synnerhet fonogram och enskilda foton och andra bilder. Kommissionen ska vid behov, och inte minst för att garantera den inre marknadens funktion, lägga fram förslag till ändring av direktivet.

3 Konsekvensanalys

Konsekvensanalysen av förslaget har publicerats i två handlingar: SEC(2011) 615 final, 24.5.2011, Commission Staff Working Paper (Impact Assessment on the Cross-border Online Access to Orphan Works;

SEC(2011) 616 final, 24.5.2011 Commission Staff Working Paper (Summary of the Impact Assessment on the Cross-border Online Access to Orphan Works).

I konsekvensanalysen har kommissionen granskat olika alternativ för att lösa problemen med anonyma verk och de konsekvenser det har för den inre marknaden, med avseende på EU och relationen till den övriga världen, bibliotekens driftskostnader och rättsliga risker, statliga myndigheter, egendomsskyddet, forskare och konsumenter, kulturell mångfald och EU:s budget.

Kommissionen granskar sex alternativ: 1) inga åtgärder, 2) ett lagstadgat undantag från upphovsrätten 3) utvidgade kollektiva licenser, 4) en särskild licens för anonyma verk som beviljas av organisationer som förvaltar rättigheter 5) en särskild licens för anonyma verk som beviljas av ett offentligt organ 6) ömsesidigt erkännande av nationella lösningar för anonyma verk.

Alternativ 1 innebär att nuläget bevaras och skulle ge medlemsstaterna en möjlighet att föreskriva om användningen av anonyma verk efter eget gottfinnande. Övriga alternativ förutsätter ett direktiv och lagstiftningsåtgärder i enlighet med detta i medlemsstaterna. Med undantag för alternativet som baserar sig på utvidgade kollektiva licenser (avtalslicens), innehåller samtliga alternativ kravet på noggranna efterforskningar.

Enligt kommissionen skulle det lagstadgade undantaget (alternativ 2) innebära att början att anskaffa en upphovsrättslig licens kan undvikas, samtidigt som noggranna efterforskningar i efterhand alltså är nödvändiga. Det här alternativet ger dock en lägre grad av rättssäkerhet eftersom det inte finns någon tredjepartscertifiering för de noggranna efterforskningarna.

Utgångspunkten för alternativ 3, dvs. "utvidgade kollektiva licenser", är att licenser som beviljas av organisationer som förvaltar rättigheter genom den lagstadgade utvidgningen omfattar samtliga verk som tillhör samma kategori av verk, även anonyma sådana. Kommissionen anser att dessa organisationer även företräder anonyma verk, oavsett om noggranna efterforskningar utförts eller ej. Kommissionen anser att avsaknaden av noggranna efterforskningar i den före-

slagna modellen inte medger ömsesidigt erkännande av statusen som anonymt verk i andra medlemsstater, och att en utvidgad kollektiv licens vanligen endast är giltig bara inom det territorium där den lagstadgade presumptionen är tillämplig.

Genom en licens som upphovsrättsorganisationer beviljar anonyma verk (alternativ 4) får bibliotek och övriga förmånstagare en stor rättssäkerhet mot eventuella rättssinnehavare som kommer med krav på skadestånd i efterhand. Enligt kommissionens bedömning kräver detta alternativ både noggranna efterforskningar för att fastställa att verket är anonymt innan licensen kan beviljas och ett särskilt licensavtal för anonyma verk.

Den offentliga licensen för anonyma verk (alternativ 5) är en offentlig certifiering av att noggranna efterforskningar har genomförts och erbjuder således ett starkt rättsskydd för digitala bibliotek. Kommissionen anser att ett sådant system dock skulle belasta förvaltningen till den grad att det inte skulle kunna användas inom ramen för omfattande digitala biblioteksprojekt.

Ömsesidigt erkännande av anonyma verk (alternativ 6) skulle enligt kommissionen medföra rättsskydd för biblioteken och andra förmånstagare samtidigt som de anonyma verken i digitala bibliotek skulle bli tillgängliga för medborgare i hela EU.

Konsekvensanalysen utmynnar i att kommissionen förordar en lösning som förenar ömsesidigt erkännande av den status som anonymt verk som erhållits efter omsorgsfull efterforskning med tillstånd att använda anonyma verk på de sätt som anges i förslaget till direktiv.

