

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande
Vicekantråd
Harry Jansson

Föredragande
Rättssakkunnig
Max Andersson

Justerat
Omedelbart

Nr 96

Riksdagens grundlagsutskotts begäran
om utlåtande om regeringens
proposition till riksdagen med förslag till
lagar om ändring av upphovsrättslagen
och lagen om tjänster inom elektronisk
kommunikation

ÅLR 2022/3580

409 Rk1a

Beslut

Beslöt tillstålla Riksdagens grundlagsutskott skrivelse enligt bilaga.

Hänvisning

Riksdagens grundlagsutskott

Kontaktperson
Max Andersson

PeV@eduskunta.fi

Ärende

Ålands landskapsregerings synpunkter på regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av upphovsrättslagen och lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, RP 43/2022

Enligt 18 § självstyrelselagen för Åland (1991/1144) hör till Ålands lagstiftningsbehörighet bl.a. ärenden som gäller undervisning, läroavtal och kultur samt i huvudsak även arkiv-, biblioteks- och museiväsendet och till viss del även bl.a. rätten att utöva rundradio- och televisionsverksamhet samt näringsverksamhet. Ålands landskapsregering yttrar sig i det följande inte endast till den del de föreslagna ändringarna i upphovsrättslagen har betydelse för de områden som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet (självstyrelse). Detta till följd av att landskapsregeringen under flera år arbetat aktivt med SVT-play och vidhängande upphovsrättsliga frågeställningar.

På ett allmänt plan kan konstateras att RP 43/2022 om ändring av upphovsrättslagen innehåller grundläggande förändringar i förhållande till det utkast som var på remissrunda i oktober 2021. Det kan anses förvånande och inte helt i linje med god lagstiftningspraxis att en ny remissrunda inte ordnats efter så genomgripande förändringar i lagförslaget. De ändringar som gjorts verkar dessutom i vissa delar fjärma förslaget från direktivets syfte. Dessutom är översättningen av lagförslaget i vissa delar undermålig och sämre än det utkast som var på remiss i oktober 2021. Termer såsom till exempel "alster" har nu i ett flertal paragrafer översatt till "objekt" i strid med vedertagen svenskspråkig terminologi.

SVT-Play problematiken bör åtgärdas nu

Ålands landskapsregering motsätter sig att förslaget som skulle ha gjort det möjligt att vidaresända televisionskanalers anknutna online-tjänster (även kallat catch-up tjänster) på basen av en avtalslicens slopats trots att remissinstanserna i huvudsak förhållit sig positivt till en lagändring och saken beretts grundligt i flera år. Ålands landskapsregering föreslår

därför utskottet uppmanar regeringen att inom 2022 avge en ny proposition som löser vidaresändningen av onlinetjänster knutna till televisionskanaler via en avtalslicens. Sverige och Finland har sedan Ålandsöverenskommelsen 1921 värnat den åländska befolkningens intressen. Det har bl.a. handlat om det svenska språkets ställning och en värdefull tillgång har i det sammanhanget varit svenska public service-sändningar. Ålandsöverenskommelsen tillkom som en garanti för att Sverige och Finland tillsammans ska verka för att de överenskomna förpliktelserna uppfylls. För den åländska befolkningen är det på grund av kulturella och språkliga band till Sverige av stor betydelse att det är möjligt att få tillgång inte bara till sådana program som sänts i markbundna nät utan även den allt större andel program som endast finns tillgänglig på Sveriges televisions anknutna online-tjänst (SVT Play). Det är ohållbart att nödvändiga rättsliga lösningar ytterligare framskjuts med flera år.

