

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2005 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av upphovsrättslagen och 49 kap. strafflagen

*Till kulturutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 23 mars 2004 en proposition med förslag till lagar om ändring av upphovsrättslagen och 49 kap. i strafflagen (RP 28/2004 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kulturutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- direktör Jukka Liedes, undervisningsministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet

- ecklesiastikråd Matti Halttunen, Kyrkostyrelsen
- juris kandidat Kristiina Harenko
- professor Mikael Hidén
- assistent Juha Lavapuro
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- forskare Tuomas Mylly
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, docent Rainer Oesch
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— kommunikationsministeriet.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i upphovsrättslagen. Det främsta syftet med propositionen är att sätta i kraft Europaparlamentets och rådets direktiv från 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället. Dessutom föreslår regeringen vissa ändringar i upphovsrättslagen som inte beror på direktivet. I lagförslaget ingår bestämmelser bl.a. om inskränkningar i upphovsrätten och om avtalslicens, om kompensation för framställning av exemplar av verk för enskilt bruk, om skydd för och användning av

verk som skyddats med tekniska åtgärder och om undervisningsministeriets befogenheter att uppdra åt organisationer representerande upphovsmän, utövande konstnärer och producenter att ha hand om en rad uppgifter. Propositionen innehåller också ett förslag till ändring av 49 kap. i strafflagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de antagits och blivit stadfästa. Bestämmelserna om avtalslicens och kompensationsavgift samt vissa andra bestämmelser som hänger ihop med översynen av friex-

emplarslagen avses dock träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Tidsfristen att genomföra direktivet utlöpte den 22 december 2002.

I propositionens digra motiv till lagstiftningsordning redogör regeringen dels för det grundlagsfästa skyddet för upphovsrätten, dels för hur upphovsrätten förhåller sig till yttrandefriheten,

näringsfriheten och de grundläggande kulturella rättigheterna. Utgående från denna plattform presenterar regeringen en detaljerad analys av bestämmelsernas relation till grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men anser det trots allt önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Upphovsrätten hör till de immateriella rättigheter med förmögenhetsvärde som åtnjuter egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen (RP 309/1993 rd s. 66/II, GrUU 1/1995 rd s. 1). Detta gäller framför allt de ekonomiska rättigheter som ingår i upphovsrätten (GrUU 28/2004 rd s. 4/I), såsom rätten att bestämma om användningen av ett verk i kommersiellt eller annars ekonomiskt betydelsefullt syfte. Dessutom har upphovsmannens moraliska rättigheter vissa beröringspunkter med de grundläggande rättigheterna, t.ex. skyddet för vars och ens heder i grundlagens 10 §, rätt till fri vilja och självbestämmanderätt i grundlagens 7 § och de kulturella rättigheterna i grundlagens 16 § (GrUU 28/2004 rd s. 4).

Upphovsrättslagstiftningen är relevant också med hänsyn till andras grundläggande rättigheter än bara upphovsmännens och närstående rättighetshavares. I bestämmelser som påverkar de rättsliga förutsättningarna för kommunikation bör exempelvis beaktas den yttrandefrihet som var och en garanteras i grundlagens 12 §. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Bestämmelserna i grundlagens 16 § om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet och om möjligheterna för var och en att oavsett medellöshet utveckla sig själv är viktiga lika väl för upphovsmännen som för användarna. Dessutom finns det vissa relevanta aspekter

på egendomsskyddet för dem som har förvärvat ett verk.

Upphovsrättslagstiftningen reglerar i allt väsentligt förhållandet mellan rättighetshavaren och andra personer, alltså inte mellan upphovsmannen och det allmänna. Enligt förarbetena till översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna förmedlas de grundläggande fri- och rättigheternas inverkan på horisontella förhållanden av detta slag genom konkretiserande vanlig lagstiftning (RP 309/1993 rd s. 31/II). I en konstellation som denna är det enligt utskottet viktigt att alla i regleringshänseende viktiga grundläggande rättigheter blir beaktade i lagstiftningen på ett balanserat sätt. Bestämmelserna får exempelvis inte oskäligt begränsa vare sig rättighetshavarens eller användarens rättigheter. Också när upphovsrättslagstiftningen tolkas och tillämpas gäller det att se till att balansen mellan de grundläggande rättigheterna bibehålls.

Upphovsrättslagen har av olika orsaker genomgått en lång rad partiella ändringar som gjort den komplicerad och svåröverskådlig. Det nu föreliggande lagförslaget bidrar inte heller det i alla avseenden till att göra reglerna tydligare och lättare att förstå. Det här är ett problem, eftersom nästan alla i vårt moderna samhälle berörs av upphovsrättslagstiftningen. I och med den kommunikationstekniska utvecklingen blir det allt vanligare att såväl privatpersoner som föreningar och organisationer kan vara mottagare och användare och samtidigt producenter och publicerare när det gäller upphovsskyddade meddelanden (se GrUB 14/2002 rd s. 3/II). Efterhand som informationssamhället utvecklats har kom-

munikation över olika tekniska medium blivit praktiskt taget kontinuerlig och kan utgöra ett inslag i det mesta en person gör under dagens lopp. Därför är det speciellt viktigt att upphovsrättslagstiftningen är tydlig och begriplig.

Det faktum att upphovsrättslagen är svårbegriplig kan bli ett problem med avseende på exaktetskravet i den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 §. Enligt det måste brottsrekvisiten för varje brott uttryckas tillräckligt noggrant i lagen så att man utifrån bestämmelsens lydelse ska kunna säga om en verksamhet eller försummelse är straffbar (GrUU 48/2002 rd s. 2/II, GrUU 26/2004 rd s. 3/II). Kravet tillgodoses inte på bästa möjliga sätt när bestämmelserna om upphovsrättsbrott och upphovsrättsförseelse får sitt essentiella innehåll genom den svårbegripliga upphovsrättslagen. Detta är något som absolut måste tas hänsyn till när straffbestämmelserna tillämpas i enskilda fall, påpekar utskottet.

