

Grundlagsutskottet

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

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 grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anna Vuopala, undervisnings- och kulturministeriet
- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Mylly
- professor Marcus Norrgård
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att upphovsrättslagen och lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2023.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning granskas lagförslagen med avseende på skydd för personuppgifter, yttrandefrihet, egendomsskydd, kulturella rättigheter, näringsfrihet, rättsskydd och grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Utlåtande GrUU 58/2022 rd

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Det huvudsakliga innehållet i propositionen utgörs av de ändringar som föreslås i upphovsrättslagen. Upphovsrätten hör till de immateriella rättigheter med förmögenhetsvärde som åtnjuter egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, 66/II, GrUU 1/1995 rd, s. 1/I—II). Det gäller i synnerhet de ekonomiska rättigheter som ingår i upphovsrätten (GrUU 28/2004 rd, s. 4/I), såsom rätten att bestämma över kommersiell eller annan ekonomiskt betydelsefull användning av ett verk. Också upphovsmannens moraliska rättigheter har beröringspunkter med de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom skyddet för vars och ens heder enligt 10 § i grundlagen, rätten till fri vilja och självbestämmanderätten enligt 7 § i grundlagen och de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen (GrUU 7/2005 rd, s. 2/I, GrUU 28/2004 rd, s. 4).

(2) Upphovsrättslagstiftningen är relevant också med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna för andra personer än upphovsrättsinnehavare och innehavare av närstående rättigheter. I samband med sådan reglering som påverkar de rättsliga förutsättningarna för kommunikation är det värt att notera till exempel yttrandefriheten, som är tryggad för var och en i 12 § i grundlagen och som innefattar rätten att förutom framföra och sprida även ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Bestämmelserna i 16 § i grundlagen om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet samt om möjligheten till självutveckling trots medellöshet är lika betydelsefulla för upphovsmännen som för dem som använder verken. Inte heller de aspekter som hänför sig till egendomsskyddet för den som förvärvat ett verksexemplar saknar betydelse (GrUU 7/2005 rd, s. 2).

(3) Upphovsrättslagstiftningen reglerar främst förhållandet mellan upphovsrättsinnehavaren och andra personer, inte mellan upphovsmannen och det allmänna. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna förmedlas de grundläggande fri- och rättigheternas inverkan på sådana horisontella förhållanden i allmänhet genom vanlig lagstiftning som konkretiserar de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 31/II). I en sådan konstellation är det enligt grundlagsutskottet viktigt att lagstiftningen på ett balanserat sätt beaktar alla de grundläggande fri- och rättigheter som är av betydelse med tanke på regleringen. Regleringen får till exempel inte leda till en oskälig begränsning av rättigheterna varken för upphovsrättsinnehavare eller för användare av verk. Också när upphovsrättslagstiftningen tolkas och tillämpas gäller det att se till att balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna bibehålls (GrUU 7/2005 rd, s. 2/II).

(4) De lagändringar som nu föreslås hänför sig framför allt till genomförandet av två direktiv. Grundlagsutskottet har sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se GrUU 25/2005 rd). Grundlagsutskottet har framhållit att det finns anledning att sär-

Utlåtande GrUU 58/2022 rd

skilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 46/2022 rd, stycke 6, GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

(5) Regeringen redogör ingående för den reglering som direktiven förutsätter. Grundlagsutskottet anser dock att man i propositionen inte till alla delar i tillräcklig utsträckning har bedömt utnyttjandet av det handlingsutrymme som direktiven ger med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Bestämmelser om onlinetjänster för delning av innehåll

(6) Det föreslås att det till upphovsrättslagen fogas ett nytt 6 a kap. om onlinetjänster för delning av innehåll. Kapitlet innehåller bestämmelser bland annat om skyldigheter och ansvar för leverantörer av onlinetjänster för delning av innehåll. Bestämmelserna baserar sig på artikel 17 i direktivet om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden. Enligt propositionen (s. 38) föreskrivs det i direktivet inte särskilt exakt om processen för att göra materialet oåtkomligt, samarbetet mellan tjänsteleverantörer och upphovsmän i enlighet med direktivet eller rättsskyddet för användarna av tjänsten.

