

Kommunikationsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av upphovsrättslagen och lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

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)

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anna Vuopala, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör Jorma Waldén, undervisnings- och kulturministeriet
- enhetschef Aino Sipari, kommunikationsministeriet
- överinspektör Roosa Patrakka, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Inka Näkkäläjärvi, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Sirpa Sillstén, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Lauri Koskentausta, justitieministeriet
- professor Taina Pihlajarinne, Helsingfors universitet
- jurist Jarmo Riikonen, Transport- och kommunikationsverket
- ledande sakkunnig Päivi-Maria Virta, Transport- och kommunikationsverket
- chefen för juridiska ärenden Katri Olmo, Rundradion
- medieregleringschef Anniina Dahlström, Rundradion
- Vice President, Video Delivery Services Teppo Ahonen, Digita Oy
- Senior Legal Counsel Jyrki Ojala, DNA Ab
- direktör för samhällskontakter Jyri Järvihaavisto, Elisa Abp
- direktör för samhällskontakter Taina Roth, MTV Ab
- direktör för kommunikation och samhällsrelationer Marcus Wiklund, Sanoma Media Finland Oy
- Senior Legal Counsel Mika Enäjärvi, Telia Finland Oyj

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

- vice ordförande Tapani Tarvainen, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- jurist Minna Aalto-Setälä, Centralhandelskammaren
- direktör Riikka Tähtivuori, Medieförbundet rf
- ledande intressebevakningsexpert Anna Paimela, RadioMedia rf
- rådgivande jurist Tapio Haltia, Finlands Fastighetsförbund rf
- verkställande direktör Risto Salminen, Säveltäjain Tekijänoikeustoimisto Teosto ry
- direktör för juridiska och internationella frågor Antti Härmänmaa, Säveltäjain Tekijänoikeustoimisto Teosto ry
- verksamhetsledare Jaana Pihkala, Upphovsrättens informations- och övervakningscentral rf
- ordförande Kai Massa, Tekijänoikeuksien käyttäjien neuvottelukunta
- jurist Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- professor Päivi Korpisaari
- professor Tuomas Mylly
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Taina Pihlajarinne, Helsingfors universitet
- GitHub
- Meta
- Kopiosto ry
- Suomen avoimien tietojärjestelmien keskus - COSS ry
- Finlands Skådespelarförbund
- Finlands universitetsrektorers råd UNIFI rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Katja Weckström.

Inget yttrande av

- Förbundet för Kommersiell Television i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) Syftet med propositionerna är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/789 av den 17 april 2019 om fastställande av bestämmelser för utövandet av upphovsrätt och närstående rättigheter tillämpliga på vissa av sändarföretagens onlinesändningar och vidare-sändningar av radio- och tv-program och om ändring av rådets direktiv 93/83/EEG, nedan direktivet om onlinesändningar, och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/790 av den 17 april 2019 om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden och om ändring av direktiven 96/9/EG och 2001/29/EG, nedan DSM-direktivet.

(2) Enligt sakkunniga ansåg grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 58/2022 rd att det ursprungliga förslaget till många delar är problematiskt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet är det inte möjligt att behandla

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

lagförslagen i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet krävde särskilt att yttrandefriheten och de kulturella rättigheterna beaktas bättre vid den fortsatta beredningen av lagstiftningen. Grundlagsutskottet kunde dock enligt inkommen redogörelse endast fästa uppmärksamhet vid de allra väsentligaste problemen i propositionen.

(3) Enligt uppgift strävar propositionen RP 313/2022 rd efter att uppfylla grundlagsutskottets krav, men den lyckas inte fullt ut. Den kompletterande propositionen kan förbättra enskilda punkter, men sammantaget lyckas den inte undanröja de betydande problemen med ett balanserat tillgodosende av de olika rättigheterna. I den kompletterande propositionen försöker man inte ens undanröja alla problem som identifierats i GrUU 58/2022 rd. Dessutom uppstår nya problem.

