Utlåtande LaUU 18/2016 rd– RP 119/2016 rd

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och vissa lagar som har samband med den

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och vissa lagar som har samband med den (RP 119/2016 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- upphovsrättsråd Viveca Still, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringsråd Marco Grönroos, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Maarit Leppänen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Pekka Pulkkinen, justitieministeriet
- marknadsrättsdomare Pekka Savola, marknadsdomstolen
- specialforskare Martina Castrén, Konkurrens- och konsumentverket
- jurist Anu Pitkänen, Rundradion
- vice verkställande direktör Jukka-Pekka Timonen, Kopiosto
- jurist Kai Massa, Turism- och Restaurangförbundet rf
- facklig ombudsman Sanna Nikula, Finlands Journalistförbund rf
- ordförande Jukka Liedes, Upphovsrättsliga Föreningen i Finland r.f.
- professor Juha Karhu
- professor Rainer Oesch.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Helsingfors tingsrätt
- Esittävien taiteilijoiden ja äänitteiden tuottajien tekijänoikeusyhdistys GRAMEX ry
- Suomen Muusikkojen Liitto ry.

Utlåtande LaUU 18/2016 rd

KULTURUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Kulturutskottet har begärt utlåtande av lagutskottet om hur 65 och 66 § i lagförslag 1 i propositionen ska tillämpas på enskilda villkor i avtal mellan två avtalsparter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att nationellt genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter (2014/26/EU). Direktivet syftar till att upprätta en rättslig ram för verksamhet där kollektiva förvaltningsorganisationer för upphovsrätt förvaltar rättigheter för rättsinnehavarnas räkning. Direktivet är en så kallad minimiharmoniseringsrättsakt som gör det möjligt att nationellt utfärda mer långtgående bestämmelser än minimibestämmelserna i direktivet.

Direktivet innehåller bestämmelser om bland annat rättsinnehavarnas rättigheter med avseende på kollektiva förvaltningsorganisationer och skyldigheter gentemot rättsinnehavare samt om de kollektiva förvaltningsorganisationernas förhållande till användarna. För att genomföra direktivet föreslås det i propositionen att det stiftas en ny lag om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och att bland annat lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) ändras.

Riksdagens kulturutskott har begärt utlåtande av lagutskottet om hur 65 och 66 § i lagen om kollektiv förvaltning av upphovsrätt (lagförslag 1) i propositionen ska tillämpas på enskilda villkor i avtal mellan två avtalsparter. Lagutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på dessa bestämmelser och på de bestämmelser som har ett nära samband med dem. Lagutskottet föreslår att bestämmelserna ändras med följande kommentarer.

Kraven i direktivet och behovet av nya bestämmelser

Bestämmelserna i 65 och 66 § i lagförslag 1 i propositionen grundar sig på punkt 1 i artikel 35 om tvistlösning. Enligt punkten ska medlemsstaterna se till att tvister mellan kollektiva förvaltningsorganisationer och användare rörande i synnerhet gällande och föreslagna licensieringsvillkor eller avtalsbrott kan hänskjutas till domstol eller, om lämpligt, till ett annat oberoende och opartiskt tvistlösningsorgan med expertis på det immaterialrättsliga området.

För att genomföra direktivet föreskrivs det i 65 § i lagförslag 1 att en kollektiv förvaltningsorganisation inte får tillämpa ett avtalsvillkor eller förfara på ett sätt som står i strid med 35 § eller som är oskäligt för sådana medlemmar i den kollektiva förvaltningsorganisationen, sådana av den kollektiva förvaltningsorganisationen företrädda rättsinnehavare, sådana användare eller sådana andra kollektiva förvaltningsorganisationer som är den andra parten i ett avtal. I bestämmelsen sägs det att när oskäligheten bedöms ska hänsyn tas till det behov av skydd som denna andra avtalspart har till följd av sin svagare ställning och övriga omständigheter som inverkar på saken.

I 35 § som det hänvisas till i bestämmelsen föreskrivs det om krav som gäller licensieringsvillkoren. Enligt dess 1 mom. ska licensieringsvillkoren baseras på objektiva och icke-diskriminerande kriterier. En kollektiv förvaltningsorganisation ska också informera användaren om de grunder som har använts för fastställande av tarifferna. I 2 mom. föreskrivs det om rättsinnehavarnas rätt att få skälig ersättning för användningen av rättigheterna, att tarifferna för rättigheterna till ersättning ska vara rimliga och vad som ska beaktas när det bedöms om ersättningarna är rimliga. Den föreslagna 35 § grundar sig på artikel 16.2 i direktivet. Med stöd av den föreslagna 65 § kan en kollektiv förvaltningsorganisations avtalspart hävda att ett villkor i ett licensieringsavtal grundar sig på subjektiva eller diskriminerande kriterier, att ersättningen till rättsinnehavaren inte är skälig eller att tarifferna för rättigheterna till ersättningar inte är rimliga.