Med hänvisning till det ovan sagda är det angeläget att regeringen sätter igång med en total översyn för att vi ska få en tydligare upphovsrättslagstiftning, menar utskottet. I det sammanhanget gäller det att utifrån de olika grundläggande rättigheterna göra en sammantagen bedömning av upphovsrättslagstiftningen och införa de bestämmelser som eventuellt behövs för att åstadkomma balans i lagstiftningen.

#### *Fria verk*

*Den föreslagna 9 § i upphovsrättslagen.* Enligt 9 § 1 mom. är lagar och förordningar samt beslut och yttranden av myndigheter eller andra offentliga organ samt sådana översättningar av dessa som en myndighet eller ett annat offentligt organ har gjort eller låtit göra inte föremål för upphovsrätt. Utifrån ett konstitutionellt perspektiv finns det i och för sig ingenting att anmärka mot förslaget. Men i bestämmelsen bör med lagar och förordningar lämpligen jämföras andra författningar och föreskrifter samt fördrag och andra motsvarande dokument med internationella förpliktelser för Finland som ska publiceras enligt lagen om Finlands författningssamling.

Av 9 § 2 mom. följer att upphovsrätten också gäller självständiga verk som ingår i handlingar som avses i 1 mom. Verken får dock återges i samband med handlingen samt användas separat från handlingen för de administrativa eller andra syften som handlingen hänför sig till.

Bestämmelsen är besvärlig med tanke på den i grundlagens 12 § garanterade yttrandefriheten och den i samma paragraf ingående offentlighetsprincipen. Trots att ambitionen att skydda upphovsrätten är godtagbar med hänsyn till de grundläggande rättigheterna, kan det ifrågasättas om det föreligger ett vägande behov för de föreslagna bestämmelserna. Normalt innehåller nämligen lagar och andra i bestämmelsen avsedda dokument inte självständiga verk. Men om en i sig offentlig del av ett dokument fritt får användas bara för ett ur dokumentet härledbart syfte, kan det uppstå situationer där den allmänna debatten, den fria informationsförmedlingen och den offentliga kritiken mot maktövarna begränsas onödigt mycket om upphovsrätten utsträcks till delar av dokument. Tvärt emot vad som påstås i propositionsmotiven förtydligar förslaget inte regleringen, anser utskottet.

Förslaget bör av ovan nämnda orsaker preciseras, om bestämmelsen överlag anses behövlig. I det sammanhanget bör det övervägas om lagar och andra författningar, allmänna rättsnormer som myndigheter utfärdar med stöd av lagfästa befogenheter samt fördrag och motsvarande dokument helt kunde lyftas ut ur tillämpningsområdet för 2 mom. Därtill bör bestämmelsen ges en skrivning som bygger på en mindre rigorös begränsning av yttrandefriheten och offentlighetsprincipen än den föreslagna, t.ex. att ett självständigt verk i en handling inte separat från handlingen får användas i rent kommersiellt syfte.

#### *Framförande av verk under gudstjänster*

Enligt 21 § 1—3 mom. får utgivna verk, sceniska verk och filmverk undantagna, framföras offentligt i samband med undervisning och vid tillställningar som inte ordnas i förvärvssyfte och där huvudsaken inte är att framföra verk. I motsats till vad fallet är nu gäller detta enligt 4 mom.

inte offentligt framförande av ett verk i samband med gudstjänst.

Förslaget är av intresse med beaktande av religionsfriheten i grundlagens 11 §. Rätten att bekänna sig till och utöva en religion hör till de viktigaste uttrycksformer för religionsfrihet som räknas upp i 11 § 2 mom. i grundlagen. Till friheten att bekänna sig till och utöva en religion hör enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att alla religiösa samfund kan bestämma om sina egna religiösa ceremonier (RP 309/1993 rd s. 59/II, GrUB 10/2002 rd s. 2—3). Som en religiös ceremoni bland andra kan gudstjänsten anses ingå i kärnområdet för den i religionsfriheten ingående rätten att utöva en religion, menar utskottet.

Som det framgår av propositionsmotiven är det tänkt att musik framförd under gudstjänster ska omfattas av upphovsrätten. Men som bestämmelsen är formulerad gäller reglerna inte bara gudstjänstmusik utan avser uppförande av inte bara musikverk utan även andra verk under gudstjänster. Vilka konsekvenser förslaget får beror till denna del på i vilken utsträckning de texter eller exempelvis predikningar som framförs vid religiösa samfunds gudstjänster är verk enligt upphovsrättslagen. Om framförandet av musikverk och andra verk på förslaget sätt ska vara beroende av tillstånd från upphovsmännen eller organisationer som företräder dem, innebär det enligt utskottet i själva verket ett så stort ingrepp i kärnområdet för rätten till religionsutövning att förslaget inte uppfyller kravet på proportionalitet i lagstiftningen.

Förslaget är problematiskt även med hänsyn till det med religionsfriheten intimt sammanhängande förbudet i grundlagens 6 § 2 mom. mot särbehandling på grund av religion. Förslaget försätter nämligen gudstjänster i en sämre position än andra i 21 § 2 mom. avsedda offentliga tillställningar och fungerar följaktligen religiöst diskriminerande.

För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste 21 § 4 mom. alltså strykas och gudstjänster jämföras antingen med undervisning eller med tillställningar enligt 2 mom.