(4) De viktigaste problemen i den kompletterande propositionen hänför sig enligt lagfarna sakkunniga till ansvarsbestämmelserna för onlinetjänster för delning av innehåll (6 a kap. i förslaget) och bestämmelserna om undantag i fråga om undervisning (14 och 14 a § i förslaget). Man har lyckats förbättra bestämmelserna om text- och datautvinning (13 b § i förslaget) i någon mån, men det finns också där vissa problem som behöver åtgärdas. Det finns också problem med bestämmelserna om vidareändring av tv-program i fråga om 25 h §, som regeringen inte ens har försökt korrigera i den kompletterande propositionen.

(5) Kommunikationsutskottet anser att det är ytterst viktigt att upphovsmännens rättigheter och adekvata upphovsrättsersättningar tillgodoses. Samtidigt måste man dock också se till att andra aktörers rättigheter tillgodoses och att regleringen balanseras på behörigt sätt.

Vidaresändning

(6) Bestämmelserna om tv-program finns i flera olika lagar och släpar i många avseenden efter sin tid i och med att tv-marknaden utvecklats. Man har övergått och håller i allt högre grad på att övergå till flerkanalsdistribution, där det är vardag att program sänds via internet vid sidan av antenn och kabelnät. I framtiden kommer man i allt högre grad, eller till och med uteslutande, att gå över till internetbaserad distribution av tv-program.

(7) Dessutom äger sändarföretagen, inklusive Rundradion Ab, inte längre distributionsnäten. Av historiska skäl har antennnätet, som tidigare ägdes av Rundradion, uppfattats som det primära sändningssättet och kabelnätet som ett komplement till det, trots att majoriteten av tittarna numera använder kabelnätet. Den historiskt baserade synen på antennnätets företräde visar sig i rättsligt hänseende även som en distributionsskyldighet för kabelnätet trots att ingen liknande skyldighet finns för antennnätet.

(8) Direktivet om en europeisk kodex för elektronisk kommunikation EU 2018/1972 av den 11 december 2018, nedan teledirektivet, gör det möjligt att betala ersättning till kabeloperatörer för fullgörandet av distributionsskyldigheten. I Finland finns det dock inga bestämmelser om ersättning och kabeloperatörerna fullgör distributionsskyldigheten utan ersättning. Enligt utredning är det oproportionerligt att belasta kabeloperatörerna med upphovsrättsavgifter för fullgörandet av en lagstadgad skyldighet som begränsar egendomsskyddet.

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

Begreppet vidareändning. (9) Enligt direktivet om onlinesändningar avses med 'vidareändning' all samtidig, oförändrad och oavkortad vidareändning, annan än vidareändning via kabel enligt definitionen i direktiv 93/83/EEG, som är avsedd för mottagning av allmänheten av en ursprunglig sändning från en annan medlemsstat av radio- eller tv-program som är avsedda för mottagning av allmänheten, där sådan ursprunglig sändning sker trådbundet eller trådlöst, även via satellit men inte online, förutsatt att

- a) vidareändningen genomförs av en annan part än det sändarföretag som gjorde den ursprungliga sändningen eller under vars kontroll och ansvar den ursprungliga sändningen gjordes, oavsett hur den part som genomför vidareändningen erhåller de programbärande signalerna från sändarföretaget för vidareändningen, och
- b) när vidareändningen sker via en internetanslutningstjänst enligt definitionen i artikel 2 andra stycket led 2 i förordning (EU) 2015/2120, att detta sker i en kontrollerad miljö.

(10) Med vidareändning avses således att en ursprunglig televisions- eller radiosändning samtidigt, oförändrat och oavkortat görs tillgänglig för allmänheten av en annan part än det sändarföretag som gjorde den ursprungliga sändningen eller under vars kontroll och ansvar den ursprungliga sändningen gjordes. En sändning anses vara genomförd av en vidareändare när denne erbjuder en ny publik åtkomst till sändningen för egen räkning. Ett företag som tekniskt sammanställt den ursprungliga sändningen eller fungerar som underleverantör till ett sändarföretag betraktas därför inte som vidareändare.

(11) Sakkunniga har påpekat för utskottet att enligt EU-domstolens rättspraxis består överföring till allmänheten av två faktorer: överföring och en ny publik. Begreppet överföring till allmänheten kan inte utvidgas nationellt. En medlemsstat har således inte rätt att tolka eller definiera begreppet på ett sätt som avviker från EU-rätten. Enligt rättspraxis på unionsnivå kan vidareändning till allmänheten endast ske om det även rör sig om en ny publik. Enligt de lagfarna sakkunniga som utskottet hört har detta inte beaktats på behörigt sätt i propositionen.