Enligt 66 § i lagförslag 1 kan marknadsdomstolen förbjuda en kollektiv förvaltningsorganisation att tillämpa ett avtalsvillkor eller förfarande som är förbjudet enligt 65 §. Förbudet ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är onödigt. Enligt paragrafen får ett förbud och ett vite, om det finns särskilda skäl, meddelas att gälla också en juridisk person som handlar för den kollektiva förvaltningsorganisationens räkning.

De sakkunniga som lagutskottet har hört hade olika synpunkter på de föreslagna bestämmelserna. Bestämmelserna fick understöd av en del av de sakkunniga medan andra ansåg att både bestämmelserna och motiven till dem är oklara och flertydiga.

Lagutskottet konstaterar att vårt rättssystem redan i dag har heltäckande rättsmedel för att lösa tvister om avtalsvillkor och avtalsbrott. En tvist kan prövas i domstol i en rättegång i tvistemål men också något alternativt tvistlösningsförfarande, till exempel förlikningsförfarandet, är möjligt. Bestämmelser om jämkning av oskäliga villkor finns i 36 § i lagen om rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (228/1929, nedan rättshandlingslagen). Enligt den paragrafen kan ett villkor i ett enskilt avtal antingen jämkas eller lämnas utan avseende, om det är oskäligt eller om dess tillämpning skulle leda till oskälighet. Bestämmelsen om jämkning i rättshandlingslagens 36 § är allmän och tillämpas på alla slags förmögenhetsrättsliga rättshandlingar. I 29 § i upphovsrättslagen (404/1961) finns det dessutom en särskild bestämmelse om jämkning av ett oskäligt avtalsvillkor som gäller överlåtelse av upphovsrätt. Den bestämmelsen är snävare till sitt tillämpningsområde än rättshandlingslagens 36 § eftersom den endast gäller avtal där den ursprungliga upphovsmannen till ett verk överlåter sina rättigheter till verket.

Normalt behandlar domstolarna bara sådana tvister som hänför sig till redan ingångna avtal. Artikel 35 i direktivet förutsätter ändå att också tvister som gäller föreslagna licensieringsvillkor ska kunna hänskjutas till domstol.

I propositionen har man försökt finna en lösning på detta problem med utgångspunkt i vårt nationella system. Regeringen föreslår nya bestämmelser där i synnerhet lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare (1062/1993) har varit förebild. Syftet med den lagen är att skydda särskilt små företag mot oskäliga avtalsvillkor. I lagen ingår ett förbud mot att i avtal mellan näringsidkare använda sådana villkor som för de näringsidkare som är den andra parten i avtalen är oskäliga med beaktande av det behov av skydd som sistnämnda näringsidkare har till följd av sin svagare ställning. Marknadsdomstolen kan förbjuda en näringsidkare att använda ett oskäligt villkor. Förbudet kan förenas med vite. Med hjälp av bestämmelserna strävar man efter att redan på

förhand begränsa användningen av oskäliga avtalsvillkor i avtal mellan näringsidkare (RP 39/1993 rd, s. 6).

Lagutskottet konstaterar att artikel 35 i direktivet inte verkar förutsätta specifika lösningar eller förfaranden från medlemsstaternas sida. Direktivet föreskriver inte heller några specifika typer av sanktioner eller åtgärder så länge de är effektiva, proportionella och avskräckande (skäl 50 i ingressen). Lagutskottet anser att direktivet ger medlemsstaterna stort handlingsutrymme och inte uttryckligen förutsätter sådana bestämmelser om avtalsvillkoren som avses i den föreslagna 65 § eller sådana förbud av marknadsdomstolen som avses i den föreslagna 66 §.

Den föreslagna 65 och 66 § erbjuder emellertid en möjlig lösning på genomförandet av artikel 35 i direktivet, eftersom den lag som användes som förebild också gör det möjligt att hänskjuta ett föreslaget avtalsvillkor till marknadsdomstolen. Det framgår av förarbetena till den lagen att det inte krävs att ett avtal som innehåller villkoret i fråga redan har slutits (RP 39/1993 rd, s. 9). Det räcker att näringsidkaren har erbjudit sig att med andra näringsidkare ingå avtal som innehåller villkoret. Detta är väsentligt med tanke på det direktiv som nu ska genomföras, såsom det konstateras ovan.

När ett förbudsärende handläggs i marknadsdomstolen handlar det inte om att avgöra ett enskilt tvistemål, eftersom ett förbud inte har någon omedelbar eller direkt inverkan på ett enskilt avtalsförhållande. Man kan därför fråga sig om ett marknadsrättsligt förbud räcker för att genomföra artikel 35 i direktivet, med beaktande av att direktivet förutsätter att tvisterna ska kunna ”hänskjutas” till domstol. Trots att det inte är fråga om att avgöra ett enskilt tvistemål, anser lagutskottet att ett marknadsrättsligt förbud räcker för att genomföra direktivet på behörigt sätt, eftersom rättsmedlet står till buds bara för den ena avtalsparten och har indirekt inverkan på avtalsförhållandet. Förutom det marknadsrättsliga förbudet finns det också möjlighet till en normal rättegång i tvistemål.