### *Kravet på laglig förlaga*

*Framställning för enskilt bruk.* Huvudregeln i 11 § 5 mom. går ut på att med stöd av bestämmelserna i 2 kap. om inskränkning av upphovsrätten får exemplar inte framställas av sådana exemplar av verk som framställts eller gjorts tillgängliga för allmänheten i strid med 2 §. Enligt undantagsbestämmelsen i momenten tillämpas förbudet inte på användning av verk med stöd av en rad i momentet uppräknade paragrafer.

Det föreslagna kravet på laglig förlaga gäller också framställning för enskilt bruk. Var och en får nämligen enligt 2 kap. 12 § 1 mom. i upphovsrättslagen framställa enstaka exemplar av offentliggjorda verk för sitt enskilda bruk. Exemplar som framställts på detta sätt får inte användas för andra ändamål. Denna begränsning av upphovsrätten kan motiveras t.ex. med det egendomsskydd, den yttrandefrihet, det skydd för privatlivet och de kulturella rättigheter verkets användare har.

De föreslagna bestämmelserna utgår från att en person ska känna till att förlagan är laglig för att få göra det som föreskrivs i 12 §. I dagens IKT-miljö är kravet högt satt. När det gäller material som finns tillgängligt via publika datanät kan det, som det påpekas i motiven, vara svårt att avgöra om det rör sig om lagligt material. Ibland kan det vara rentav omöjligt att dra några slutsatser. En sådan ovisshet om rätten existerar eller inte är problematisk när det handlar om bestämmelser med koppling till de grundläggande rättigheterna.

Problemet mildras något av att 56 a § 2 mom. inte betraktar det som upphovsrättsförseelse om någon i strid med 11 § 5 mom. framställer enstaka exemplar för eget bruk. Men den som i strid med lagen framställt ett exemplar för enskilt bruk är enligt 57 § 1 mom. skyldig att oavsett aktsamhetsgraden betala upphovsmannen skäligt vederlag och därtill kan den som framställt ett exemplar dömas till förverkandepåföljd enligt 58 §. Med beaktande av hela regelverket kan också en person som inte visste att det material han eller hon använde var olagligt dömas till dessa påföljder. Möjligheten att döma till påföljder kan framstå som oskälig, särskilt som det i

praktiken är svårt, eller till och med omöjligt för en person att få reda på om det material han eller hon använt är lagligt, menar utskottet.

På grund av det ovan anförda och med hänvisning till de grundläggande rättigheterna anser utskottet att framställning av enstaka exemplar för enskilt bruk med stöd av 12 § i upphovsrättslagen inte ska omfattas av de påföljdsregler som bygger på ansvar oberoende av aktsamhetsgraden.

*Kringgående av tekniska skyddsåtgärder.* Enligt 11 § 5 mom. är det inte tillåtet att för enskilt bruk kopiera exemplar till vars skydd utförda tekniska åtgärder kringgåts i strid med 50 a §.

Den som på laglig väg skaffat sig ett exemplar av ett verk har med stöd av 50 a § 3 mom. rätt att kringgå en teknisk skyddsåtgärd för att kunna lyssna eller se på verket. Den som kringgått en teknisk skyddsåtgärd har då i sin besittning ett exemplar där den tekniska åtgärd som skyddar exemplaret inte har kringgåts i strid med utan i överensstämmelse med 50 a § och följaktligen har personen i fråga rätt enligt 11 § 5 mom. att framställa enstaka exemplar av den för enskilt bruk. Sista meningen i 50 a § 3 mom. i förslaget förbjuder emellertid framställning av exemplar av ett verk, om den tekniska åtgärd som skyddar verket har kringgåts för att lyssna eller se på verket. Det är t.ex. förbjudet att av ett sådant verk framställa exemplar för enskilt bruk. Bestämmelserna motsäger alltså varandra.

Med tanke på de grundläggande rättigheter som den som lagligt skaffat ett verk har är det enligt utskottet motiverat att han eller hon ska ha rätt att framställa några exemplar av verket för enskilt bruk. I sista hand är det fråga om persons rätt att använda verket för det avsedda ändamålet, dvs. rätten att se och lyssna på verket. Utskottet anser att upphovsrätten får ett adekvat skydd genom förbudet i upphovsrättslagens 12 § 1 mom. mot att använda exemplar som framställts enligt paragrafen för annat ändamål. Följaktligen bör sista meningen i 50 a § 3 mom. strykas i förslaget.

*Upptagnings- och förvaringsskyldighet.* I 25 d § 4 mom. i lagförslaget föreskrivs om rätten att framställa och förvara ett exemplar av ett utsänt eller överfört verk för att den på lag grundade skyldigheten till upptagning eller förvaring ska uppfyllas. Till exempel 6 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation har en bestämmelse om en skyldighet av detta slag. Sådan framställning av ett exemplar av ett verk som sker för att uppfylla en lagfäst skyldighet bör enligt utskottets åsikt omfattas av undantagen i 11 § 5 mom. Upptagnings- och förvaringsskyldigheten kan nämligen också komma att gälla material som framställts i strid med kravet på laglig förlaga. Lagförslaget behöver kompletteras på denna punkt.