(12) Vid sakkunnighörandet har det konstaterats att den föreslagna bestämmelsen inte innehåller någon definition av vidareändning som avses där. För att klarlägga rättsläget och säkerställa en förutsägbar tillämpning är det också viktigt att upphovsrättslagen innehåller entydiga definitioner av ursprunglig sändning och vidareändning. Utskottet föreslår därför ett nytt 2 mom. i 25 h § för att förtydliga begreppet vidareändning.

Teknikneutralitet. (13) I proposition RP 43/2022 rd betonas teknikneutralitet och det konstateras att vidareändning kan ske oberoende av vilken teknik distributören använder för mottagning av signalen. Enligt uppgift är den föreslagna regleringen dock i praktiken kopplad till den tekniska lösning som används vid distributionen. Utskottet anser att det är förenligt med teknikneutraliteten, som betonas i propositionen, att betrakta samtidig överföring till allmänheten via olika nät som en ursprunglig sändning oberoende av teknik.

(14) Kommunikationsministeriet har konstaterat att principen om teknikneutralitet är viktig och ansett det vara väsentligt med tanke på yttrandefriheten att hushållen även i fortsättningen har tillgång till avgiftsfritt och heltäckande televisionsprogramutbud oberoende av distributionssätt. I och med den nu aktuella propositionen finns det enligt uppgift risk för att kabelföretag och husbolag avsevärt minskar distributionen av televisionsinnehåll till allmänheten, om deras nuvaran-

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

de televisionsdistribution under den ursprungliga sändarens kontroll och ansvar betraktas som vidareändring. Detta innebär också att även om den ursprungliga sändaren redan har betalat upphovsmännen för rättigheter som gäller televisionsinnehållet i hela Finland, kan ersättning krävas på nytt av nätföretag eller husbolag. Därför och i enlighet med propositionen betonar utskottet att regleringen bör vara teknikneutral, det vill säga neutral i förhållande till den teknik som används vid vidareändring.

Direkt avtal. (15) Enligt 25 § 4 mom. i den gällande lagen tillämpas avtalslicensbestämmelserna enligt 1 mom. på radio- eller televisionsutströmningar via kabel bara om den ursprungliga utströmningen kommer från någon annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Bestämmelsen utesluter användningen av avtalslicenssystemet när det är fråga om vidareändring av ursprungliga kabelutströmningar med ursprung i Finland. I övrigt har det varit möjligt att använda avtalslicensen redan nu.

(16) Enligt utredning från undervisnings- och kulturministeriet kommer direkta avtal i första hand, också i den modell som föreslås i propositionen. Utskottet anser det dock vara klart att denna grundläggande utgångspunkt inte tydligt framgår av propositionen på paragrafnivå. Den gällande lagens avtalslicenssystem ("extended collective licensing") till förmån för användarna skiljer sig från det obligatoriska kollektiva licensieringsförfarande ("mandatory collective licensing") som krävs enligt direktivet genom att man i det senare fallet endast kan få tillstånd av organisationer och inte alls av upphovsmän. Undervisnings- och kulturministeriet har försäkrat att avsikten med propositionen således inte har varit att ändra den gällande lagstiftningen enligt vilken det har varit möjligt att med rättsinnehavarna direkt avtala om användning av verk som ingår i den ursprungliga strömningen också för vidareändring. Avtalslicensen kompletterar direkta avtal. I fråga om sändarföretagets egna och förvärvade rättigheter har kollektiv licensiering inte tillämpats i den gällande lagen, utan i fråga om dessa ska de rättigheter som behövs för vidareändring skaffas hos sändarföretaget självt. Enligt undervisnings- och kulturministeriets utredning ändras detta inte i propositionen.

(17) Sakkunniga har påpekat för utskottet att man direkt kan avtala om direktinjicering. Vid sakkunnighörandet har det föreslagits ett nytt 2 mom. i 25 m § för att det alltid ska vara möjligt att komma överens direkt också i fråga om direktinjicering.

