

158. löggjafarþing 2026–2027.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um höfundarétt, nr. 73/1972, með síðari breytingum (hækkun refsiramma fyrir stórfelld brot).

Frá menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra.

1. gr.

Á eftir 3. mgr. 54. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Nú er brot skv. 2. mgr. talið stórfelld eða ítrekað og getur það þá varðað fangelsi allt að 6 árum. Við mat á því hvort um stórfelld brot sé að ræða ber að líta til þess hvort háttsemi sé sérstaklega umfangsmikil, hafi haft verulegt fjárhagslegt tjón í för með sér fyrir rétthafa eða aðra, til ávinnings hins brotlega af háttseminni og til þess hvort háttsemi sé skipulögð eða hluti af skipulagðri glæpastarfsemi.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í menningar- nýsköpunar- og háskólaráðuneytinu og felur í sér breytingar á höfundalögum, nr. 73/1972 (hér eftir höfl.), nánar tiltekið á ákvæði sem varðar refsingu fyrir brot gegn lögnum.

Áhrif ólögmætrar dreifingar á höfundaréttarvörðu sjónvarpsefni yfir netið hafa verið áhyggjuefni um árábil. Er þar vísað til þess þegar aðilar taka efni rétthafa ófrjálsri hendi og selja það áfram til þriðju aðila, á umtalsvert lægra verði en býðst með löglegum hætti, eða dreifa því án endurgjalds. Í daglegu tali er talað um „sjóræningjastarfsemi“ eða „IPTV-sjóræningjastarfsemi“ en IPTV er stytting á “Internet Protocol Television”. Í hugtakinu felst að sjónvarpsmerki berst til neytenda gegnum internetið í stað hefðbundinna dreifileiða eins og loftneta, kapals eða gervihnatta og getur efni verið streymt beint á netinu, það aðgengilegt tiltekinn tímafjöldi aftur í tímann eða aðgengilegt hvar og hvenær sem er sem Video on demand eða VOD. Það að veita aðgang að sjónvarpsefni á þennan hátt er að öllu leyti lögleg starfsemi en ef efnið sem er dreift hefur ekki verið fengið eftir löglegum leiðum eða með samþykki rétthafa þess getur verið um ólögmæta starfsemi að ræða, þ.e. IPTV sjóræningjastarfsemi.

Samkvæmt könnun Gallup fyrir Félag rétthafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði (FRÍSK) í maí 2024 er ólögmætt niðurhal réttindavarins efnis útbreitt vandamál á Íslandi. Um 30% þátttakenda í könnuninni svöruðu játandi þegar spurt var hvort viðkomandi notuðu ólöglegt

streymi/niðurhal sem var 6% hærra hlutfall en í sambærilegri könnun árið 2022. Þá sýndi könnunin að hlutfall þeirra sem nota ólöglegt streymi/niðurhal í hópi ungs fólks, 15-29 ára, mun hærra en hlutfall heildarinnar eða 59%.

Á ráðstefnu Sýnar hf. í september 2024, um neikvæð áhrif af IPTV sjóræningjastarfsemi, kom fram að ólögmæt notkun réttindavarins efnis hafi viðtækar afleiðingar og grafi undan lögmætum markaði, sem leiði til verulegs tekjutaps fyrir efnishöfunda og rétthafa, þar á meðal fjölmiðla, og stofni netöryggi notenda í hættu. Áætlað er að tekjutap af hugverkastuldi hér á landi vegna ólöglegs streymis og niðurbætur á sjónvarpsefni geti numið um 4 milljörðum kr. Auk þess séu dæmi um að slík starfsemi sé nýtt til að fjármagna skipulagða glæpastarfsemi af öðru tagi. Ólögmæt dreifing á höfundaréttarvörðu efni er jafnframt til þess fallin að draga úr nýsköpun, hækka áskriftagjöld sjónvarpsstöðva, draga úr framleiðslu á efni og skerða tekjur listamanna.