*Cachelagring.* Utskottet har diskuterat vilka effekter förbudet i 11 § 5 mom. kan tänkas få för de söktjänster som är nödvändiga för användningen av datornät. Det förefaller nämligen som om söktjänsterna kontinuerligt bryter mot upphovsrättslagen i full skala till den del funktionen bygger på cachelagring av material som hämtats på datornät, i den händelse att framställningen av detta lagrade material inte kan betraktas som sådan tillfällig framställning av exemplar som 11 a § tillåter. Med hänsyn till yttrandefriheten i grundlagens 12 § kommer bestämmelserna då att avsevärt begränsa användningen av datornät. Av den anledningen är det viktigt, påpekar utskottet, att kulturutskottet utreder vilka konsekvenser bestämmelserna i fråga får och i förekommande fall genom tillägg av en uttrycklig passus i undantagsbestämmelsen i 11 § 5 mom. ser till att söktjänster som är viktiga för alla som använder datornät kan användas också framöver utan hinder av upphovsrättslagen

*Utsändning av program som omfattas av vidareutskicksskyldigheten*

Upphovsrättslagens 25 i § 1 mom. tillåter att teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionnät via ledning för allmänheten vidareänder verk som ingår i sådana radio- och televisionssändningar som avses i 134 § i kommunikationsmarknadslagen samtidigt med den ur-

sprungliga sändningen och utan att den ändras. Upphovsmannen har enligt 25 i § 2 mom. i förslaget rätt till ersättning för vidareändringen. Ersättningen kan betalas endast genom förmedling av en organisation som avses i 26 § 1 mom. Här motsvarar förslaget de gällande bestämmelserna.

Teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionen är enligt 134 § 1 mom. i kommunikationsmarknadslagen skyldiga att, utom i situationer som avses i 3 mom., i nätet utan ersättning distribuera Rundradion Ab:s televisions- och radioprogramutbud som omfattas av den allmännyttiga verksamheten och som fritt kan tas emot samt special- och tilläggstjänster som ansluter sig till dessa programutbud och som fritt kan tas emot. Samma gäller televisions- och radioprogramutbud som med stöd av en riksomfattande programkoncession tillhandahålls i den kommun där nätet är beläget, material som redigerats för ett program som ingår i programutbudet, reklam som anknyter till programutbudet samt andra motsvarande tjänster som hör till programutbudet. Programutbud och tjänster ska tillhandahållas användarna i oförändrad form och samtidigt som den ursprungliga sändningen. Programutbud som fritt kan tas emot samt tjänster i anknytning till dem ska avgiftsfritt tillhandahållas användaren.

I analysen av kommunikationsmarknadslagen gjorde utskottet den bedömningen att det fanns ett med yttrandefriheten sammanhängande konstitutionellt skäl för bestämmelserna om distributionsskyldigheten. I en situation där omkring 40 procent av hushållen i praktiken kunde ta emot tevesändningar bara via kabel, ansåg utskottet att teveverksamheten kunde anses möjlig i hela riket bara om programutbudet distribueras via kabelnät (GrUU 61/2002 rd s. 4/II).

Sett utifrån detta övergripande perspektiv och med tanke på egendomsskyddet i grundlagens 15 § 1 mom. uppfyller bestämmelsen om skyldigheten att betala ersättning till upphovsmannen för fullgörande av en lagstadgad skyldighet inte proportionalitetsprincipen, anser utskottet. Upphovsmannens rätt att få ersättning inte bara av det företag som står bakom det ursprungliga

programutbudet utan också av det teleföretag som vidareänder det överskrider enligt utskottets mening det som upphovsmannen rimligen har rätt till i en sådan situation. Enligt information till utskottet har upphovsrättsorganisationerna de facto inte tagit ut någon ersättning av teleföretag med vidareändringsskyldighet. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt måste bestämmelsen om upphovsmannens rätt till ersättning för vidareändring enligt distributionsskyldighet strykas i 25 i § 2 mom.

#### *Kriminalisering av införsel*

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet inför till landet eller till finskt territorium för vidaretransport till tredje land exemplar av verk som han eller hon vet eller har grundad anledning att misstänka vara framställda utomlands under sådana omständigheter att en framställning i Finland hade varit straffbar enligt upphovsrättslagen ska enligt 56 a § 1 mom. 2 punkten dömas för upphovsrättsförseelse.

Det räcker med ett enda i utlandet, även på EU-territorium, framställt exemplar för att införseln ska vara straffbar enligt bestämmelsen. Det krävs inte att gärningen ska ha utförts i kommersiellt syfte, utan det är straffbart att föra in ett exemplar också för enskilt bruk. Inresande personer kan följaktligen med stöd av bestämmelsen misstänkas ha gjort sig skyldiga till upphovsrättsförseelse, om de har med sig ett enligt anskaffningslandets lagstiftning lagligt framställt exemplar av ett verk. Reglerna gäller följaktligen också bl.a. turister som kommer till Finland, när de har med sig ett verksexemplar som de skaffat i hemlandet och som där framställts på laglig väg.

Kravet på balans mellan de grundläggande rättigheterna tillgodoses enligt utskottets mening inte på bästa möjliga sätt, om också de från upphovsskyddssynpunkt allra obetydligaste gärningarna kriminaliseras i denna utsträckning. För egendomsskyddets del är det t.ex. problematiskt att en person som för personligt bruk skaffat sig låt säga ett enda verksexemplar som framställts lagligt utomlands, enligt 57 § kan dömas

att betala upphovsmannen skäliga vederlag och ersättningar och att verksexemplaret därtill med stöd av 58 § kan dömas förverkat. Mot bakgrund av exakthetskravet i den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § är det åter inte korrekt att brottsrekvisiten formuleras utifrån de inte helt lättförståeliga bestämmelserna om framställning av verket, trots att gärningen måste ha utförts uppsåtligt eller av grov oaktsamhet för att vara straffbar.

Utskottet anser att straffbestämmelsen, som berör många människor och många gärningar, lämpligen bör ses över för att bättre uppfylla kravet på proportionalitet och exakthet.