(18) Enligt den utredning som fåtts behöver det nationella handlingsutrymmet enligt artikel 7 i direktivet om onlinesändningar inte utnyttjas. Utskottet anser inte heller att det nationella handlingsutrymmet behöver utnyttjas, eftersom upphovsrätten i hela landet förvärfvas av den ursprungliga sändaren, vilket innebär att det i praktiken inte finns någon vidareändring av inhemska kanaler inom Finland.

(19) Ekonomiutskottet konstaterade i sitt utlåtande EkUU 43/2022 rd att avtalsfriheten kan begränsas endast när det är nödvändigt. Detta verkar inte fullföljas vid genomförandet av direktivet om onlinesändningar. Kollektiv förvaltning bör enligt utlåtandet endast vara en kompletterande licensform i situationer där direktivet möjliggör direkta avtal mellan olika parter.

(20) I likhet med undervisnings- och kulturministeriet och ekonomiutskottet betonar kommunikationsutskottet att avtalsfriheten ska komma i första hand. Kommunikationsutskottet anser det

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

vara ytterst viktigt att den nu allmänt använda, etablerade och välfungerande möjligheten till direkta avtal finns kvar till alla delar också i fortsättningen. Systemet med avtalslicenser ("extended collective licensing") till förmån för användarna kan mycket väl utnyttjas som komplement.

(21) Direkta avtal måste fortsatt utgöra den primära modellen. Utskottet anser att det nationella handlingsutrymmet vid behov kan nyttjas så att direktavtal står i första rummet, men att systemet med avtalslicens också kan användas om så önskas. Därför betonar utskottet att avtalslicenser som gäller vidareändring enligt 25 h § och direktinjecering enligt 25 m § i upphovsrättslagen endast ska vara licensformer som kompletterar direkta avtal mellan parterna i situationer där direktiven möjliggör direkta avtal.

(22) Det i propositionen föreslagna 25 h § 4 mom. är enligt uppgift mycket problematiskt, oklart till sin innebörd och verkar grunda sig på den tidigare version av utkastet till regeringsproposition där begreppet vidareändring i 1 mom. inkluderade vidareändring av anknutna onlinetjänster. Utskottet föreslår därför att momentet stryks i förslaget nedan. Utskottet fäster kulturutskottets uppmärksamhet vid att momentet bör strykas eller förtydligas betydligt för att det inte ska medföra problem med tillämpningen.

Husbolag. (23) Enligt utredning från undervisnings- och kulturministeriet bör man i fråga om vidareändring och ursprunglig sändning sträva efter att använda det nationella handlingsutrymmet så att ändringarna i gällande lag och rättsläge blir så små som möjligt.

(24) Vid sakkunnighörandet har det uttryckts allvarlig oro över att särskilt de paragrafer och motiveringar i propositionen som syftar till att sätta i kraft direktivet om onlinesändningar förblir oklara i fråga om distribution av tv-kanaler. Å andra sidan förblir det också oklart om avsikten med propositionen är att ändra nuläget när det gäller distribution av tv-innehåll. Enligt erhållen utredning skulle ändringen ha betydande konsekvenser för finländska husbolag, där husbolagen i egenskap av ägare till gemensamt antenn- och kabelsystem kan anses vara aktörer som vidare-sänder televisionsinnehåll. Det kan leda till att husbolagen blir tvungna att betala upphovsrättsser-sättningar separat till upphovsrätsorganisationen. En sådan skyldighet skulle hota att höja bo-endekostnaderna, som redan tidigare blivit mycket höga. För närvarande förvärvar och betalar te-levisionsbolagen dessa rättigheter åt sin publik på ett heltäckande sätt i hela Finland och obero-ende av distributionssätt.

(25) Ett husbolag som äger ett centralantennsystem eller fastighetens interna nät via vilket te-levisionsprogram förmedlas till de boende kan i praktiken inte heller i övrigt övervaka eller aktivt påverka det innehåll som sänds, utan sändningen i fastighetens nät sker oberoende av den teknik som för närvarande används under den ursprungliga sändarens kontroll och ansvar. Således ska sändningar i husbolagets nät enligt uppgift anses vara en del av den ursprungliga sändningen i en-lighet med direktivet.