(7) Den föreslagna regleringen har betydelse med avseende på yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Enligt förarbetena är den centrala avsikten med yttrandefrihetsbestämmelsen i grundlagen att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen (RP 309/1993 rd, s. 60). Av tradition har yttrandefriheten till sitt innersta väsen framför allt betraktats som en grundläggande politisk rättighet (GrUU 19/1998 rd, s. 5). Med spridning avses all slags publicering, spridning och förmedling av meddelanden. De dimensioner av yttrandefriheten som framgår av bestämmelsen får alltså inte tolkas för snävt (se t.ex. GrUU 52/2010 rd, s. 2/I). Bestämmelsen förbjuder både förhandsgranskning av sedvanliga meddelanden och andra åtgärder i förväg som innebär ett ingrepp i yttrandefriheten. Ett exempel på detta är att kräva tillstånd som villkor för att få publicera ett tryckalster (se RP 309/1993 rd, s. 61).

(8) I bestämmelsen ingår en lagreservation som kräver att närmare bestämmelser om yttrandefriheten ska utfärdas genom lag. I bestämmelsen ingår också en så kallad kvalificerad lagreservation som innebär att det kan lagstiftas om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det utifrån det här bemyndigandet möjligt att fortsätta med nuvarande praxis att begränsa spridning av filmer och andra bildprogram med en åldersgräns. Möjligheten till begränsning i förväg gäller i första hand råa våldsskildringar (RP 309/1993 rd, s. 61). Detta motiveringsuttalande avsåg ändå inte att vara en uttömmande beskrivning av godkända begränsningar, utan det avgörande ur grundlagssynvinkel är om begränsningarna har till syfte att skydda barn (se GrUU 52/2010 rd, s. 2/II).

Utlåtande GrUU 58/2022 rd

(9) Yttrandefriheten hindrar inte att de rättigheter som ingår i den inskränks genom en reglering som baserar sig på efterhandsövervakning, så länge regleringen uppfyller de generella kriterierna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna måste bland annat vara exakta och förenliga med proportionalitetskravet och de får inte ingripa i kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Följaktligen kan exempelvis långt gående och generella kriminaliseringar av den politiska yttrandefriheten vara problematiska för yttrandefriheten (se t.ex. GrUU 26/2002 rd, s. 2/II, RP 309/1993 vp, s. 61).

(10) Grundlagsutskottet noterar att EU-domstolen efter att propositionen lämnades har meddelat en dom i mål C-401/19 som gäller upphävande av artikel 17.4 i direktivet om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden (Republiken Polen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd). Domstolen ogillade talan om ogiltigförklaring. Enligt domen (punkt 98) har unionslagstiftaren omgärdat den skyldighet för onlineleverantörer av delningstjänster för innehåll som följer av den specifika ansvarsregleringen som innebär att leverantörerna – innan innehåll sprids till allmänheten – ska kontrollera det innehåll som användare vill ladda upp på deras plattformar, med ändamålsenliga garantier för att säkerställa att användarnas i artikel 11 i stadgan garanterade rätt till yttrande- och informationsfrihet respekteras i enlighet med artikel 52.1 i stadgan, och för att säkerställa den skäliga avvägningen mellan denna rättighet och den i artikel 17.2 i stadgan skyddade rätten till immateriell egendom. Domstolen påpekar också (punkt 99) att medlemsstaterna vid införlivandet av artikel 17 i direktiv 2019/790 med sin nationella rätt ska se till att de utgår från en sådan tolkning av den bestämmelsen som gör det möjligt att säkerställa en skälig avvägning mellan de olika grundläggande rättigheter som skyddas i stadgan.

(11) Grundlagsutskottet har i sin praxis konstaterat att det inte ingår i dess konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (t.ex. GrUU 32/2021 rd, stycke 3). Å andra sidan är det enligt utskottet i och för sig klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företrädare framför nationell rätt i enlighet med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se GrUU 20/2017 rd och GrUU 51/2014 rd, s. 2/II) och att det inte finns skäl att i Finlands nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen (t.ex. GrUU 19/2021 rd, stycke 14 och den utlåtandepraxis som nämns där).

(12) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det oklart om den reglering som föreslås i 6 a kap. i upphovsrättslagen är nödvändig med tanke på artikel 17 i direktivet och om den uppfyller de krav som EU-domstolen ställer på lagstiftningen om genomförande av direktivet i ovannämnda avgörande. Kulturutskottet måste ytterligare noggrant granska innehållet i bestämmelserna i direktivet och, inom ramen för det handlingsutrymme som direktivet ger, ändra bestämmelserna i 6 a kap. så att yttrandefriheten beaktas bättre och balansen mellan olika grundläggande fri- och rättigheter förverkligas bättre än vad som nu föreslås.