4 Förslagets konsekvenser för Finland

Konsekvenser för lagstiftningen

Syftet med direktivet är att underlätta digitaliseringen av samlingarna vid vissa institutioner samt överföringen av skyddat material i dessa samlingar till allmänheten.

Det grundar sig på en rättslig lösning, enligt vilken enbart fastställande av verkets status som anonymt verk skulle påverka upp-

hovsrätten till verket och på vilka villkor det får användas.

I Finland är verk, vars relevanta rättsinnehavare är okänd eller som inte kan spåras, i sig skyddade verk, om man inte av verket objektivt kan sluta sig till att dess skyddstid löpt ut. I sådana fall, där rättsinnehavaren inte kan spåras för att erhålla tillstånd att använda det, har lagstiftaren två möjligheter till sitt förslag: att begränsa upphovsrätten så att en digitalisering och överföring till allmänheten tillåts, eller att befullmäktiga någon organisation att bevilja rättigheter att använda föräldralösa verk och avtala om villkoren för användningen av dem.

Kommissionens förslag utgår från att man skulle erhålla tillstånd att använda verk som enligt direktivet klassificeras som anonyma utan att vare sig erhålla tillstånd eller betala ersättning. Dock skulle de ändamål för vilka tillståndet gäller begränsas till vissa kategorier av verk, vissa användarinstitutioner (bibliotek, museer, arkiv osv.), och huvudsakligen till vissa icke-kommersiella ändamål och endast till vissa typer av användning (digitalisering och överföring till allmänheten).

I den föreslagna utformningen kan direktivet direkt eller indirekt inverka negativt på de vedertagna och fungerande lagstiftningsmässiga lösningar som är i bruk i Finland och de andra nordiska länderna. Enligt förslagets beaktandesats 20 är avsikten dock inte att direktivet ska påverka de nationella lösningarna.

Detta gäller såväl de lösningar som etablerats ifråga om digitalisering av material som ingår i samlingarna som överföring av sådant material till allmänheten. Dessa lösningar grundar sig dels på inskränkningar av rättigheter genom bestämmelser i lagen och dels på licensavtal som görs av organisationer som förvaltar rättigheter.

I Finland och de andra nordiska länderna har man gått in för ett system där villkoren för licensieringsavtal för stora mängder verk genom lagstiftningen utsträcks till att även gälla verk av rättsinnehavare, som står utanför denna typ av organisationer (avtalslicens). Avtalslicensen utsträcker sig utan några problem även till föräldralösa verk, vilket medför att användningen av dem tillåts på de villkor som anges i avtalet.

Jämfört med förslaget till direktiv har lösningar som baserar sig på licensiering och avtalslicenser ur användarperspektiv framför allt den fördelen att det inte behövs några noggranna efterforskningar på förhand, utan man får börja använda verket så snart man fått licensen. Man behöver inte vänta på en utredning av statusen för föräldralösa verk som ingår i en samling.

Det ankommer på den organisation som beviljar licensen att i efterhand identifiera upphovsmännen till de verk som använts och att spåra dem för att eventuellt betala ut ersättning, ifall lösningen grundar sig på individuell ersättning.

I Finlands lagstiftning har man även gått in för att begränsa rättigheterna i sådana fall där detta inte oskäligt gör intrång på rättsinnehavarens rättigheter. Till exempel den till förslaget till direktivs tillämpningsområde hörande "grundläggande digitalisering" som görs vid museer, bibliotek och arkiv har möjliggjorts genom en inskränkning av rättigheterna.

Artikel 5 i direktivet om upphovsrätt 2001/29/EG från år 2001 innehåller en uttömmande uppräkningslista av tillåtna inskränkningar av upphovsrätten. I uppräkningslistan ingår en bestämmelse, som enligt Finlands tolkning möjliggör digitalisering av verk samt annan framställning av exemplar inom de institutioner och i den omfattning som avses i det aktuella förslaget till direktiv. Här ingår dock inte någon inskränkning som skulle möjliggöra överföring av verk till allmänheten utanför dessa institutioner. I förslaget är det dock oklart i vilket förhållande förslaget till direktiv står till direktivet från 2001.