(26) Eftersom kollektiv förvaltning enligt 25 h § endast gäller sändningar från ett annat EES-land, inverkar ändringen enligt undervisnings- och kulturministeriets utredning inte heller på si-tuationer där det finns gemensam antenn och som baserar sig på ovannämnda rättspraxis. Utskot-tet anser det vara viktigt att bevara nuläget enligt det nuvarande direktivet. Bevarandet av nuläget

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

och dess förenlighet med direktivet bör dock tydligare framgå särskilt av paragraferna om ursprunglig sändning och vidareändning samt motiveringarna till dem.

Precisering av formuleringen. (27) Direktivet om samordning av vissa bestämmelser om upphovsrätt och närstående rättigheter avseende satellitsändningar och vidareändning via kabel EEG 93/83 av den 27 september 1993 gör det enligt utredning möjligt att precisera bestämmelserna om överföring inom statens gränser. Det har påpekats för utskottet att gränsen mellan ursprunglig sändning och vidareändning enligt propositionen blir otydligare än tidigare.

(28) Sammantaget kan den föreslagna regleringen om tv-rättigheter leda till en ny bedömning av det etablerade rättsläget utan att de relevanta begreppen och det ansvar som följer av dem preciseras, vilket leder till att rättsskyddet för parterna inom tv-sändningsverksamheten och kabeloperatörernas näringsfrihet och egendomsskydd samt medborgarnas kulturella och andra rättigheter äventyras. Enligt utredning till utskottet behöver regleringen ändras så att avtalslicens endast blir ett komplement till direktinjicering. Dessutom är det nödvändigt att precisera begreppen ursprunglig sändning och vidareändning så att de överensstämmer med EU-domstolens rättspraxis.

(29) Det har framhållits för utskottet att regleringen måste preciseras i fråga om gränsdragningen mellan ursprunglig sändning och vidareändning för att den ska göra det möjligt att fortsätta med televisionsverksamheten i dess nuvarande form. Utskottet föreslår därför att kulturutskottet preciserar 25 h § på följande sätt:

25 h §. Vidareändning av radio- och televisionsutsändningar

Verk som ingår i en radio- eller televisionsutsändning får med stöd av avtalslicens så som bestäms i 26 § utan att utsändningen ändras vidareändas för att tas emot av allmänheten samtidigt som den ursprungliga utsändningen.

Med vidareändning avses en situation där en utsändning genomförs av en annan part än den ursprungliga sändaren eller under dennes kontroll och ansvar, oberoende av på vilket sätt de programbärande signalerna har tagits emot för vidareändning. (Nytt 2 mom.)

Bestämmelserna i 1 mom. tillämpas inte på vidareändningar av verk som ingår i utsändningar, om deras upphovsmän har överlåtit rättigheterna till vidareändning av dem till det sändarföretag vars utsändning vidareändningen gäller.

Tillstånd som gäller vidareändning enligt 1 mom. och vidareändning av verk som avses i 2 mom. ska beviljas samtidigt.

(4 mom. utsl.)

(30) Enligt erhållen utredning bör tyngdpunkten i revideringen av lagstiftningen ligga på att den inhemska televisionsverksamhetens funktion och nuläge inte äventyras på grund av osäker tolkning av och risker med upphovsrättslagen. Vidare omfattas hushållen i Finland vanligen bara av en enda distributionskanal och därför måste det vara möjligt att distribuera tv-kanalerna i alla de

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

former som kan tas emot av hushållen. Både undervisnings- och kulturministeriet och kommunikationsministeriet har uttryckt oro över jämlikheten när det gäller yttrandefrihet. Med tanke på yttrandefriheten är det väsentligt att hushållen även i fortsättningen har tillgång till avgiftsfritt och heltäckande televisionsprogramutbud oberoende av distributionssätt. Utskottet konstaterar vidare att man vid bedömningen av upphovsrättslagstiftningen utöver yttrandefriheten också måste beakta upphovsrättsinnehavarnas egendomsskydd.