(13) Grundlagsutskottet påpekar med tanke på balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna också att den föreslagna regleringen i 6 a kap. i ljuset av propositionsmotiven lämpar sig för en stor mängd onlinetjänster för delning av innehåll och att användarnas verksamhet ur upphovsrättslig synvinkel kan variera till exempel från olovlig fördelning av skyddade verk som sådana till tillåten användning av verk. Bestämmelserna i 6 a kap. bör enligt utskottets uppfatt-

Utlåtande GrUU 58/2022 rd

ning inte lämpa sig för situationer där en användare av en onlinetjänst för delning av innehåll sparar och gör tillgängligt för allmänheten till exempel videoinnehåll där det också av en slump ingår ett musikaliskt verk som åtnjuter upphovsrättsskydd och där verket således sporadiskt och sekundärt ingår i annat material när det tas upp. Utskottet betonar dessutom vikten av bestämmelserna om laglig användning av verk i tjänsterna med tanke på balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet anser dock att den sista meningen i det nu föreslagna 55 e § 1 mom. och motiveringen till den kan leda till förvirring om omfattningen av den lagliga användningen. Kulturutskottet bör överväga att stryka meningen.

(14) Grundlagsutskottet noterar dessutom särskilt den reglering som föreslås i 55 f § i upphovsrättslagen. Enligt 55 f § ska tjänsteleverantören ha förfaranden för att säkerställa att dennes åtgärder enligt 55 c § 1 mom. inte förhindrar laglig överföring av verk till allmänheten. Automatiska metoder för förhindrande får enligt 55 f § i lagförslaget användas endast när det med stor sannolikhet kan antas att det är fråga om sådan överföring av ett skyddat verk till allmänheten som kränker upphovsmannens rättigheter.

(15) Den föreslagna regleringen verkar möjliggöra ett sådant hinder för yttrandefrihet som grundar sig på automatiserat beslutsfattande i situationer där det med stor sannolikhet kan antas att det är fråga om sådan överföring av skyddade verk till allmänheten som kränker upphovsmannens rättigheter. Frågan om det i det material som förmedlas via nättjänsten är fråga om sådan överföring till allmänheten av skyddade verk som kränker upphovsrätten är enligt grundlagsutskottets uppfattning en fråga som kräver noggrann rättslig prövning. En förutsättning för att ärendet ska kunna avgöras är förutom identifiering av verket också bedömning av i vilket sammanhang det används.

(16) Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör förutsättningarna för användning av automatiska metoder för förhindrande i 55 f § 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.

Datautvinning

(17) I 13 b § i upphovsrättslagen föreslås bestämmelser om framställning av exemplar av verk för text- och datautvinning. I paragrafens 2 mom. finns bestämmelser om text- och datautvinning vid forskningsorganisationer och kulturarvsinstitutioner. Paragrafens 1 mom. gäller andra aktörer.

(18) Förslaget är betydelsefullt med avseende på vetenskapens frihet enligt 16 § 3 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet ser det som beklagligt att den föreslagna bestämmelsen inte behandlas i propositionen med avseende på vetenskapens frihet annat än på ett mycket ytligt sätt.

(19) Genom den föreslagna 13 b § genomförs artiklarna 3 och 4 i direktivet om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har det handlingsutrymme som direktivet ger inte utnyttjats så att vetenskapens frihet skulle ha beaktats på ett balanserat sätt. Kulturutskottet bör ändra regleringen så att vetenskapens frihet beaktas bättre än i den nu föreslagna regleringen.

Utlåtande GrUU 58/2022 rd

(20) Grundlagsutskottet anser att bevarandet av exemplar av verk som framställts för text- och datautvinning bör utvidgas i 13 b § 2 mom. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Undantag som gäller undervisning

(21) Bestämmelser om användning av verk i illustrativt syfte inom undervisning föreslås ingå i 14 a § upphovsrättslagen. Ett offentliggjort verk får enligt 14 a § göras tillgängligt för allmänheten i undervisningsverksamhet och exemplar av det får framställas i illustrativt syfte inom undervisningen, om en avtalslicens eller något annat användningstillstånd som avses i 13 § eller 14 § 1 mom. och som omfattar användning av verk som behövs i undervisningsverksamhet inte alls finns till buds eller är lättillgängligt. En förutsättning för sådant tillgängliggörande för allmänheten eller framställning av exemplar är att användningen äger rum i en säker elektronisk miljö eller vid ett tillfälle som riktar sig till en viss begränsad personkrets. Bestämmelsen gäller dock inte noter eller verk som är riktade till utbildningsmarknaden.