I förslaget till direktiv presenteras ingen analys av hur det förhåller sig till de internationella upphovsrättsliga fördrag av bindande karaktär som EU och dess medlemsländer ingått, som till exempel Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk (FördrS 79/1986), WIPO-fördraget om upphovsrätt (FördrS 17/2010) och WIPO-fördraget om framföranden och fonogram (FördrS 19/2010). Enligt bestämmelserna i dessa fördrag ska man, då man begränsar upphovsrätten på nationell nivå, beakta det så kallade trestegstestet. Man kan i vissa sär-

skilda fall föreskriva om inskränkningar av upphovsrätten under förutsättning att begränsningen inte står i strid med normal användning av verket och att den inte oskäligt gör intrång på upphovsmannens lagstadgade förmåner.

Med beaktande av dessa internationella fördrag är det allt skäl att noga överväga i synnerhet det faktum att förslaget skulle tillåta användning av skyddat material utan ersättning på ett område som sträcker sig över hela Europa.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Förslaget till direktiv har eventuellt ekonomiska konsekvenser för finländska upphovsmän och andra rättsinnehavare till föräldralösa verk när det gäller betalning av ersättning för användning av sådana verk i de fall användningen för närvarande förutsätter upphovsmannens tillstånd: förslaget till direktiv tillåter användning utan tillstånd och ersättning, vilket kommissionen föreslår beträffande överföring av sådana verk till allmänheten. Däremot kan digitaliseringen av verk redan nu med stöd av inskränkningen av upphovsrätten ske utan att vare sig be om tillstånd eller betala ersättning.

De noggranna efterforskningar som förutsatts i förslaget skulle förorsaka kostnader för dem som använder verken. Enligt det på avtalslicens baserade system som är i bruk i Finland är det den upphovsrättsorganisation som beviljar tillståndet som ansvarar för att utreda och spåra upp rättsinnehavarna för att utbetala den relevanta ersättningen och de kostnader som därvid uppstår.

Förslaget har ekonomiska eller funktionella konsekvenser för staten och statliga myndigheter till den del de som använder verken är statliga institutioner eller andra institutioner som får statlig finansiering.

5 Behandlingen av förslaget

Initiativet till ett förslag till direktiv om verk av okända upphovsmän ingår i kommissionens meddelande om den digitala agendan för Europeiska unionen från maj år 2010, där det är en av nyckelåtgärderna på agendan.

I debatten på nationell nivå om den digitala agendan har man i Finland inte varit övertygade om behovet av ett direktiv om anonyma verk (KuUU 21/2010 rd).

Kommissionen lade fram förslaget för arbetsgruppen för behandling av intellektuell egendom inom Europeiska unionens råd i juni, och behandlingen av det inleddes i juli 2011.

Flera av EU:s medlemsstater är ännu i färd med att formulera sin nationella ståndpunkt. Angående tillämpningsområdet för förslaget råder delade meningar mellan medlemsländerna. Flera medlemsstater har betonat de nationella lösningarnas betydelse och behovet att kunna bibehålla eventuella mer vittgående nationella lösningar, som kan grunda sig på licensiering av rättigheter. Dessutom har medlemsstaterna fäst uppmärksamhet vid ifall förslaget är i överensstämmelse med EU:s och medlemsstaternas internationella förpliktelser, samt betonat att förslaget bör innehålla rätt till ersättning för användningen. Europaparlamentet har inte ännu utsett en rapportör för förslaget.

Förslaget till direktiv har skickats ut på remiss till intressegrupper i vårt land. Utlåtanden i ärendet inbegärdes före den 15 augusti 2011 av 200 myndigheter, branschorganisationer, samfund och företag. Därtill ordnades ett hörande den 22 juni 2011.

Vid hörandet presenterades överhuvudtaget inga synpunkter eller ställningstaganden som stödde direktivet. Finlands nuvarande lagstiftning tillåter lösningar som grundar sig på en avtalslicens, och mest problematiskt ansågs det under hörandet precis vara att förslaget till direktiv eventuellt inverka negativt på systemet med avtalslicenser.

De finländska aktörerna inom det sakområde som omfattas av direktivet har tydligt förordat sådana nationella lösningar som beaktar förutsättningarna för de existerande lösningarna på nationell nivå, liksom möjligheterna att utveckla dessa så att de fungerar även i gränsöverskridande användning.

Ett utkast till skrivelse har tagits upp till skriftlig behandling den 11–13 juli 2011 i sektionerna EU8 (den inre marknaden) och EU31 (kultur- och AV-tjänster) inom kommittén för EU-ärenden.