(31) Enligt erhållen utredning bör den nationella lagstiftningen beakta de nationella särdragen. Hur de övriga nordiska länderna har reglerat frågan är inte till alla delar en relevant grund och lämnar den nationella lagstiftningen oklar. I de övriga nordiska länderna och i EU-länderna överlag finns det färre fritt mottagbara kanaler än i Finland, och tv-marknaden har i högre grad baserat sig på distribution av kanaler med abonnemang. I och med den nu aktuella propositionen finns det enligt uppgift risk för att kabelföretag och husbolag avsevärt minskar distributionen av televisionsinnehåll till allmänheten, om deras nuvarande verksamhet under den ursprungliga sändarens kontroll och ansvar betraktas som vidareändring. Det innebär också att även om den ursprungliga sändaren redan har betalat upphovsmännen för rättigheter som gäller televisionsinnehållet i hela Finland, kan nätföretag eller husbolag kräva ersättning på nytt.

(32) Inte heller det faktum att direktivet är oklart eller att det pågår en rättegång om nationell otydlig lagstiftning är argument mot att förtydliga rättsläget nationellt. Vidare konstaterar utskottet att en förtydligad definition inte bör lämnas på motiveringsnivå i en situation där man inom branschen är tvungen att söka klarhet i situationen genom rättsprocesser som är dyra för alla parter. Dessutom påpekar utskottet att direktivet om onlinesändningar är ett direktiv och inte en förordning som är direkt tillämplig på nationell nivå. Därför finns det enligt utredning till utskottet nationellt handlingsutrymme för att förtydliga definitionen av vidareändring. Definitionen av vidareändring ingår i artikel 2.2 i direktivet och det finns enligt uppgift till utskottet inget hinder för att använda denna definition i den nationella lagstiftningen.

(33) Enligt utredning till kommunikationsutskottet har det föredragande ministeriet under behandlingen av ärendet hört sig för hos kommissionens tjänstemän om informella synpunkter på definitionerna i de direktiv som nu sätts i kraft. Utskottet har fått en detaljerad utredning om innehållet i svaren. Utifrån detta anser utskottet att de informella svaren är otydliga och mångtydiga i den mån att de inte kan ligga till grund för beslutet om den aktuella regleringen.

(34) Vissa oklarheter har påpekats för utskottet i fråga om 25 h, 25 m och 50 f § bedömda som helhet. Det förefaller som om en kombination av dessa bestämmelser kan göra att direktinjicering blir en upphovsrättsligt relevant åtgärd. Utskottet fäster därför kulturutskottets uppmärksamhet vid om 25 m och 50 f § behövs.

(35) Utskottet anser det vara viktigt att kulturutskottet bedömer om det aktuella lagförslaget och motiveringen till det har uppnått den balans som grundlagsutskottet förutsätter i fråga om upphovsmännens, användarnas och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter.

Distributionsskyldighet

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

(37) Vid sakkunnighörandet har det ansetts att en distributionsskyldighet för enbart kabeloperatörer är problematisk med tanke på jämlikhetsprincipen enligt 6 § i grundlagen. Vidare har man instämt i grundlagsutskottets ståndpunkt i utlåtande GrUU 58/2022 rd om att lagstiftningen om distributionsskyldighet bör granskas och eventuella förslag till ändringar läggas fram. Lagstiftningen har på grund av teledirektivet genomgått flera bedömningar och ändringar, varvid grundlagsutskottet har tagit ställning till den.

(38) Grundlagsutskottet har av hävd bedömt bestämmelserna om distributionsskyldighet med tanke på yttrandefriheten och som begränsningar i egendomsskyddet. Utskottets åsikt har bland annat varit att det med tanke på den mångsidiga och pluralistiska kommunikation som behövs för att upprätthålla yttrandefriheten är viktigt att utövarna av televisions- och radioverksamhet har tillgång till kabelnätet. Viktigt är enligt utskottet att säkerställa att alla hushåll som är anslutna till kabelnät faktiskt erbjuds ett tillräckligt allsidigt och pluralistiskt programutbud utan oskäligena extrakostnader. Särskilt tillgången till innehåll i public service har av hävd ansetts vara en minimiförutsättning för yttrandefriheten.

