

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2014 rd

Medborgarinitiativ: En förnuftigare upphovs- rättslag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2014 medborgarinitiativet En förnuftigare upphovsrättslag (Ö 9/2013 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Jukka Liedes och regeringsråd Jorma Waldén, undervisnings- och kulturministeriet
- representant för initiativtagarna, ordförande för Avoin ministeriö rekisteröity yhdistys ry, Joonas Pekkanen
- representant för initiativtagarna, doktor i teknologirätt Ville Oksanen
- direktör, juridiska ärenden Satu Kangas, Mediernas Centralförbund rf
- projektdirektör Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty
- direktör Sakari Laiho, Finlands Förlagsförening rf
- chefsjurist Jyrki Arjanne, Elisa Abp
- jurist Pirjo Kontkanen, Helsingfors universitet
- textförfattare Sinikka Svärd.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- marknadsrättsdomare Kristiina Harenko, marknadsdomstolen
- Konkurrens- och konsumentverket
- Kopiosto ry
- Teosto ry
- Musiikkituottajat — IFPI Finland ry
- Piraattipuolue r.p.
- Upphovsrättens informations- och övervakningscentral rf
- ordförande för upphovsrättsrådet, professor Marcus Norrgård
- juris doktor Rainer Oesch, Helsingfors universitet
- juris kandidat (disp.), vicehäradshövding Olli Vilanka.

Öppen utfrågning

Kulturutskottet ordnade den 13 maj 2014 en öppen utfrågning riktad till riksdagsledamöter och massmedier. Följande av de sakkunniga deltog: ordförande Joonas Pekkanen, doktor i teknologirätt Ville Oksanen, direktör Satu Kangas och projektdirektör Lauri Kaira. Som representant för undervisnings- och kulturministeriet deltog regeringsråd Anna Vuopala för att svara på frågor.

MEDBORGARINITIATIVET

Det huvudsakliga syftet med initiativet är att rätta till den alltför stränga lagstiftningen när det

gäller nätövervakning och skadestånd. Syftet är inte att göra det lagligt att ladda ned material

vars innehåll är underkastat upphovsrätten, utan att den som laddar ned sådant material vars innehåll en enskild person har upphovsrätt till ska straffas för upphovsrättsförseelse. En mera allvarlig gärningsform, upphovsrättsbrott, gör det möjligt att förrätta husrannsakan, beslagta egendom och döma ut stora skadestånd. Också den som gjort sig skyldig till delning av upphovsrättsskyddat innehåll i kommersiellt syfte eller i stor skala ska fortsatt dömas för upphovsrättsbrott.

Det sekundära syftet är att förbättra artisters och andra innehållsproducenters ställning och utveckla nya tjänster som grundar sig på online-teknik.

Den mest eftersträlvade konsekvensen av initiativet är att undanröja motsatsförhållandet mellan användare och konstnärer och väcka en konstruktiv debatt om vidareutveckling av upphovsrättslagstiftningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det huvudsakliga syftet med medborgarinitiativet En förnuftigare upphovsrättslag (Ö 9/2013 rd) är enligt motiveringen att rätta till den alltför stränga lagstiftningen när det gäller nätövervakning och skadestånd. Ett annat syfte är att förbättra artisters och andra innehållsproducenters ställning och utveckla nya tjänster som grundar sig på online-teknik. Enligt motiveringen ska initiativet framför allt undanröja motsatsförhållandet mellan användare och konstnärer och väcka en konstruktiv debatt om vidareutveckling av upphovsrättslagstiftningen.

Kulturutskottet har hört de olika parterna om initiativet: initiativtagare, myndigheter, olika representanter för upphovsrättsområdet och oberoende forskare. Medborgarna har också i relativt stor utsträckning kontaktat utskottet, vilket visar på ett aktivt intresse för innehållet och för de svårigheter vid tillämpningen av upphovsrättslagen och andra problem som lyfts fram i initiativet. Initiativtagarna har helt klart lyckats i sin ambition att väcka diskussion om behovet av att utveckla upphovsrättslagstiftningen i vissa avseenden.

Sakkunnigutfrågningen

De centrala aktörerna när det gäller upphovsrätt har vid utfrågningen till övervägande del ställt sig avvisande till de förslag till lagändringar som föreslås i initiativet.