#### *Avtalslicens*

Bestämmelserna i upphovsrättslagens 2 kap. om avtalslicens tillämpas enligt 26 § 1 mom. på avtal om användning av ett verk mellan användaren och en av undervisningsministeriet godkänd organisation som företräder ett flertal upphovsmän till i Finland använda verk inom ett visst område. En licenstagare får i enlighet med licensvillkoren använda även sådana upphovsskyddade verk inom samma område vars upphovsmän inte företräds av organisationen. Rätten för organisationen att ingå avtal också för upphovsmän som inte överlåtit avtalsrätten på organisationen utgör en med tanke på det grundlagsfästa egendomsskyddet betydelsefull begränsning av upphovsmannens avtalsfrihet (GrUU 41/2000 rd, s. 3/1).

Systemet med avtalslicens bygger på den gällande lagen och är en vedertagen form av kollektiv förvaltning av upphovsrätter. Den är tänkt bl.a. att underlätta för användarna av verken att skaffa de tillstånd upphovsrättslagstiftningen kräver, särskilt när det handlar om användning av masskaraktär. Det finns alltså godtagbara grunder för licensen, bl.a. sådana som har med yttrandefriheten och de kulturella rättigheterna att göra. Med tanke på proportionalitetsaspekten bör det observeras att upphovsmannen enligt särbestämmelserna om avtalslicens får förbjuda att hans eller hennes verk används, bortsett ett smärre undantag, dvs. fotokopiering enligt 13 §. Upphovsmän som står utanför en organisation

har med stöd av 26 § 4 mom. större rätt till ersättning för användning av ett verk än de som organisationen företräder. En viktig sak som framgår av propositionsmotiven är att upphovsmannen utan hinder av avtalslicensbestämmelserna har rätt att under alla omständigheter ingå avtal om användningen av hans eller hennes verk, förutsatt att han eller hon inte har överlåtit avtalsrätten på en organisation. Bestämmelserna påverkar inte lagstiftningsordningen. Utskottet ser inget hinder för att skyddet för den svagare parten vägs in i samband med en översyn av bestämmelserna.

#### *Kompensationsavgift*

*Avgiftens karaktär.* Tillverkaren eller importören ska enligt 26 a § 1 mom. betala en avgift för ett ljud- eller bildband eller någon annan anordning på vilken verk kan tas upp och som i betydande utsträckning används för framställning av exemplar av verk för enskilt bruk. Avgiften fastställs enligt anordningens speltid eller lagringskapacitet och betalas genom förmedling av en organisation som företräder upphovsmännen för att användas som kompensation till verkets upphovsman samt för ändamål som är gemensamma för upphovsmännen.

Kompensationen, allmänt kallad kassettavgiften, är en lagstadgad betalning som i sista hand tas ut på enhetliga grunder av dem som använder anordningarna och betalas vidare till upphovsmännen till verken. Även om man i kompensationen kan skönja drag av skattekaraktär, bör den trots allt ses som en privaträttslig ersättning för de ekonomiska förluster upphovsmännen lider till följd av kopieringen, menar utskottet. Sett ur denna synvinkel är det något problematiskt att det föreslås att de influtna pengarna inte bara ska användas som kompensation till upphovsmännen utan också "för ändamål som är gemensamma för upphovsmännen". Enligt propositionsmotiven är tanken att kompensationen ska komma så många rättighetshavare eller rättighetshavargrupper som möjligt till godo, då man i praktiken inte genom individuella redovisningar kan nå alla rättighetshavare. Den gemensamma andelen av de influtna medlen används

följaktligen, åtminstone indirekt, som kompensation till upphovsmännen. Utskottet anser det trots allt vara skäl att precisera lydelsen på denna punkt för att avgiftens kompensationskaraktär ska framgå tydligare. Samma anmärkning gäller 26 b § 1 mom.

*Uttag av kompensationsavgift.* Avgiften tas enligt 26 b § 1 mom. ut av en av undervisningsministeriet godkänd upphovsrättsorganisation. Propositionen ger inte besked om vad som menas med "tas ut" och om organisationen exempelvis har för avsikt att ta till indrivningsåtgärder av något slag. Utifrån de andra bestämmelserna i förslaget kan man i alla fall sluta sig till att tanken är att de betalningsskyldiga bara ska betala avgiften genom organisationens förmedling, på samma sätt som i fråga om kompensationsavgiften i 26 a § 1 mom. och användningsersättning i 47 a §. Avgiften betalas med andra ord till organisationen, som överför pengarna till upphovsmännen. Med denna tolkning utgör reglerna inget konstitutionellt problem, menar utskottet. Men i det fallet bör den onödigt diffusa passusen om att ta ut avgift strykas i 26 b § 1 mom. Alternativet är att lagförslaget kompletteras t.ex. med bestämmelser lik dem i lagen om indrivning av fordringar gällande bl.a. indrivningsmetoder, god indrivningssed och den betalningsskyldigas rättssäkerhet.

*Återförsäljares regressrätt.* I 26 a § 2 mom. ges återförsäljaren rätt att återkräva kompensationsavgiften hos en annan återförsäljare. Enligt propositionsmotiven handlar det om återförsäljares regressrätt och möjligheter att inkräva regressfordringar hos återförsäljare högre upp i ansvarskedjan. Men detta framgår inte av lagtexten, lika lite som hur återförsäljarnas inbördes ansvarskedja fastställs. Reglerna behöver kompletteras på denna punkt.

#### *Godkännande av en organisation*

*Kriterierna för godkännande.* Ena parten i avtal som ingås med stöd av bestämmelserna om avtalslicens är enligt 26 § 1 mom. en av undervisningsministeriet godkänd organisation som

företräder ett flertal upphovsmän till i Finland använda verk inom ett visst område. Av 26 § 2 mom. framgår det att organisationen godkänns av undervisningsministeriet för viss tid, högst fem år. Godkännandet kan återtas om organisationen inte uppfyller villkoren i godkännandebeslutet. Likartade bestämmelser om undervisningsministeriets befogenheter att godkänna en organisation ingår i 26 b § 1 mom. och 47 a § 5 mom.