Ålands landskapsregering hänvisar också till nordiska rådets betänkande som gäller minskning av geoblockering (A 1865/kultur), där Finland och Sverige uttryckligen uppmanas skrida till åtgärder för att möjliggöra tillgängliggörande av televisionsprogram i sändarföretags anknutna onlinetjänster. För Sveriges del behövs i sig ingen lagändring utan enbart SVT:s medgivande för en överföring. För Finlands del gäller det att ändra upphovsrättslagstiftningen så att vidareförmedling av tv-program möjliggörs i linje med vad som redan gäller i övriga nordiska länder, då särskilt Danmark och Sverige, som bägge möjliggör vidareöverföring av tv-program på basis av en avtalslicensbestämmelse. Det förslag som var ute på remiss i oktober 2021 baserade sig på den danska lagstiftningsmodellen. En sådan ändring behövs för att säkerställa den åländska befolkningens kulturella och språkliga grundrättigheter och tryggar också upphovsmännens rättigheter. Orsakerna till att dessa delar lyfts bort från det ursprungliga utkastet drabbar Åland hårt och tycks närmast bero på politiska orsaker. Finland har en skyldighet enligt Ålandslösningen att garantera Ålands svenskspråkiga ställning och en ytterligare försening strider mot själva andan och meningen med Ålandsöverenskommelsen och därmed Finlands åtaganden.

Enligt motiveringarna i RP43/2022 kan program i SVT Play-tjänsten redan nu ses på det finländska fastlandet och på Åland i fråga om Sveriges televisions egna produktioner och produktioner som bolaget äger. Enligt propositionen har man inte tillgång till program från andra länder, såsom till exempel angloamerikanska filmer och serier. Ålands landskapsstyrelse konstaterar att de stora problemen inte ligger i de angloamerikanska filmerna och serierna, utan det finns även mycket annat programinnehåll, exempelvis stora delar av de dokumentärer och andra samhällsinformativa produktioner som finns i SVT:s utbud, vilka inte kan nås. Fram för allt är det fråga om principen att det innehåll som finns tillgängligt för den svenska befolkningen i Sverige också bör kunna göras tillgängligt för den åländska befolkningen.

Man kan i och för sig anse att det redan idag är möjligt för den åländska befolkningen att få tillgång till SVT Play, eftersom tjänsten är nåbar genom sk. VPN-anslutning – utan att upphovsmännen får ersättning för den publik som får åtkomst till programmen på Åland. Det ligger därmed i både den åländska befolkningens och i upphovsmännens intresse att få till en lösning som garanterar åtkomst till svensk TV mot lämplig ersättning – precis på samma sätt som det idag är möjligt att vidareända linjära TV-sändningar.

I RP 43/2022 ges vid handa att Sveriges television på grund av den svenska lagstiftningen om radio- och televisionsutsändningar inte kan köpa rättigheter för överföring av program utanför Sverige till medborgare i andra länder. Det torde vara riktigt att det i Sveriges public service-uppdrag inte ingår en skyldighet att inskaffa rättigheter för sändning eller annan överföring av program till andra länder. Om så skulle vara fallet skulle det inte heller finnas något behov av en avtalslicenslösning i den finska upphovsrättslagen, eftersom Sveriges television då kunde tillgängliggöra SVT Play i Finland på basen av sina programavtal. Däremot finns det inga hinder att införa en avtalslicensbestämmelse i den finska upphovsrättslagen som skulle tillåta överföring till allmänheten av SVT Plays program och ett sådant behövs just uttryckligen för att tillgängliggöra SVT Play i sin helhet.

Ålands landskapsregering föreslår med hänvisning till ordalydelsen i [35 § 5 mom. i dansk upphovsrättslag](#) att följande bestämmelse intas i upphovsrättslagen i anslutning till föreslagna 25 h §:

- *Verk som ingår i ett radio- eller televisionsprogram och som av ett sändarföretag överförs till allmänheten på ett sådant sätt att enskilda kan få tillgång till verket från en plats och vid en tidpunkt som de själva väljer får med stöd av avtalslicens så som bestäms i 26 § överförs till allmänheten av en annan på ett sådant sätt att enskilda kan få tillgång till verket från en plats och vid en tidpunkt som de själva väljer, då överförandet sker på samma sätt och inom samma tidsrum som sändarföretagets överförande. Det är tillåtet att framställa exemplar som är nödvändiga för överförandet.*