(39) Enligt erhållen utredning är distributionsskyldigheten en begränsning av användningen av egendom, för vilken det enligt grundlagsutskottet finns en godtagbar grund som hänför sig till tryggheten av yttrandefriheten. Distributionsskyldigheten har dock hela tiden minskat i räckvidd, eftersom den tekniska utvecklingen har lett till att distributionssätten har blivit mångsidigare och tv-sändningarna också kan tas emot med flera olika apparater. Eftersom tillgången till public service-innehåll av hävd har ansetts vara en minimiförutsättning för yttrandefrihet, gäller skyldigheten för närvarande endast Rundradion Ab:s public service-programutbud. Kommunikationsministeriet har konstaterat att man bör förhålla sig reserverat till en utvidgning av distributionsskyldigheten och att balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna bör säkerställas. Kommunikationsministeriet anser att det i stället för att utvidga distributionsskyldigheten finns ett tryck på att ytterligare inskränka den. Vidare har kommunikationsministeriet konstaterat att om distributionsskyldigheten utvidgas till andra tv-kanaler, bör också skäligheten hos 25 i § i upphovsrättslagen bedömas på nytt.

(40) Utskottet anser det vara viktigt att distributionsskyldigheten bedöms noggrant med minst de fem års mellanrum som förutsätts i teledirektivet.

Övriga synpunkter

Automatiska spärrmedel. (41) Tjänsteleverantören och användaren av tjänsten har enligt det föreslagna 55 j § 1 mom. rätt till skäligt vederlag av upphovsmannen för ogrundat omöjliggörande av åtkomst till eller avlägsnande av ett verk från tjänsten utan en i denna lag angiven grund. Enligt uppgift är förslaget rent nationellt, eftersom direktivet inte förutsätter det. Vid sakkunnighörandet har det ansetts rubba jämvikten mellan tjänsteleverantörer, användare av tjänster och rätt-sinnehavare enligt artikel 17.

(42) Förslaget har ansetts vara ogrundat och onödigt. Användaren av tjänsten och tjänsteleverantören har enligt 55 k § 3 mom. rätt att väcka talan mot upphovsmannen för skada som orsakats av en ogrundad begäran om omöjliggörande av åtkomst till ett skyddat verk eller om avlägsnande av verket. När användaren och tjänsteleverantören på detta sätt har garanterats möjlighet att få

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

skadestånd av upphovsmannen förblir det oklart vad som utöver skadeståndet ska gottgöras. Bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (412/1974). Därför föreslår utskottet för kulturutskottet att bestämmelsen i 55 j § 1 mom. stryks.

6 a kap. (43) Utskottet har i fråga om 55 f § gjorts uppmärksam på att det i fråga om den helhet som det ändrade paragrafförslaget och motiveringen bildar inte verkar vara helt entydigt och klart vad som avses med begreppen ”rutiner” och ”förfaranden”. Kulturutskottet bör noggrant bedöma om den föreslagna regleringen utifrån den ursprungliga propositionen och den kompletterande propositionen till dessa delar bildar en tydlig helhet.

Beredning

(44) Efter en beredning under ledning av en konsult gjordes det i regeringens proposition RP 43/2022 rd flera betydande ändringar jämfört med det tidigare utkastet till proposition, som hade beretts mer öppet och som tjänstemannaarbete. Ändringarna försvagade i huvudsak yttrandefriheten och friheten i forskning och undervisning samt användarnas rättigheter och teknologiindustrins ställning. I flera avseenden förbättrade ändringarna upphovsrättsorganisationernas ställning, men kunde rentav försvaga upphovsmännens ställning.

(45) Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande GrUU 58/2022 rd i stycke 28 uppmärksamhet vid att lagberedning är en av ministeriernas viktigaste uppgifter och att det står klart att lagberedningen inte kan läggas ut på entreprenad. Också justitiekanslern har i sitt beslut av den 5 december 2022 (OKV/574/10/2022) kritiserat beredningen av den ursprungliga propositionen och instämt i grundlagsutskottets ståndpunkter. Justitiekanslern ansåg att undervisnings- och kulturministeriets förfarande vid den fortsatta beredningen av propositionen var problematiskt och fäste ministeriets uppmärksamhet vid att opartiskhet och objektivitet, som hör till de allmänna rättsprinciperna, ska iakttas vid lagberedningen och ordnandet av den.