Det enda kriteriet för godkännande är att organisationen ska företräda ett flertal upphovsmän till i Finland använda verk. Om kriteriet uppfylls åligger det ministeriet enligt formuleringen i 26 § 2 mom. ("Undervisningsministeriet godkänner") att bevilja organisationen den föreskrivna auktorisationen. För att bli godkänd krävs det enligt 26 b § 1 mom. dessutom att organisationen förbinder sig att i enlighet med en av undervisningsministeriet godkänd dispositionsplan använda en del av den i 26 a § avsedda avgiftens avkastning för ändamål som är gemensamma för upphovsmännen.

I propositionsmotiven påpekas det att också andra faktorer ska vägas in i beslutet om godkännande. Organisationen ska exempelvis företräda rättighetshavarna på ett tillräckligt representativt sätt. Vikt bör även fästas vid hur organisationen är uppbyggd och i vilken utsträckning den har förutsättningar och förmåga att handha de lagfästa uppgifterna för en auktoriserad organisation. Beslut om godkännande bör överlag utgå från en övergripande bedömning där hänsyn tagits till alla kända omständigheter, låt vara att motiven inte nämner något om deras karaktär. Dessutom är det enligt motiven möjligt med godkännande för en eller flera organisationer, beroende på systemets funktion och arrangemangets lämplighet. I motsats till bestämmelserna i lagen tyder motiven på att ministeriet snarare har fri än bunden prövningsrätt.

Som en följd av kravet i grundlagens 2 § 3 mom. att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag måste lagförslaget kompletteras med bestämmelser om dels godkännandevillkoren för organisationen, dels de omständigheter ministeriet ska väga in i beslutet om godkännande för att



det syfte som framgår av propositionsmotiven ska kunna uppnås. Dessutom bör lagen lämpligen kompletteras med en bestämmelse om att beslutet om godkännande fattas på ansökan av organisationen. — Samma anmärkningar gäller det som sägs om ministeriets befogenheter i 26 b § 1 mom. och 47 a §.

*Villkor i godkännandebeslutet.* Av 26 § 2 mom. i förslaget framgår indirekt att det är tänkt att undervisningsministeriet ska få rätt att villkora beslutet om godkännande av en organisation. Men lagförslaget har inga uttryckliga bestämmelser om en sådan behörighet för ministeriet eller om vilka villkor eller ens vilken typ av villkor, ministeriet kan ställa. Också här behöver förslaget kompletteras på grund av 2 § 3 mom. i grundlagen. Samma anmärkning gäller 47 a § 5 mom. Likaså är det nödvändigt att i 26 b § 1 mom. ange på vilka villkor undervisningsministeriet godkänner den i momentet angivna dispositionsplanen för kompensationsavgiften.

*Återtagande av godkännande.* Om organisationen inte uppfyller villkoren i godkännandebeslutet har ministeriet enligt 26 § 2 mom. rätt att återta godkännandet. När det handlat om regler för näringsverksamhet har utskottet i sin praxis ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftfullare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Därför har utskottet ansett att proportionaliteten kräver att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelse och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till korrigerande av uppenbara brister i verksamheten (GrUU 14/2004 rd s. 3/I, GrUU 44/2004 rd s. 2—3). Samma principer bör enligt utskottets mening följas också i bestämmelserna om återkallande av godkännande av en organisation i föreslagna 26 § 2 mom. och 47 a § 5 mom. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste det kompletteras på denna punkt.

#### *Bemyndigande att utfärda förordning*

*Allmänt.* Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att bestämmelser om bemyndigande genom lag ska vara exakta och noggrant avgränsade (t.ex. GrUU 33/2004 rd s. 4—6).

Utskottet har vid upprepade tillfällen betonat att 80 § i grundlagen direkt inskränker tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Genom förordning kan det således inte meddelas allmänna rättsregler i frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 33/2004 rd s. 4/I).

*Statsrådets befogenhet att utfärda förordning.* Enligt den föreslagna 16 § föreskrivs genom förordning av statsrådet om de arkiv, bibliotek och museer som får framställa exemplar av verk som finns i deras egna samlingar. Bemyndigandet inkluderar inga regler som begränsar eller styr förordningsutfärdarens prövningsrätt utan låter förordningsutfärdaren fritt avgöra för vilka av de nämnda inrättningarna inskränkningar i upphovsrätten är tillåtna. Med hänsyn till 80 § 1 mom. i grundlagen är det diskutabelt att ge förordningsutfärdaren fria händer att utse också sådana privata inrättningar som har möjlighet att utnyttja sin lagfästa rätt att framställa verksexemplar. Förslaget är så öppet att det inte uppfyller de krav på exakthet som till följd av kopplingen till bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna gäller för bemyndigande. Reglerna måste preciseras för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt. Lagen bör tillräckligt noga ange de villkor som en i den föreslagna bestämmelsen avsedd inrättning ska uppfylla. Samma konstitutionella anmärkning gäller också 16 a § 1 och 2 mom., 16 d § 1 mom. och 17 § 2 och 3 mom.