Ålands landskapsregering påtalar dessutom att det är oklart varför man inte infört bestämmelser gällande anknutna online-tjänster i samband med bestämmelserna gällande ursprunglig sändningsverksamhet i 25 f § såsom online-sändningsdirektivet (789/19) torde förutsätta. Dessutom kan regleringen av direktinjicering i de föreslagna 25 m § och 50 f § anses vara otydliga. Enligt 25 m § får man med stöd av avtalslicens sända ett verk med en i 50 f § avsedd metod för direktinjicering. I 50 f § finns dock inte bestämmelser om en eller flera metoder för direktinjicering utan bestämmelser om gemensamt ansvar för sändning av verk och andra alster som ingår i programbärande signaler, ifall sändarföretaget inte själv alls utför sändningsverksamhet. Ålands landskapsregering konstaterar att det i detta fall enligt direktivet är *möjligt* för

medlemsländerna att anta stadganden om kollektiv förvaltning av rättigheterna, men påbjuder det inte. Enligt förslaget skulle en avtalslicensordning införas dock så, att en förbuds rätt för upphovsmannen skulle införas. *Ålands landskapsregering har svårt att se motiven till att man i Finland skulle införa en modell som skiljer sig från den normala anskaffningen av rättigheter och som skulle ställa olika konkurrerande parter i en ojämlig position på marknaden.* Ålands landskapsregering anser att den lagstiftningsmodell som ingick i utkastet från oktober 2021 och där man utgick ifrån att *rättigheterna i direktinjiceringsfallet skulle skaffas på samma sätt som för annan primärsändning, skulle vara bättre lämpad för den finska marknaden.* Däremot understöder Ålands landskapsregering förslaget att förtydliga att det i det sagda fallet är fråga om ett enda tillgängliggörande för allmänheten. Det kunde finnas skäl att i samband med denna reglering förtydliga, att det i dessa fall inte finns hinder för att endera parten avtalar om rättigheterna på ett sätt som täcker sändningsverksamheten i sin helhet.

Undervisningsverksamhet

Beträffande de föreslagna ändringarna i 14 § (användning av verk i undervisnings- och forskningsverksamhet), 21 § (offentligt framförande) och den nya 14 a § (användning av verk i illustrativt syfte i undervisning) samt 54 a § (undervisningsverksamhet i förvärvssyfte) anser Ålands landskapsregering att förslaget inte uppnår en adekvat balans mellan upphovsmännens och det allmännas intressen. DSM-direktivets utgångspunkt är att förenkla och förbättra möjligheterna till undervisning och alldeles särskilt trygga möjligheterna att använda modern digitala metoder i undervisningen.

Ålands landskapsregering konstaterar också att förslagen i RP 43/2022 inte verkar lösa de problem som gällt möjligheten att använda verk i undervisningssyfte. *Ålands landskapsregering hoppas därför att riksdagen returnerar förslaget gällande 14 §, 14 a §, 21 § och 54 a § till ministeriet för ny beredning med begäran att ministeriet utarbetar ett förslag som bättre tillgodoser undervisningens behov.* Detta torde också vara möjligt med beaktande av att gällande rätt enligt motiveringarna i RP 43/2022 i stort sett ska anses uppfylla direktivets krav.

Användning av verk i kulturarvsinstitutioner

Beträffande de föreslagna ändringarna i 16 d §, 16 g – 16 j §§ (användning i muséer, bibliotek och arkiv) konstaterar Ålands landskapsregering att kulturarvsinstitutioner enligt skäl 13 i DSM-direktivet *bör anses omfatta såväl offentliga bibliotek och museer, oavsett vilken typ av verk eller andra alster som de innehar i sina permanenta samlingar, som arkiv och institutioner för film- eller ljudarvet. De bör även anses inbegripa bland annat nationalbibliotek och nationalarkiv, samt, när det gäller deras arkiv och offentligt tillgängliga bibliotek, utbildningsanstalter, forskningsorganisationer och allmännyttiga sändarföretag.*