6 Statsrådets ståndpunkt

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget till direktiv är att möjliggöra tillgång till anonyma, dvs. "förelärlösa" verk som finns i bibliotek, arkiv, utbildningsanstalter och museer samt i audiovisuella arkiv och i arkiven vid rundradiobolag som är i allmänhetens tjänst över hela EU med hjälp av datanät. Tillgången till verk på alleuropeisk nivå främjar den europeiska kulturella mångfalden och ökar källorna till kunskap och inläring.

Finland ger sitt fulla stöd till kommissionens uttalade allmänna målsättningar som ett led i skapandet av en inre digital marknad på europeisk nivå.

Finland anser att de huvudsakliga problemen som måste lösas för att genomföra de allmänna målsättningarna i förslaget till direktiv inte särskilt hänger samman med verk av okända upphovsmän, utan med på vilket sätt man i allmänhet kan få stora mängder verk i användning på laglig väg och skäliga villkor. I fråga om förelärlösa verk borde saken granskas ur ett vidare perspektiv, som skulle omfatta alla frågor som anknyter till hur man får stora verksamlingar i användning, inklusive frågor om inskränkningar av upphovsrätten och modeller för kollektiv licensiering, samt hur man i praktiken löser gränsöverskridande användning av verk i stor skala.

Enligt Finlands upphovsrättslag betraktas verk, vars rättsinnehavare är okänd eller inte kan spåras, i sig som skyddade verk, ifall man inte på objektiva grunder kan sluta sig till att verkets skyddstid löpt ut. I lagen har räckvidden för skyddet inskränkts på ett sätt som tillåter digitalisering. Beträffande överföring av verk till allmänheten ingår det bestämmelser i upphovsrättslagen med stöd av vilka en upphovsrättslig förvaltningsorganisation kan godkännas så att den får bevilja rättigheter att använda verk, inklusive förelärlösa verk, samt ingå avtal om användningsvillkoren.

Kommissionens förslag utgår från att verk, som enligt direktivet ska klassificeras som förelärlösa verk inom en viss verkskategori, och vars rättsinnehavare inte kunnat hittas efter noggranna efterforskningar, får användas

inom vissa användarinstitutioner utan någon inskränkning av rättigheterna, utan att erhålla tillstånd och utan att betala ersättningar.

Ur Finlands synpunkt betraktat kan man fråga sig, varför förslagens tillämpningsområde har begränsats på det sätt kommissionen föreslår. I ljuset av de allmänna målsättningarna med förslaget till direktiv hade det varit önskvärt att kommissionen i förslaget hade granskat frågor i anslutning till tillgängligheten för verk även ur ett bredare perspektiv än endast med avseende på förelärlösa verk.

Statsrådet anser att det förslag av kommissionen som nu föreligger innehåller problematiska element, som bör förbättras under förhandlingarnas gång. Sådana är bl.a. definitionen av anonyma verk och tillåtna sätt att använda dem.

Finland anser det också problematiskt att verk av en person som är känd, men som inte kan spåras, enligt förslaget får tas i bruk utan att erhålla tillstånd och utan ersättning. Särskilt problematiskt är det, om verket kan förmedlas till allmänheten utan att be upphovsmannen om tillstånd. Detta är inte heller möjligt enligt direktivet om upphovsrätt i informationssamhället från år 2001, som innehåller de inskränkningar av upphovsmannens uteslutande rätt som är tillåtna.

Finland anser det bättre att tillämpningsområdet för förslaget skulle begränsas till att endast gälla verk vars upphovsman är okänd.

I förslaget till direktiv presenteras ingen analys av hur förslaget förhåller sig till de internationella upphovsrättsliga konventioner av bindande karaktär som EU och dess medlemsstater har ingått. Finland anser att denna fråga bör utredas under behandlingen av förslaget till direktiv. I synnerhet bör man bedöma hur det så kallade trestegstestet, som reglerar de tillåtna begränsningarna av upphovsrätten, förhåller sig till förslaget.

Ur Finlands synpunkt kan det också anses problematiskt att förslaget till direktiv endast fokuserar på förelärlösa verk, och endast på verk som tillhör vissa verkskategorier. Även denna fråga bör utredas. Ifall denna fråga inte kan lösas i anknytning till direktivet om anonyma verk, bör kommissionen bereda ett separat förslag om på vilket sätt stora mängder verk får användas på laglig väg och skäliga villkor.