Lengi hefur verið til umræðu hvernig sporna megi við þessari háttsemi. FRÍSK hefur staðið fyrir kærnum til lögreglu vegna slíkra brota. Þá hafa fjölmiðlar höfðað einkarefsmál gegn einstaklingum sem stundað hafa ólögmæt sölur á aðgangi að læstri dagskrá sjónvarpsstöðva í gegnum streymisveitur, sbr. héraðsdóm E-4078/2023 frá 11. júlí 2024, þar sem íslenskur einstaklingur búsettur á Spáni var sakfelldur fyrir brot á höfundalögum, dæmdur í 60 daga skilorðsbundið fangelsi og til að greiða Sýn hf. nánar tilteknar bætur.

Í samtali við FRÍSK og stærstu fjölmiðla landsins hafa komið fram ábendingar um að eftirliti með kerfisbundnum höfundarréttarbrotum sé verulega ábótavant. Færst hafi í aukana að höfundaréttarvörðu efni sé streymt og því miðlað með ólögmætum hætti í atvinnuskyni, einkum í gegnum IP-sjónvarp og svokallaða Plex-myndþjóna. Styrkja þurfi viðbrögð lögreglu við ábendingum um stórfelld höfundarréttarbrots og að grípa verði til ráðstafana til að takmarka svokallaða sjóræningjastarfsemi á höfundaréttarvörðu efni. Á meðal þess sem bent hefur verið á er að taka þurfi refsiramma höfundalaga til endurskoðunar og hækka hámarksrefsingar vegna alvarlegra brota á lögum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og rakið hefur verið hér fram er ólögmæt notkun höfundaréttarvarins efnis útbreidd meinsemd í íslensku samfélagi sem hefur alvarleg áhrif á tekjumöguleika rétthafa, m.a. innlendra fjölmiðla.

Nauðsynlegt er talið að stjórnvöld taki skýra afstöðu gegn brotum sem þessum og þeirri þróun sem hefur orðið síðustu ár. Það verði best gert með því að hækka refsiramma höfundalaga en samkvæmt gildandi lögum liggur allt að tveggja ára fangelsi við þeirri háttsemi sem 55. gr. laganna lýsir refsiverða. Þessi hámarksrefsing hefur ekki verið talin endurspegla nægilega alvarleika og neikvæðar afleiðingar brotanna fyrir rétthafa. Þá hafa rétthafar og félög rétthafa einnig átt erfitt með að fá mál tekin fyrir hjá lögregluþvöldum, m.a. vegna þess að brotin eru ekki talin nægilega alvarleg eða að þekking á brotastarfseminni og tæknilegum hliðum hennar er ekki til staðar. Mikilvægt er að mál sem þessi fái næga skoðun og athygli lögregluþvölda, svo sem með rannsókn hjá miðlægri deild lögreglunnar en slíkt hefur ekki verið venjan hingað til. Þá eru refsingar sem liggja við brotum gegn ákvæðum laga um höfundarétt tiltölulega lágar í samhengi við refsingar fyrir eignaspjöll á áþreifanlegum eignum.

Ríkisstjórn Íslands hefur lagt áherslu á að tryggja undirstöður skapandi greina og auka verðmætasköpun í þeim, ásamt því að styrkja stöðu innlendra fjölmiðla og íslenskunnar á tímum örrar alþjóðavæðingar og stafrænnar byltingar. Efni frumvarpsins miðar að því að styrkja stöðu rétthafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði, einkum innlendra fjölmiðla, með því

að sporna við „sjóræningjastarfsemi“, þ.e. ólögmætri dreifingu og sölu höfundaréttarvarins efnis yfir netið í atvinnuskyni. Því hefur verið tekin sú ákvörðun að bregðast við þróuninni varðandi höfundaréttarvarið efni með því að leggja til hækkun á refsiramma fyrir stórfelld brot gegn einkarétti höfunda, flytjenda og annarra rétthafa samkvæmt höfundalögum.