I och med att direktivets bestämmelser utgör en fullständig harmonisering är det inte förenligt med direktivets bestämmelser att begränsa tillämpningsområdet så som man gör i gällande rätt, där tillämpningsområdet dels begränsas genom lag i upphovsrättslagens 16 e § 1 mom, men dessutom specificeras ytterligare genom statsrådets förordning. Ålands landskapsregering anser att tillämpningsområdet för åtminstone de bestämmelser som gäller exemplarframställning för bevarandet av kulturarv samt användning av utgångna verk av kulturarvsinstitutioner borde tillämpas på alla muséer, bibliotek och arkiv som faller inom ramen för DSM-direktivets tillämpningsområde, eftersom det inte framgår av direktivet att medlemsländerna har rätt att begränsa tillämpningsområdet. Ålands landskapsregering anser därför att bestämmelserna som gäller vilka muséer, bibliotek och arkiv som får använda verk på basen upphovsrättslagens inskränkningar skall utvidgas till att gälla, förutom inrättningar som i betydande omfattning tjänar vetenskaplig forskning, även *inrättningar vars verksamhet i betydande omfattning tjänar bevarandet och tillgängliggörandet för allmänheten av konst och kulturarvet* och förutom inrättningar ägda av staten även inrättningar ägda av *Ålands landskapsregering och kommunen*. Eftersom stadgandena om tillämpningsområdet för inskränkningen är av stor betydelse för organisationernas rättsställning bör man införa bestämmelserna på lagnivå och inte i en förordning.

Reglerna gällande innehållsdelningstjänster

De föreslagna 55 a – 55 m §§ gäller tjänsteleverantörs ansvar för tillgängliggörande av vilket som helst innehåll som kan utgöra föremål för upphovsrättsligt skydd och som tjänsteanvändare laddat upp. Dessa bestämmelser har allmänt taget betydelse för såväl åländska näringsidkare som konsumenter.

I RP 43/2022 har man skrivit om hela kapitlet i förhållande till den version som var på remissrunda i oktober 2021. Slutresultatet är ett lagförslag som är betydligt oklarare och bristfälligare än den tidigare versionen. Dessutom verkar vissa bestämmelser i RP 43/2022 stå i strid med direktivet.

RP 43/2022 lämnades till riksdagen kort innan EU-domstolen gav sitt beslut i fallet C-401/19, där EU-domstolen ställer strikta krav för att direktivets artikel 17 skall vara förenligt med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. *Ålands landskapsregering anser att det är mycket tveksamt om de föreslagna nya bestämmelserna om innehållsdelningstjänster i RP 43/2022 uppfyller de krav som domstolen ställer* – utkastet från oktober 2021 tycks ligga bättre i linje med domstolens krav.

Direktivets bestämmelser innebär i praktiken ett förfarande för verkställande av upphovsrätt utan myndighetsinblandning, och därför är det viktigt att förfarandet åtminstone utgör föremål för effektiv efterhandskontroll. Det bör också finnas tillräckliga åtgärder för att upptäcka, förhindra och avskräcka missbruk av mekanismen för filtrering

och blockering av uppladdat material. Som ett minimum bör tjänsteanvändarnas rättsskyddsmedel vara effektiva.

I det följande vissa detaljsynpunkter:

- *De rättsskyddsmedel som föreslås i RP 43/2022 är urvattnade och ineffektiva.* Enligt bestämmelsen i 55 c § 3 mom., som för övrigt helt saknar detaljmotivering, behöver tjänsteleverantören endast anmäla att verket gjorts oåtkomligt eller avlägsnats. Däremot behöver tjänsteleverantören enligt bestämmelsen inte ge några som helst andra uppgifter. Då användaren inte får veta vilket verk det uppladdade materialet anses göra intrång i, är det i praktiken omöjligt för användaren att försvara sig. De uppgifter som ska ges till användaren måste framgå entydigt i bestämmelsen. Till dessa uppgifter måste höras bl.a. specifik information om det verk som det uppladdade materialet påstås göra intrång i, och information om tillgängliga rättsskyddsmedel.
- Det är befogat att införa ett alternativt förfarande för att lösa meningsskiljaktigheter (55 i §). *Ålands landskapsregering betonar behovet att säkerställa tillräcklig kunskap i svenska bland de sakkunniga som avgör tvisterna.* För att rekommendationerna som de sakkunniga ger ska få någon praktisk betydelse med tanke på användarens rättsskydd, så borde det införas en bestämmelse om att en tjänsteleverantör som återbördar åtkomst till materialet på basen av en rekommendation befrias från ansvar ifall det senare framkommer att materialet gör intrång i upphovsrätt, precis som i utkastet från oktober 2022. Tvistelösningensorganet borde också kunna avge en rekommendation om det skäligen vederlag som avses i 55 j § för att möjlighet till vederlag ska ha en praktisk betydelse för användarnas rättsskydd.
- Bestämmelserna i 55 l § begränsar avtalsfriheten. I jämförelse med det tidigare utkastet har man i lagförslaget slopat bestämmelsen till skydd för användaren enligt vilken denne inte i förväg kan förbinda sig till tvistelösning genom skiljeförfarande. En sådan bestämmelse krävs för att genomföra artikel 17 punkt 9 i direktivet, eftersom en avtalsklausul där användaren förbinder sig till ett skiljeförfarande står i strid med kravet att tvistelösning utom domstol inte ska förvägra användaren dennes rättsliga skydd enligt nationell lagstiftning, inklusive en rätt att i *domstol* hävda sin rätt att utnyttja en inskränkning i upphovsrätten.
- Enligt det föreslagna 55 i § ska den sakkunniga bereda möjlighet för motparten att bli hörd. Det är oklart hur det kan ske i praktiken då den som fört saken till tvistelösningensorganet inte har tillgång till motpartens kontaktuppgifter.
- Ålands landskapsregering fäster uppmärksamhet vid att mekanismen för klagomål och prövning enligt 55 h § kan stå i konflikt med domstolens beslut i

saken C-401/19, eftersom det är svårt att se att tjänsteleverantören inte skulle försättas i en situation där de är tvungna att göra en juridisk bedömning över huruvida det material som laddats upp gör intrång i upphovsrätt. Ålands landskapsregering fäster också uppmärksamhet vid att det svårt att se hur en tjänsteleverantör kan återbörda tillgång till material som användaren laddat upp och som en tjänsteleverantör i enlighet med bestämmelserna i 55 c § har avlägsnat från tjänsten; om materialet avlägsnats från tjänsten finns det ju inte kvar. Det torde vara just av den orsaken att det inte går att återbörda tillgång till material som inte finns kvar, som man i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation använder uttrycket "göra oåtkomligt" och inte "avlägsna".