Enligt 17 § 2 och 3 mom. får i momenten avsedda inrättningar framställa exemplar av utgivna verk bl.a. för syn- eller hörselskadade på villkor som föreskrivs i förordning av statsrådet. Bemyndigandet har inga gränser. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt behöver bemyndigandet kompletteras exempelvis med passusar om hurdana eller vilken typ av villkor för utnyttjande av rättigheterna som kan föreskrivas genom förordning. Utskottet påpekar att förordningsutfärdaren inte kan ges rätt att utfärda bestämmelser om t.ex. omständigheter som är väsentliga med avseende på upphovsrätten eller inskränkningar i den eller andra liknande omständigheter som hör till lagområdet.

I 26 h § föreskrivs att närmare bestämmelser om verkställigheten av de i paragrafen nämnda lagrummen utfärdas genom förordning av statsrådet. Även 25 i § 3 mom. ger befogenhet att utfärda närmare bestämmelser om verkställigheten av paragrafen.

Förslagen motsvarar till skrivningen ett i lag normalt förekommande generellt bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om verkställigheten av lagen. Utskottet har redan tidigare avvisat uppfattningen att det med stöd av ett bemyndigande som berättigar att utfärda bestämmelser om verkställigheten av lagen vore möjligt att genom förordning utfärda bestämmelser om vilken som helst sak som hör till området för lagen. Av kravet på att en bemyndigandebestämmelse som grundar sig på 80 § i grundlagen ska vara exakt och noggrant avgränsad följer att bemyndigandet att utfärda verkställighetsbestämmelser måste tolkas snävt. Utifrån ett sådant bemyndigande kan till exempel nödvändiga bestämmelser som styr myndighetsverksamhet utfärdas när lagen träder i kraft (GrUU 40/2002 rd s 7/I, GrUU 29/2004 rd s. 3). Samma principer bör iaktas också i tolkningen och tillämpningen av verkställighetsbefogenheterna i de enskilda paragraferna. De föreslagna bestämmelserna kommer följaktligen att ha en rätt snäv räckvidd.

De saker som räknas upp i 54 § 1 mom. av görs vid meningsskiljaktigheter genom skilje-

förfarande på det sätt som bestäms genom förordning av statsrådet. Parterna kan med stöd av 2 mom. även komma överens om att saken ska avgöras av skiljemän enligt lagen om skiljeförfarande.

Förslaget utgör inget problem med hänsyn till 21 § 1 mom. i grundlagen, eftersom 54 § 4 mom. ger en part möjligheten att under alla omständigheter föra sin sak till Helsingfors tingsrätt. Däremot kan den öppna fullmakten att i förordning bestämma om skiljemannaförfarandet inte anses vara korrekt mot bakgrund av kravet i grundlagens 21 § 2 mom. på att garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Ett annat kruz är att det förefaller som om det genom bemyndigandet vore möjligt att utan några som helst hinder åsidosätta lagen om skiljeförfarande. Utskottet menar att det med tanke på 21 § 2 mom. och 80 § 1 mom. i grundlagen är nödvändigt att dels lägga till bestämmelser i lagen om grunderna för de rättigheter och skyldigheter som behövs för att tillgodose parternas rättssäkerhet i ett skiljeförfarande, dels formulera bemyndigandet att utfärda förordning - om det överhuvudtaget anses behövligt - så att det avser utfärdande av bestämmelser som är noggrannare än lag. Om ändringarna inte görs, kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

*Ett ministeriums befogenhet att utfärda förordning.* Bestämmelser om de anordningar som omfattas av kompensationsavgiften utfärdas enligt 26 a § 3 mom. genom förordning av undervisningsministeriet sedan kommunikationsministeriet och handels- och industriministeriet lämnat utlåtande. Av 1 mom. framgår att avgift ska betalas för ljud- respektive bildband samt andra anordningar på vilka verk kan tas upp och som i betydande utsträckning används för framställning av exemplar av verk för enskilt bruk. Trots att bestämmelsen är rätt generös, främst beroende på att ordet anordning täcker så mycket, begränsar den bemyndigandet att utfärda förordning tillräckligt med hänsyn till 80 § 1 mom. i grundlagen. Men det vore enligt utskottet ändå på sin plats att precisera 1 mom. t.ex. genom an-

givande av att anordningen ska vara jämförbar med ljud- och bildband.

Enligt 26 a § 3 mom. föreskrivs också storleken på avgiften genom förordning av undervisningsministeriet. Utnyttjandet av bemyndigandet begränsas av en ytterst generös bestämmelse om att avgiften ska fastställas så att den kan anses utgöra en rimlig kompensation för framställning av exemplar av verk för enskilt bruk. När avgiften fastställs förutsätter momentet att hänsyn också tas till i vilken utsträckning tekniska åtgärder som hindrar privat kopiering har använts för skydd av verk som gjorts tillgängliga för allmänheten. Inte heller denna bestämmelse kan sägas styra utnyttjandet av bemyndigandet i särskilt hög grad.

I relation till grundlagens 80 § 1 mom. är bemyndigandet alltför ospecificerat, särskilt om man beaktar vilken roll avgiften spelar med hänsyn till rättighetshavarnas, de betalningsskyldigas och konsumenternas rättigheter. Förslaget rimmar alltså illa med tanken i grundlagens 80 § 1 mom. att ministerierna främst kan bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av teknisk natur och frågor som har ringa samhällelig eller politisk betydelse (RP 1/1998 rd s. 133/I, GrUU 27/2004 rd s. 3, GrUU 33/2004 rd s. 6/I). På grundval av det ovan sagda understryker utskottet vikten av att bemyndigandet att genom förordning föreskriva om kompensationsavgiftens storlek preciseras eller att bemyndigandet flyttas över från ministeriet till statsrådet.

Enligt 26 a § 3 mom. föreskrivs genom förordning av undervisningsministeriet också om en övre gräns för avgiften. Bestämmelsen är egendomlig med tanke på att det föreslagna bemyndigandet är så formulerat att avgiftens storlek entydigt fastställs genom förordning av ministeriet.

