

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av upphovsrättslagen och lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (RP 43/2022 rd) (RP 313/2022 rd)

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av upphovsrättslagen och lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (RP 43/2022 rd) (RP 313/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anna Vuopala, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör Jorma Waldén, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av upphovsrättslagen och lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation kompletteras.

De lagar som propositionen kompletterar avsågs träda i kraft den 1 januari 2023.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen med avseende på yttrandefriheten, egendomsskyddet och de kulturella rättigheterna.

Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 85/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av upphovsrättslagen och lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation kompletteras. Den kompletterande propositionen har beretts för att göra de ändringar som förutsätts och anses motiverade i grundlagsutskottets utlåtande om den ursprungliga propositionen.

(2) Enligt grundlagsutskottet kan förslaget till ändring av upphovsrättslagen i den ursprungliga propositionen, som nu kompletteras, behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar till 13 b § om datautvinning och 55 f § om automatiska metoder för förhindrande beaktas på behörigt sätt.

(3) Grundlagsutskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftnings sed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen (GrUU 58/2022 rd, stycke 25, GrUU 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76–77, se även GrUU 75/2014 rd, s. 8/II). Utskottet har bedömt att regleringen i förslaget till upphovsrättslag inte är särskilt omfattande (se även GrUU 12/2021 rd, stycke 76), men att regleringens betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och förslagets nära koppling till den EU-lagstiftning som ska sättas i kraft talar för att beredningen ska anförtros statsrådet (GrUU 58/2022 rd, stycke 26).

(4) Grundlagsutskottet anser således att det är motiverat att det har lämnats en kompletterande proposition om ändring av upphovsrättslagen och lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Den kompletterande propositionen går framför allt ut på att göra de ändringar som grundlagsutskottet anser röra lagstiftningsordningen. Grundlagsutskottet fäster därför kulturutskottets uppmärksamhet vid att de ändringar som nu föreslås i den kompletterande propositionen inte omfattar alla frågor som behandlades i grundlagsutskottets tidigare utlåtande.

Datautvinning

(5) I 13 b § i upphovsrättslagen föreslås bestämmelser om framställning av exemplar av verk för text- och datautvinning. Grundlagsutskottet ansåg att en förutsättning för att vanlig lagstiftningsordning ska kunna tillämpas är att bevarandet av exemplar av verk som framställts för text- och datautvinning utvidgas i 13 b § 2 mom. (GrUU 58/2022 rd, stycke 20).

(6) I den kompletterande propositionen föreslår regeringen att 13 b § 2 mom. ändras så att exemplar av verk som framställts för text- och datautvinning inom vetenskaplig forskning inte bara får bevaras för att verifiera den vetenskapliga forskningen utan också för senare vetenskaplig forskning. Ordalydelsen i momentet ändras enligt motiven så att den ligger närmare direktivets ordalydelse.

Utlåtande GrUU 85/2022 rd

(7) Grundlagsutskottet anser att den nu föreslagna bestämmelsen uppfyller kravet i utskottets tidigare utlåtande på att utvidga syftet med bevarandet av exemplar av verk som framställts för dautvinning.

Bestämmelser om onlinetjänster för delning av innehåll

(8) Enligt grundlagsutskottet bör förutsättningarna för användning av automatiska metoder för förhindrande i 55 f § i förslaget till upphovsrättslag skärpas på grund av 12 § i grundlagen. Om de föreslagna bestämmelserna inte förutsätts i EU-lagstiftningen, är en sådan ändring en förutsättning till att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 58/2022 rd, stycke 16). Utskottet har vid bedömningen av den ursprungliga propositionen också ansett det oklart om den reglering som föreslås i 6 a kap. i upphovsrättslagen är nödvändig med avseende på artikel 17 i direktivet och om den uppfyller de i EU-domstolens avgörande C-401/19 angivna kraven på lagstiftning om genomförande av direktivet (GrUU 58/2022 rd, stycke 12).

(9) I 55 f § 2 mom. i den aktuella propositionen stryks hänvisningen till användning av automatiska metoder för förhindrande och i stället tas det in en bestämmelse enligt artikel 17.8 i direktivet, enligt vilken tillämpningen av bestämmelserna i 6 a kap. inte får leda till allmän övervakning av onlineinnehåll. Slutet av 1 mom. ändras så att i stället för laglig överföring till allmänheten får åtgärderna enligt 55 c § 1 mom. inte hindra laglig användning av verk på det sätt som avses i 55 e §, det vill säga i enlighet med inskränkingsbestämmelserna i upphovsrättslagen. I den kompletterande propositionen föreslås det också att sista meningen i 55 e § 1 mom., som grundlagsutskottet anser kunna vara förvirrande, stryks (GrUU 58/2022 rd, stycke 13). Enligt grundlagsutskottets uppfattning uppfyller den föreslagna regleringen således minimikraven i utskottets tidigare utlåtande.