- I vissa paragrafer används också andra termer än "göra oåtkomligt" eller "avlägsna". Till exempel i 55 f § talar man om att "förhindra" tillgång. Det är inte klart om man här avser filtrering vid uppladdning av material på tjänsten eller om det också täcker sådant avlägsnande av material som sker senare. Om termen "förhindra" i 55 f § enbart avser filtrering i uppladdningsskedet så innebär bestämmelserna att det är fullt tillåtet att "avlägsna" verk som inte gör intrång i upphovsrätten, då detta sker efter uppladdningsfasen.
- Detaljmotiveringarna till 55 f §1 mom. ger vid handa att de skyldigheter som påförs tjänsteleverantören enligt det föreslagna kapitel 6a i upphovsrättslagen aldrig ska anses utgöra eller leda till en allmän övervakningsskyldighet. Enligt detaljmotiveringarna till 55 f § 2 mom. ska det då rättsinnehavarna har gett tjänsteleverantören relevant och behövlig information för att identifiera och förhindra åtkomsten till skyddade verk anses att det med stor sannolikhet kan antas att det är fråga om sådan överföring av ett skyddat verk till allmänheten som kränker upphovsmannens rättigheter och att det därmed alltid är tillåtet att förhindra åtkomst till verk. *Ålands landskapsregering fäster uppmärksamhet vid att bestämmelserna i 55 f § med beaktande av det som står i detaljmotiveringarna verkar problematiska i skenet av EU-domstolens beslut i saken C-401/19, som understryker att skyldigheten att blockera material som användaren laddat upp inte får leda till att material som inte gör intrång i verket blockeras och att det uppstår en i EU-rätten förbjuden allmän övervakningsplikt ifall en tjänsteleverantör försätts i en situation där den är tvungen att göra en juridisk bedömning av materialets lagstridighet eller lagenlighet. Det borde därför i 55 f 2 mom. fastställas att tjänsteleverantörens skyldighet att blockera tillgången till verk endast gäller identiska kopior av verk som upphovsmännen kräver att blockeras eller där det i vart fall är uppenbart att det uppladdade materialet gör intrång i verket.*

Ålands landskapsregering lyfter slutligen fram några övriga begreppsliga problem i reglerna gällande innehållsdelningstjänster:

- *"Användare"*. Enligt motiveringarna till den föreslagna 55 a § ska man med "användare" avse privatpersoner. *Ålands landskapsregering påpekar att denna snäva definition saknar stöd i direktivet*. I direktivet delas "användare" upp i två kategorier, nämligen de som inte agerar i kommersiellt syfte eller vars verksamhet inte genererar betydande intäkter (även om de agerar i kommersiellt syfte) och de som agerar i kommersiellt syfte och vars verksamhet genererar betydande intäkter. Den senare kategorin kan förutom privatpersoner även inkludera till exempel företrädare för en idéell förening, en annan allmännyttig organisation eller till exempel en myndighet. Dessa kommer i strid med direktivet att falla utanför bestämmelserna i lagen och kommer alltså inte i åtnjutande av det användarskydd som enligt direktivet ska säkras.

Dessutom är termen "användare" eller "tjänsteanvändare" oklar i den meningen att innehållsdelningstjänster har två typer av användare, de som laddar upp innehåll och de som laddar ner innehåll. Direktivet berör endast de användare som laddar upp innehåll. Dessa kallas i lagen om elektronisk kommunikation "innehållsproducenter" som är mer entydigt.

- *"Verk"*. I lagförslaget används begreppet "verk" både för det material som användaren laddar upp och för det verk som materialet påstås göra intrång i. Det är därför oklart när man avser det material som användaren laddar upp och när man avser det verk som materialet anses göra intrång i.

Ålands landskapsregerings kärnbudskap:

- Frågan om den juridiska grunden för vidareöverföring av sändarbolags anknutna onlinetjänster (SVT Play) bör lösas. Saken är viktig för att trygga ålänningarnas kulturella och språkliga grundrättigheter samt upphovsmännens rättigheter och det både kan och bör göras i samband med den reform som nu behandlas i riksdagen.
- Förslaget att ordna direktinjiceringsituationen med ett avtalslicensarrangemang understöds inte och förutsätts inte av online-sändningsdirektivet.
- Förslagen som gäller tryggheten av möjligheterna att använda verk i undervisningsverksamhet uppnår inte målsättningarna och borde återgå till beredning på ministeriet.

- Kulturarvsinstitutionernas rättighet att framställa exemplar för bevarande av kulturarvet och för användning av utgångna verk bör kunna tillämpas fullt ut – lagförslaget bör ändras så att tillämpningsområdet omfattar alla i direktivet avsedda kulturarvsinstitutioner.
- Förslaget till genomförande av artikel 17 i DSM-direktivet är bristfälligt och bör ses över i sin helhet särskilt i skenet av EU-domstolens utlåtande i sak C-401/19.

Vicelantråd

Harry Jansson

Rättsakkunnig

Max Andersson