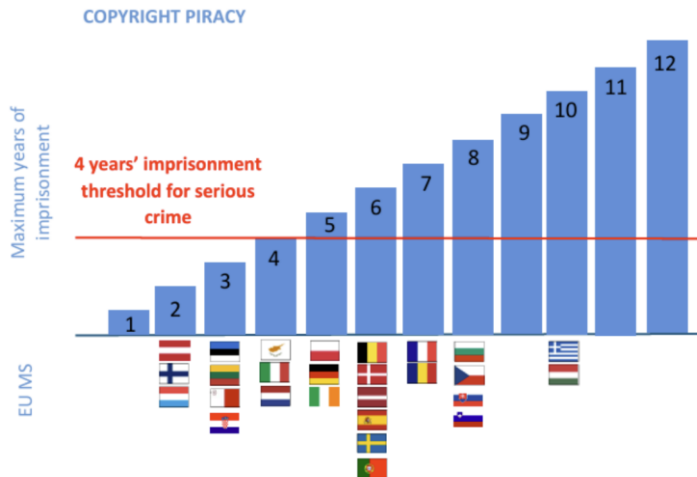
Samhliða frumvarpi þessu hefur menningar- nýsköpunar- og háskólaráðuneytið sett á fót starfshóp sem hefur það hlutverk að skoða og leggja til tillögur að fleiri úrræðum svo sporna megi enn frekar við ólögmætri „sjóræningjastarfsemi“ samhliða hækkun refsirammans. Starfshópurinn skal skoða aðgerðir sem lagðar hafa verið til í nágrannaríkjum ásamt því að leggja til leiðir svo stuðla megi að vitundarvakningu meðal almennings um efnið. Starfshópurinn skal einnig leita leiða til að skattleggja tekjur af „sjóræningjastarfsemi“ með því að hafa upp á raunverulegum eigendum félaga sem veita þjónustuna hér á landi en þetta kann að kalla á alþjóðlegt samstarf skattýfirvalda.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 54. gr. höfundalaga á þann hátt að við ákvæðið bætist ný málsgrein þar sem tilgreind er hámarksrefsing fyrir stórfelld eða ítrekuð brot gegn lögunum. Stórfelld brot verði metin meðal annars út frá því fjárhagslega tjóni sem rétthafi hefur orðið fyrir auk þess ávinnings sem hinn brotlegi hefur haft af háttseminni ásamt því að horft verði til umfangs brotsins eða brotanna að öðru leyti.

Við samningu frumvarpsins var horft til þess hvernig refsingu gegn höfundaréttarbrotum er fyrirkomið á Norðurlöndunum. Í dönsku hegningarlögunum er sérstakt ákvæði sem varðar stórfelld brot gegn hugverkaréttindum, þ.m.t. höfundarétti, þar sem refsiramma er allt að sex ár. Refsiramma dönsku höfundaréttarlaganna er hins vegar eitt ár og sex mánuðir. Sama fyrirkomulag er í Svíþjóð, þ.e. ákvæði er í hegningarlögum um stórfelld höfundaréttarbrot sem geta varðað allt að sex ára fangelsi. Í Noregi er refsiramma fyrir brot gegn höfundalögum allt að þriggja ára fangelsi en í Finnlandi er refsiramminn vegna höfundaréttarbrotanna hinn sami og á Íslandi eða allt að tveggja ára fangelsi.

Þá liggur fyrir að hámarksrefsing fyrir stórfelld höfundalagabrot er töluvert hærri en hér á landi eins og sjá má í meðfylgjandi mynd úr skýrslu frá Evrópsku hugverkastofunni, EUIPO, um hugverkaréttarbrot. Þar er miðað við skilgreiningu á alvarlegum brotum (e. serious crime) í samningi Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi (UNTOC) sem brot þar sem refsing nemur a.m.k. fjórum árum.



Eftir skoðun ráðuneytisins var farin sú leið að gera greinarmun á almennum refsiramma höfundalaga eins og hann kemur fram í 2. mgr. 54. gr. laganna og refsingum vegna stórfelldra höfundaréttarbrot, t.d. þegar um er að ræða ítrekuð brot eða brot sem eru hluti skipulagðrar glæpastarfsemi, með því að bæta við málsgrein sem tekur á stórfelldum brotum gegn lögnum.