#### *Ikraftträdande*

Regeringen föreslår att det genom förordning av statsrådet bestäms när en lång rad lagrum som räknas upp i det första lagförslagets ikraftträdandebestämmelse träder i kraft. Bemyndigandet är betydelsefullt med avseende på 79 § 3 mom. i grundlagen, där det sägs att av en lag ska framgå

när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan i en lag anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning.

I motiven till grundlagspropositionen påpekas det att tidpunkten när en lag träder i kraft i första hand bör framgå av själva lagen. Endast av särskilda skäl kan ikraftträdandetstidpunkten bestämmas genom förordning. Enligt förarbetena föreligger en sådan situation t.ex. om de olika delarna av ett större lagstiftningskomplex ska träda i kraft vid samma tidpunkt och då det när lagen stiftas ännu inte är möjligt eller ändamålsenligt att fastställa tidpunkten (RP 1/1998 rd s. 130—131). Utskottet har i sin praxis också sett det som ett särskilt skäl att tidpunkten för ikraftträdandet hänger samman med att Finlands internationella åtaganden eller t.ex. Europeiska unionens lagstiftning träder i kraft (GrUU 43/2000 rd s. 4/II, GrUU 1/2004 rd s. 4/II, GrUU 5/2004 rd s. 2/I, GrUU 14/2004 rd s. 5).

Vissa av lagrummen i ikraftträdandebestämmelsen i det nu aktuella lagförslaget (16 b § 1 mom. 2 och 3 punkten, 16 c § 1 mom. 2 och 3 punkten, 16 c § 2 mom. och 21 § 3 mom.) avses träda i kraft samtidigt med reformen av friexemplarlagstiftningen. För deras del uppfyller förslaget kravet i grundlagens 79 § 3 mom. på särskilda skäl.

I fråga om de övriga lagrummen handlar det om att avsätta tid för administrativa åtgärder, praktiska arrangemang och information till följd av lagen. Föranstaltningar av detta slag hör till det normala vid så gott som all lagstiftning och den behövliga tiden kan reserveras när beslut fattas om ikraftträdandet i samband med stadfästelsen av lagen. När det gäller dessa lagrum (13 och 13 a §, 14 § 1 mom., 16 d §, 25 a § 2 mom., 25 f § 3 mom. samt 25 g, 25 h, 26, 26 a, 26 b, 26 e och 26 h §) anser utskottet att kravet i grundlagens 79 § 3 mom. på särskilda skäl inte uppfylls och att bestämmelser om när de ska träda i kraft inte kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Ikraftträdandebestämmelsen måste följaktligen ses över för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt.

**GrUU 7/2005 rd — RP 28/2004 rd**

***Utlåtande***

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella an-*

*märkningar om 16 §, 16 a § 1 och 2 mom., 16 d § 1 mom., 17 § 2 och 3 mom., 21 § 4 mom., 25 i § 2 mom., 26 § 2 mom., 47 a § 5 mom., 54 § 1 mom. och ikraftträdandebestämmelsen beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 10 mars 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Arja Alho /sd  
medl. Hannu Hoskonen /cent  
Roger Jansson /sv  
Irina Krohn /gröna  
Miapetra Kumpula /sd  
Annika Lapintie /vänst  
Outi Ojala /vänst  
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent  
Markku Rossi /cent  
Simo Rundgren /cent  
Arto Satonen /saml  
Seppo Särkiniemi /cent  
Ilkka Taipale /sd  
Astrid Thors /sv  
ers. Veijo Puhjo /vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.

## AVVIKANDE MENING

De föreslagna bestämmelserna inverkar på den religionsfrihet som 11 § i grundlagen garanterar och till vars kärnområde rätten att bekänna sig till och utöva en religion hör. Men för enskilda individers bekännelse av och utövning av religion skulle ersättningen för framförande av gudstjänstmusik inte betyda särskilt mycket. Förslaget skulle inte heller påverka människors rätt att höra till eller stå utanför ett religiöst samfund. Reglerna skulle främst slå mot församlingarnas ekonomi.

I de flesta länder i Europa får upphovsmännen ersättning för musik som framförs i samband med gudstjänster. I elva av de s.k. gamla EES-länderna betalas ersättning till upphovsmännen för gudstjänstmusik. Bland de nordiska länderna är detta kutym i Norge, Island och Danmark där ersättningen varierar mellan tre och fyra cent per församlingsmedlem och år.

Gudstjänster kan inte jämföras med evenemang enligt 21 § 2 mom. för folkbildningsverk-

samhet eller välgörande ändamål, eftersom det inte skapas musik speciellt för dem. Det ordnas årligen ca 70 000 gudstjänster i vårt land.

Den föreslagna lagstiftningen skulle vara betydelsefull för upphovsmännen till den musik som framförs vid gudstjänster med hänsyn till egendomsskyddet i grundlagens 15 §. Deras verk uppförs ofta endast och allena vid gudstjänster. Dessutom skulle bestämmelserna resultera i att upphovsmännen till gudstjänstmusik jämföras med andra upphovsmän i den mening grundlagens 6 § avser. Syftet med reglerna är inte att ta ifrån församlingarna deras frihet att bestämma om gudstjänsternas innehåll och moment.

Eftersom de föreslagna bestämmelsernas konsekvenser huvudsakligen skulle vara ekonomiska och religionsfriheten därmed knappt alls skulle påverkas, krävs det inte grundlagsordning för den föreslagna lagstiftningen.

Helsingfors den 10 mars 2005

Irina Krohn /gröna  
Annika Lapintie /vänst

Miapetra Kumpula /sd  
Outi Ojala /vänst