Vid utfrågningen har det bl.a. framkommit vilken stark koppling upphovsrättslagstiftningen har till Europeiska unionen, vars bindande direktiv styr och i viss utsträckning också starkt inskränker på det spelrum som finns för ändringar i upphovsrätten i den nationella lagstiftningen. Ännu viktigare är ramverket av internationella överenskommelser och konventioner, där ett viktigt grundläggande element är upphovsmannens ensamrätt till sitt verk. Denna ensamrätt har Finland godkänt genom bindande internationella överenskommelser, bl.a. i den konvention som ingicks i Bern 1886 och sågs över i Paris 1971. De sakkunniga har i sina utlåtanden om förslagen i initiativet hänvisat till antingen Bernkonventionen eller bindande EU-direktiv som gör att vissa av förslagen inte kan genomföras (t.ex. 3 § 2 mom., 4 § 2 mom., 14 § 2 mom., 57 § 1 mom. och 60 a—60 c §).

Initiativtagarna föreslår också att kravet på det som kallats laglig källa ska strykas i 11 § i upphovsrättslagen. Det skulle då bli lagligt att ladda ner filer via olagliga fildelningstjänster och andra tjänster på internet. Enligt uppgift har EU-domstolens avgörande i målet ACI Adam BV m.fl. mot Stichting de Thuis kopie (dom C-435/12 av den 10 april 2014) tolkats så att en sådan lag inte kan stiftas. Den skulle nämligen strida mot direktivet om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (2001/29/EG) och

främja spridningen av olagliga verk samtidigt som laglig affärsverksamhet missgynnas.

Kulturutskottet konstaterar utifrån en utredning att initiativet inte i tillräcklig utsträckning beaktar det internationella ramverket och Europeiska unionens lagstiftning och de villkor de ställer för stiftandet av lagar på nationell nivå. Det är enligt sakkunnigutlåtandena en stor brist.

Utifrån en sakkunnigutredning står vissa av förslagen också i konflikt med varandra och innehåller vissa felaktiga föreställningar om den gällande lagen. I inledningen till initiativet påstås det t.ex. felaktigt att det är straffbart att för eget bruk kopiera material vars innehåll skyddas av upphovsrätten. Det föreslås också att helt nya begrepp ska tas in i upphovsrättslagen utan att det närmare klargörs hur de förhåller sig till etablerade begrepp. Sådana nya begrepp är enligt ett sakkunnigutlåtande "offentlig användning" i den föreslagna ändringen av 14 § och "icke-kommersiellt undervisnings- eller forsknings-syfte" i den föreslagna ändringen av 56 a §. Lagförslagets ändringar och motiv förblir enligt de sakkunniga oklara i många stora och kontroversiella frågor som skulle behöva fördjupas och breddas i grunden för att kunna regleras i lag.

Allmänt taget har de sakkunniga i sin bedömning fäst uppmärksamhet vid att initiativets lagförslag har beretts utan tillräcklig bedömning av konsekvenserna eller behandling av orsakssambanden. Bland annat de samhälleliga, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av förslaget borde ha klargjorts mera ingående i initiativet. Som ett exempel vill utskottet lyfta fram att användningen av verk i forskning och undervisning i 14 § karakteriseras som "inte offentlig". Om förslaget genomfördes skulle det utan tvivel påverka den ekonomiska ställningen för de som framställer och förlägger läromedel liksom deras möjligheter att också i fortsättningen producera högklassiga läromedel för alla utbildningsnivåer. Någon närmare analys av hur man i fortsättningen ska se till att mångsidiga läromedel produceras och förnyas ingår inte heller i initiativet.

Utskottet konstaterar att det också har hört sakkunniga som stöder medborgarinitiativet.

Med tanke på t.ex. den fria konkurrensen skulle medborgarinitiativet enligt ett sakkunnigutlåtande föra med sig önskvärda förändringar på upphovsrättsområdet. Medborgarinitiativets utgångspunkt, alltså en önskan att förbättra upphovsrättsbestämmelserna vad gäller forskning och undervisning, anser de sakkunniga vara aktuell och viktig. Den föreslagna ändringen anses emellertid vara problematisk och den anses inte heller lösa de praktiska problemen i sammanhanget.

Det föreslås i initiativet att lagförslaget ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men de föreslagna ändringarna har inte analyserats med avseende på grundlagen eller grundlagsutskottets eventuella tidigare ställningstaganden. Trots det ansåg utskottet inte det vara nödvändigt att höra grundlagsutskottet om initiativet, eftersom det på grund av de många allvarliga brister och motsägelser det innehåller enligt utskottets bedömning inte kan genomföras.