(10) Grundlagsutskottet noterar dock att det i propositionsmotiven (t.ex. s. 12) hänvisas till att balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna uppnås bland annat genom att ändringen i 55 f § 1 mom. tillämpas i praktiken. Den föreslagna regleringen tolkas och tillämpas främst av privata aktörer och inte lika mycket av myndigheter. I sina beslut är myndigheterna skyldiga att beakta de grundläggande fri- och rättigheterna, internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland och de grundläggande fri- och rättigheterna enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Myndigheternas skyldighet bygger på grundlagens 2 § 3 mom. om lagbundenhet och på 22 § om skyldighet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna samt på EU-rätten. Också med beaktande av detta betonar utskottet att regleringen på grund av yttrandefriheten bör bli mer exakt än vad som nu föreslås.

(11) Grundlagsutskottet anser således att bestämmelserna i 6 a kap. i lagförslaget bör kompletteras till exempel med en bestämmelse som uttryckligen förbjuder ett filtreringssystem eller övrig praxis och förfaranden som tjänsteleverantören tillämpar och som inte i tillräcklig grad skiljer åt lagligt och olagligt innehåll. Dessutom bör lagförslaget kompletteras med en bestämmelse som styr lagtillämpningen och där intrånget i yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas endast till vad som är nödvändigt med hänsyn till yttrandefrihetens betydelse i en demokratisk rättsstat samt behovet av en rättvis balans mellan olika rättigheter.

Utlåtande GrUU 85/2022 rd

(12) Grundlagsutskottet betonar dessutom behovet av att noggrant följa tolkningen och tillämpningen av den föreslagna regleringen särskilt med tanke på balansen med de grundläggande fri- och rättigheterna. Eventuella missförhållanden som upptäckts vid uppföljningen bör åtgärdas utan dröjsmål genom att nödvändiga ändringar i lagstiftningen vidtas inom de ramar som EU-rätten tillåter.

Undantag som gäller undervisning

(13) Grundlagsutskottet har vid granskningen av de undantag som gäller undervisning konstaterat att det utifrån den ursprungliga propositionen blev oklart hur olika grundläggande fri- och rättigheter har beaktats vid utnyttjandet av det nationella handlingsutrymme som direktivet möjliggör. Kulturutskottet bör enligt grundlagsutskottet (GrUU 58/2022 rd, stycke 22) ytterligare granska regleringen ur denna synvinkel och ändra regleringen så att den beaktar kulturella rättigheter, om det är möjligt inom ramen för direktivet.

(14) Det föreslås att 14 a § i upphovsrättslagen, som gäller användning av verk i illustrativt syfte inom undervisningen, ändras bland annat genom att meningen om att inskränkingsbestämmelsen inte tillämpas på notblad eller verk som är avsedda för utbildningsmarknaden stryks i 1 mom. Således är det tillåtet att använda även dessa material i illustrativt syfte inom undervisningen om förutsättningarna i 14 a § 1 mom. uppfylls.

(15) Grundlagsutskottet välkomnar den föreslagna ändringen med avseende på de kulturella rättigheterna. Utskottet fäster dock ytterligare uppmärksamhet vid tillämpningsområdet för 14 a § och dess förhållande till de nationella bestämmelserna om offentlighet i undervisning och utbildning. Enligt utskottets uppfattning kan uttrycket att ett verk får användas ”vid ett tillfälle som riktar sig till en viss begränsad personkrets” i lagförslaget leda till en tolkning av att undervisning och utbildning i praktiken faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde.

(16) Grundlagsutskottet anser att kulturutskottet noggrant bör granska i vilken mån ordalydelsen i det direktiv som nu sätts i kraft gör det möjligt att i större utsträckning inkludera undervisning och utbildning i 14 a § och att kulturutskottet bör ändra regleringen i enlighet med detta.

Övrigt

(17) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av den ursprungliga propositionen påpekat att regleringen är svårtydd (GrUU 58/2022 rd, stycke 29). Utskottet anser fortfarande att det behöver fästas uppmärksamhet vid en totalreform av upphovsrättslagstiftningen, som utskottet ansåg vara viktig redan i början av 2000-talet (GrUU 7/2005 rd, s. 3/I).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 85/2022 rd

Helsingfors 24.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saf
medlem Ville Valkonen saml
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.