(46) Enligt justitiekanslern kan utomstående med fog tvivla på att tjänsteutövningen är helt opartisk och objektiv med beaktande av konsultens faktiska roll i lagberedningen och konsultens sakkunnigytrande i den pågående rättegången. Yttrandet infaller tidsmässigt och sakligt i samma sammanhang som översynen av upphovsrättslagen. Justitiekanslern konstaterar att det är särskilt viktigt att säkerställa en oberoende och objektiv lagberedning i situationer där det förekommer betydande intressekonflikter. Justitiekanslern ansåg också att det är oroväckande att innehållet i 25 h § i upphovsrättslagen har ändrats i linje med det sakkunnigytrande som konsulten lämnat i rättegången mellan Kopioisto och Telia.

Fortsatta åtgärder

Uppföljning. (47) Balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna kommer i sista hand att bero på hur upphovsrättslagstiftningen tolkas och tillämpas i praktiken vid sidan av den lag som stiftas. Tolknings- och tillämpningspraxisen kommer således att vara av stor betydelse också i fråga om hur yttrandefriheten beaktas i den slutliga balansen mellan upphovsrättsinnehavarnas och användarnas rättigheter. Av de skäl som anges ovan finns det risk för att alla relevanta grundläggande fri- och rättigheter inte beaktas tillräckligt balanserat i tolkningen och tillämpningen av den föreslagna regleringen och att tolknings- och tillämpningspraxis över tid leder till exempel-

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

vis överdrivna inskränkningar av yttrandefriheten eller andra relevanta grundläggande fri- och rättigheter.

(48) Utskottet betonar att man mycket noggrant bör följa hur den reglering som föreslås i propositionerna tolkas och tillämpas, särskilt med tanke på hur den på ett balanserat sätt ska beakta dels yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen, dels upphovsrätten som ingår i egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen. Sådana eventuella missförhållanden i balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna som upptäckts vid uppföljningen bör åtgärdas utan dröjsmål genom att nödvändiga ändringar i lagstiftningen vidtas inom de ramar som EU-rätten tillåter.

Behovet av en totalrevidering. (49) Grundlagsutskottet konstaterade i sina utlåtanden GrUU 58/2022 rd och GrUU 85/2022 rd att det redan i början av 2000-talet noterat att upphovsrättslagen av olika orsaker genomgått en lång rad partiella ändringar som gjort den komplicerad och svåröverskådlig. Grundlagsutskottet har ansett att det är problematiskt att bestämmelserna är svårbegripliga, eftersom upphovsrättslagstiftningen gäller nästan alla människor. Utskottet anser att det på upphovsrättslagstiftningen fortfarande ställs särskilda krav på tydlighet och begriplighet, vilket bör beaktas vid beredningen¹. I och med den reglering som föreslås i de aktuella propositionerna blir upphovsrättslagstiftningen enligt uppgift allt mer svårbegriplig samtidigt som den lämnar rum för tolkning och väcker allt mer kvistiga och komplicerade tolknings- och tillämpningsfrågor.

(50) På längre sikt behöver statsrådet enligt uppgift genomföra en mer omfattande reform av överföringen av tv-program där man i större utsträckning än i det nu aktuella förslaget beaktar förändringar i distributionssätten, utvecklingen av tekniken och förvaltningen av distributionsnäten.

(51) Följaktligen anser utskottet att upphovsrättslagstiftningen måste omarbetas helt och hållet. Totalreformen behöver genomföras öppet för insyn och i samarbete mellan flera ministerier för att uppnå den nödvändiga balansen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottet föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

¹ GrUU 58/2022 rd, stycke 29 och GrUU 7/2005 rd, s. 2

Utlåtande KoUU 41/2022 rd

Helsingfors 25.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Suna Kymäläinen sd
vice ordförande Ari Torniainen cent
medlem Pekka Aittakumpu cent
medlem Heikki Autto saml
medlem Sandra Bergqvist sv
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Janne Heikkinen saml
medlem Petri Huru saf
medlem Juho Kautto vänst
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Jouni Kotiaho saf
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Joonas Könttä cent
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Paula Werning sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.