Aktuell lagberedning som berör förslagen i initiativet

Medborgarinitiativet föreslår en ändring av 12 § 2 mom. i upphovsrättslagen. Bestämmelsen gäller webbinspelning, som enligt motiveringen i initiativet skulle utöka rätten att lagligen kopiera innehåll för enskilt bruk betydligt. Enligt en utredning till utskottet är tjänster för webbinspelning inte framställning för eget bruk och inspelningarna inte kopior för enskilt bruk. Det tekniska genomförandet av tjänsterna utgör i allmänhet ett hinder för att inspelningarna ska kunna betraktas som kopiering för enskilt bruk. Enligt ett sakkunnigutlåtande har Europeiska kommissionen 2009 fastslagit för Italiens regering att tjänster för webbinspelning inte kan betraktas som kopiering för privat bruk enligt upphovsrättsdirektivet från 2001.

De centrala teleoperatörerna, tv-bolagen och samorganisationerna för upphovsrätt har i början av 2014 lämnat ett gemensamt förslag till undervisnings- och kulturministeriet om hur den oklara situationen när det gäller tjänster för webbinspelning ska lösas. Förslaget bygger på så kallade avtalslicenser, vilket också ska stödas

med en bestämmelse i lag. Ministeriet bereder som bäst en lagändring enligt förslaget.

Initiativtagarna har genom medborgarinitiativet önskat tydliggöra var de upphovsrättsliga gränserna i fråga om undervisning och forskning går och därför föreslagit ändringar i 14 § 2 mom. och 56 a § 5 mom. Enligt sakkunniga baserar sig användningen av verk i undervisning och vetenskaplig forskning för närvarande på begränsningar av vissa rättigheter och till största delen på överenskommelser stödda av avtalslicenser. Den berörda upphovsrättsorganisationen och universiteten undersökte 2013 vilka hinder upphovsrättslagstiftningen medför för forskningen. Utifrån undersökningen har villkoren för de tillstånd som forskare anholder om hos upphovsrättsorganisationerna ändrats i en riktning som betydligt underlättar forskning. Dessutom har undervisnings- och kulturministeriet utverkat relativt omfattande rättigheter för samtliga grundskolor, gymnasier och yrkesläroanstalter att inför hösten 2014 kopiera verk i undervisningssyfte också i digital form.

Enligt vad ministeriet uppger behandlas frågan om användning av upphovsrättsskyddat material i undervisning och vetenskaplig forskning vid beredningen av ministeriets upphovsrättspolitik. Kulturutskottet anser det vara viktigt att frågan om användningen av verk i undervisningen och inom vetenskaplig forskning får en så heltäckande lösning som möjligt.

Initiativet föreslår också uttryckliga bestämmelser om skälighetsprincipen och därmed om skäliga ersättningar för upphovsrätt i enlighet med en gemensam standard (28 a och 29 §). Enligt en utredning till utskottet är ett förslag till bestämmelser om skälig ersättning eller skälighet vid ersättningar i enlighet med det som står i regeringsprogrammet och på uppdrag av minis-

teriet under beredning och ska ingå i nästa ändring av upphovsrättslagen.

Utskottet anser det vara mycket viktigt att lagberedningen vid undervisnings- och kulturministeriet i de frågor som behandlas ovan framskrider på det sätt som uppgetts för utskottet.

Utskottets slutsats

Utskottet konstaterar att medborgarinitiativet mycket ambitiöst har föreslagit nya och delvis sammanlänkade ändringar i den gällande upphovsrättslagen. Utifrån de utredningar som utskottet tagit del av är det trots det inte möjligt att föreslå ens partiella ändringar i upphovsrättslagen på basis av initiativet. De problempunkter som finns i initiativet, i synnerhet att förslagen står i konflikt med varandra, att de inte harmoniserar med gällande lagstiftning och att bedömningen av förslagets konsekvenser är så bristfällig, är så omfattande att de inte kan åtgärdas i utskottsbetänkandet ens genom en omfattande utfrågning av sakkunniga.

Utskottet anser att undervisnings- och kulturministeriet bör överväga behovet av en eventuell lagberedning på grund av initiativet. Vi lever i en ny tid av digitalisering där det ständigt måste omprövas om upphovsrättslagstiftningen är tillämplig på den rådande verkligheten med hänsyn till yrkesutövare, näringsliv och konsumenter. Vi måste finna lösningar som garanterar upphovsrättsligt skydd och som lämpar sig för gällande förhållanden, eftersom behovet är så uppenbart.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

förkastar lagförslagen i medborgarinitiativet.

Helsingfors den 8 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml
Kimmo Kivelä /saf

Sanna Lauslahti /saml
Silvia Modig /vänst
Mika Niikko /saf
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.