Með því að færa refsiramma laganna ofar og skilgreina hann sérstaklega fyrir stórfelld, skipulögð og ítrekuð brot eru skýr skilaboð send gagnvart þessari þróun ásamt því að leitast er við að færa rannsókn lögreglu á málum sem varða ólögmæta netdreifingu á höfundaréttarvörðu efni ofar á forgangslista kærumála hjá lögreglu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér nýtt refsíákvæði sem hluta af sérlögum um höfundarétt. Gæta þarf að því að ákvæðið uppfylli skilyrði til refsíákvæða sem stjórnarskrá setur. Í fyrsta lagi þurfa refsíákvæði að vera nægilega skýr og fyrirsjáanleg og afmarka þarf refsíákvæði þannig að borgarar geti hagað sér í samræmi við það. Í annan stað þurfa refsíákvæði að þjóna lögmætu markmiði, vera nauðsynleg og samræmast meginreglum refsiréttar. Það ákvæði sem hér er lagt til er talið uppfylla áður nefnd skilyrði, sérstaklega þegar horft er til skýringa með ákvæðinu í greinargerð og til markmiðs þess að koma í veg fyrir stórfelld brot sem haft geta samfélagsleg áhrif. Í þriðja lagi segir 69. gr. stjórnarskrárinnar jafnframt að engum verði gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað og að viðurlög megi ekki verða þyngri en heimiluð voru í lögum þá þegar háttsemin átti sér stað. Í frumvarpi þessu er við það miðað að ákvæði um þyngri refsingu í tilfelli ákveðinna brota taki þegar gildi en aðeins megi refsa fyrir háttsemi samkvæmt ákvæðinu sem á sér stað eftir að frumvarpið tekur gildi.

Að öðru leyti felur frumvarpið ekki í sér álitaefti sem kalla á sérstaka umfjöllun, svo sem um þjóðréttarskuldbindingar eða aðra grundvallarlöggjöf.

5. Samráð.

Í vinnslu.

6. Mat á áhrifum.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með sér tekjubreytingar fyrir ríkissjóð. Verði frumvarpið að lögum er mögulegt að það leiði til þess að fleiri mál sem varða stórfelld höfundaréttarbrot verði rannsökuð hjá lögregluembættum eða héraðssaksóknara. Það kann að leiða til aukins kostnaðar sem telst þó rúmast innan fjárheimilda stofnanna. Að sama skapi kann frumvarpið að hafa jákvæð áhrif á tekjur ríkisins vegna sölu höfundaréttarvarins efnis en sala á slíku efni ber virðisaukaskatt.

Verði frumvarpið að lögum er það jafnframt talið geta haft áhrif á rekstrar- og samkeppnisumhverfi fjölmiðla og framleiðenda sjónvarpsefnis þar sem sala á aðgangi að ólögmætu streymi ætti að minnka og rekstrargrundvöllur þeirra að batna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að bætt verði við refsíákvæði höfundalaga málsgrein sem tekur á stórfelldum eða ítrekuðum brotum gegn höfundarétti. Lagt er til að fyrir stórfelld eða ítrekuð brot gegn tilteknum ákvæðum höfundalaga í 2. mgr. 54. gr. megi refsa með allt að 6 ára fangelsi. Skilyrði þess að ákvæðið geti átt við er að háttsemin feli í sér stórfellt eða ítrekað brot. Við mat á því hvort um stórfellt brot sé að ræða ber að líta sérstaklega til þess tjóns sem rétthafi hefur orðið fyrir, þar á meðal tjóns sem hefur haft áhrif á orðspor og ímynd rétthafa, þess fjárhagslega ávinnings sem brot hefur haft í för með sér og til þess hve umfangmikið eða ítrekað brotið eða brotastarfsemin hefur verið að öðru leyti. Ítrekuð brot teljast þau brot sem framin hafa verið yfir lengri tíma af sama aðila.

Stórfelld brot gegn höfundarétti geta verið til að mynda sú háttsemi þegar um er að ræða umfangsmikla fjölföldun verka án heimildar rétthafa og þau gerð aðgengileg almenningi í verulegum mæli, sömuleiðis án heimildar rétthafa, eða sú háttsemi að veita til lengri tíma aðgang án heimildar rétthafa að höfundaverkum þó ekki sé endilega um að ræða mikinn fjölda verka.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.