(22) Regleringen har betydelse med avseende på de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att propositionen borde ha granskats grundligt med avseende på de kulturella rättigheterna. Nu förblir det utifrån propositionen oklart hur de olika grundläggande fri- och rättigheterna har beaktats vid utnyttjandet av det nationella handlingsutrymmet som direktivet möjliggör. Kulturutskottet bör ytterligare granska regleringen ur denna synvinkel och ändra regleringen så att den beaktar kulturella rättigheter, om det är möjligt inom ramen för direktivet.

Program som omfattas av distributionsskyldigheten

(23) Upphovsrättslagens 25 i § om vidareändring av program som omfattas av distributionsskyldigheten föreslås inte bli ändrad i den aktuella propositionen. Den gällande 25 i § har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 64/2014 rd; se också GrUU 7/2005 rd).

(24) Enligt utredning till grundlagsutskottet är lagstiftningen om distributionsskyldigheten för program delvis splittrad och hör till olika ministeriers ansvarsområden, vilket kan försvåra en övergripande bedömning av distributionsskyldigheten. Enligt utskottets uppfattning kan det i lagstiftningen finnas ändringsbehov som är av betydelse också med tanke på grundlagen. Utskottet anser därför att det är viktigt att statsrådet ser över lagstiftningen om distributionsskyldigheten och lägger fram eventuella förslag till ändringar av lagstiftningen.

Fortsatt behandling

(25) Grundlagsutskottet föreslår ovan sådana ändringar i förslaget till ändring av upphovsrättslagen som är en förutsättning för att förslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att ändringen av lagförslaget på detta sätt åtminstone delvis berör de centrala delarna av lagförslaget. Utskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed 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 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76, se även GrUU 75/2014 rd, s. 8/II).

Utlåtande GrUU 58/2022 rd

(26) Grundlagsutskottet anser att regleringen i det nu aktuella lagförslaget inte är särskilt omfattande (se även GrUU 12/2021 rd, stycke 76). Regleringens betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och förslagens nära koppling till den EU-lagstiftning som ska sättas i kraft talar dock för att beredningen ska skötas av statsrådet. Utskottet anser att kulturutskottet noggrant bör överväga om det är möjligt att ändra lagförslaget i riksdagen. Grundlagsutskottet har i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna ska föreläggas grundlagsutskottet för ny bedömning (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 41). Om kulturutskottet beslutar att själv bereda de ändringar som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtande, ska kulturutskottets utkast till betänkande föras till grundlagsutskottet för behandling. Det är då en förutsättning för att lagförslagen i propositionen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (se även GrUU 40/2021 rd, stycken 23—24).

Beredningen av lagförslaget

(27) Enligt motiveringen har de tjänstemän vid undervisnings- och kulturministeriet som sköter upphovsrättsfrågor svarat för den fortsatta beredningen av regeringens proposition efter remissbehandlingen. Dessutom har en utomstående person med ett uppdragsavtal bistått den fortsatta tjänstemannaberedningen av propositionen.

(28) Grundlagsutskottet påpekar att lagberedning är en av ministeriernas viktigaste uppgifter. Utskottet har ansett det vara klart att uppgiften inte kan läggas ut på entreprenad. I praktiken har det dock ansetts att det inte hindrar inhämtning av externa utredningar eller anlitan av extern experthjälp (se GrUU 11/2016 rd, s. 8). I ljuset av tillgängliga uppgifter menar grundlagsutskottet att propositionen ändå har beretts på ett sätt som avviker från den typiska situationen där man i inledningsfasen av beredningen anlitar en utredningsperson eller annan motsvarande experthjälp. Utskottet har ansett det vara viktigt att ministerierna ser till att det finns tillräckligt med erfarna lagberedare (GrUB 8/2015 rd).

(29) Grundlagsutskottet konstaterade redan i början av 2000-talet att upphovsrättslagen på grund av de åtskilliga partiella ändringar som har gjorts i den av olika orsaker har blivit mycket komplicerad och svårbegriplig (GrUU 7/2005 rd, s. 2/II). Inte heller det nu aktuella lagförslaget bidrar till att göra regleringen tydligare och mer begriplig. Utskottet har ansett att det är problematiskt att bestämmelserna är svårbegripliga, eftersom upphovsrättslagstiftningen berör nästan alla människor (GrUU 7/2005 rd, s. 2/II). Utskottet anser att det på upphovsrättslagstiftningen fortfarande ställs särskilda krav på tydlighet och begriplighet, vilket bör beaktas vid beredningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 13 b och 55 f § samt utskottets anmärkning om att kulturutskottets utkast till betänkande behöver föreläggas grundlagsutskottet för behandling, beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 58/2022 rd

Helsingfors 27.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Ville Valkonen saml
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.