Utöver principen om en omsorgsfull efterforskning har direktivet gått in för en mekanism som enligt kommissionen innebär ömsesidigt erkännande av statusen av verk som föräldralösa. Statsrådet anser att ett direktiv, som skulle innehålla ett mera vittgående ömsesidigt erkännande av nationella system, eventuellt kompletterat med ett förtydligande lagvalsstadgande, kunde vara mindre problematiskt för Finlands del.

Finland strävar att påverka innehållet i förslaget till direktiv så att det blir utan tvivel klart att direktivet inte förhindrar tillämpningen av fungerade nationella system, så som lösningar som är i bruk i Finland och de andra nordiska länderna och som baserar på kollektiv licensiering och avtalslicens.

Rättsliga grunder

Det verkar klart att unionen har den behörighet som krävs för att utfärda direktivet. Den kombination av rättsliga grunder som förslaget utgår från (artiklarna 49, 56 och 114 FEUF) föranleder i princip inte heller några problem, eftersom den praxis för beslutsfattande som de föreskriver om står i överensstämmelse med varandra. I vilket fall som helst antas direktivet i normal lagstiftningsordning och rådet fattar beslut med enkel majoritet.

Under den fortsatta behandlingen av förslaget bör man emellertid fortfarande överväga om syftet med förslaget verkligen är att främja till exempel den etableringsfrihet som definieras i artiklarna 49 och 50 FEUF, eller om förslaget skulle kunna antas enbart med stöd av artikel 114 FEUF. Om syftet är att även främja etableringsfriheten, bör man dock i stället för artikel 49 FEUF hänvisa till artikel 50 FEUF.

Om antalet rättsliga grunder som direktivet hänför sig till minskas till en eller två, borde det inte påverka på vilket sätt det antas, dess utformning eller innehåll. Således kan man komma tillbaka till denna fråga när direktivets slutgiltiga innehåll står klart.

Subsidiaritetsprincipen

Riksdagens kulturutskott har vid sitt möte den 30 juni 2011 enhälligt beslutat föreslå att

Stora utskottet ska behandla förslaget till direktiv med avseende på subsidiaritetsprincipen som definieras i artikel 5 i EU-fördraget. Kulturutskottet konstaterade att "syftet med den avsedda verksamheten kan nås i tillräcklig utsträckning med åtgärder på nationell nivå. Om det senare uppstår behov av samordning på gemensam nivå, skulle unionens åtgärder på sin höjd kunna handla om rekommendationer" (Kulturutskottets protokoll 12/2011 rd, subsidiaritetsärendet TS 11/2011 vp).

Riksdagens stora utskott föreslog på denna grund att be statsrådet ge ett utlåtande i ärendet.

Subsidiaritetsprincipen definieras i artikel 5 punkt 3 FEU, enligt vilken unionen vidtar åtgärder endast om målen för den planerade åtgärden inte "*i tillräcklig utsträckning kan uppnås*" på medlemsstatlig nivå och om målen "*på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på unionens nivå*". Bedömningen faller här under lagstiftarens politiska prövningsrätt.

I denna bedömning bör de målsättningar för verksamheten som ingår i kommissionens förslag beaktas. Bland dem ingår för det första, att man med förslaget strävar att garantera tillgången till föräldralösa verk på lika grunder i alla medlemsstater och att försäkra sig om rättssäkerheten gällande användningen av dem på unionsnivå. Sålunda kan man anse att ömsesidigt erkännande av statusen som ett föräldralöst verk i samtliga medlemsstater enligt bestämmelsen i artikel 4 är det mest centrala syftet med förslaget.

Statsrådet presenterar sin slutgiltiga ståndpunkt i ärendet i ett separat utlåtande. Preliminärt kan statsrådet emellertid konstatera, att det verkar osannolikt att de uppställda målen skulle nås genom frivilliga åtgärder på nationell nivå i samtliga 27 medlemsstater.

Även ifall förslaget i princip skulle vara i enlighet med subsidiaritetsprincipen, hindrar detta inte lagstiftaren från att separat bedöma behovet av och nyttan med förslaget i allmänhet.

Resumé

Med anledning av de skäl som anförts ovan, är statsrådets ståndpunkt att Finland inte understöder kommissionens förslag i den form det lagts fram.

Finland kan överväga att anta direktivet, ifall det ändras i tillräcklig grad för att inte

inverka negativt på de fungerande lösningsmodeller som är i bruk i Finland och på utvecklingen av dem.

Då behandlingen av förslaget framskrider kommer Finland att göra egna förslag och ta ställning till eventuella kommande alternativ.