Den lag som nu använts som förebild utgör inte i sig en tillräcklig grund för att genomföra direktivet, eftersom den endast gäller avtalsförhållanden mellan näringsidkare och en användare enligt direktivet kan vara såväl en juridisk som en fysisk person. Denna omständighet talar för att de föreslagna nya specialbestämmelserna ska utfärdas för att genomföra direktivet. Det är ändå nödvändigt att klarlägga bestämmelserna och motiveringen till dem enligt följande.

Bedömning av den föreslagna 65 och 66 §

Som det sägs ovan har den gällande lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare varit förebild för de föreslagna bestämmelserna. Det framgår av propositionen om den lagen (RP 39/1993 rd, s. 8) att förbudet gäller både allmänna avtalsvillkor som ingår i standardavtal och individuellt förhandlade avtalsvillkor. Meningen är ändå att utesluta enskilda fall från lagens tillämpningsområde vilket i den ovannämnda lagen framgår av att man i bestämmelsen använder orden ”avtal” och ”näringsidkare”, som avser den andra parten, i pluralis. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas krävs det ändå inte att avtalsvillkoret redan har använts i flera avtal.

Väsentligt i den lag som nu varit förebild är enligt förarbetena till den också att oskäligheten av ett avtalsvillkor ska bedömas utgående från hurdant villkoret i allmänhet är för de näringsidkare som

är den andra parten. Frågan om oskälighet bedöms alltså inte såsom i enskilda avtalsförhållanden, i vilka man beaktar de särskilda omständigheterna och särdragen i respektive fall. I bestämmelsen förutsätts det att avtalsvillkoret är oskäligt typiskt sett, inom branschen i fråga och i situationer som avses i avtalet, för näringsidkare som är avtalsparter. Enligt utskottets uppfattning kan som typoskäligt villkor anses till exempel ett villkor där den ena parten ges rätt att ensidigt ändra avtalsvillkoren eller besluta om omständigheter som inverkar på den andra avtalspartens prestationsskyldighet (RP 39/1993 rd, s. 5).

I förarbetena till den lag som använts som förebild utreds också rättsverkningarna av ett förbud av marknadsdomstolen. Det sägs i förarbetena att förbudet riktar sig mot näringsidkarens verksamhet efter det att det har meddelats. Ett förfarande i strid med förbudet har ingen omedelbar inverkan på avtalsförhållandet i fråga och påverkar inte heller gällande avtals bindande verkan. Om en näringsidkare i ett enskilt fall vill åberopa att ett avtalsvillkor som strider mot förbudet är oskäligt för näringsidkaren, ska näringsidkaren hänskjuta ärendet till domstol med stöd av rättshandlingslagens 36 §.

Ordalydelsen i den föreslagna 65 § följer den lag som använts som förebild på så sätt att pluralform används om dem som är den andra parten i ett avtal. I ljuset av propositionsmotiven kan detta tolkas som att den föreslagna bestämmelsen på samma sätt som den lagen täcker så kallade typoskäliga avtalsvillkor, alltså villkor som i allmänhet kan anses oskäliga i alla situationer. Som ett exempel på ett typoskäligt villkor kan enligt utskottet anses ett villkor som ger den ena parten rätt att ensidigt besluta om omständigheter som inverkar på ersättningens storlek.

Å andra sidan framgår det av detaljmotiven till 65 § i propositionen att en avtalspart i ett enskilt fall bland annat kan hänskjuta ett avtalsvillkor eller förfarande till marknadsdomstolen också när den bristande överensstämmelsen med 35 § begränsas till enbart rättsförhållandet mellan avtalsparten och den kollektiva förvaltningsorganisationen (s. 92). Marknadsdomstolens behörighet omfattar enligt detaljmotiven till 66 § dessutom också ingripande i avtalsförhållanden mellan fysiska och juridiska personer, för det första i fråga om avtalsvillkor som är oskäliga i avtalsförhållanden mellan två parter och för det andra i fråga om typiskt sett oskäliga avtalsvillkor och förfaranden (s. 93). Enligt utskottets åsikt låter regeringen här förstå att meningen är att tillämpa 65 och 66 § inte bara på typoskäliga fall utan också på enskilda fall. Marknadsdomstolen kunde då förbjuda användning av oskäliga avtalsvillkor och avtalsvillkor som strider mot 35 § också i enskilda fall, dvs. i förhållanden mellan två avtalsparter. Lagutskottet konstaterar att detta skulle vara ett betydande undantag från den lag som använts som förebild och en nyhet i det finländska rättssystemet, eftersom den ovannämnda 36 § i rättshandlingslagen tillämpas på oskäliga villkor i enskilda fall och den bestämmelsen inte möjliggör förbud mot att använda villkor som anses oskäliga. Det är varken motiverat eller lämpligt, menar utskottet, att de förbud som meddelas av marknadsrätten i den nu föreslagna lagen ska kunna gälla enskilda fall. Inte heller det direktiv som ska genomföras eller rättsskyddsaspekter förutsätter en sådan lösning. Utskottet anser följaktligen att den föreslagna bestämmelsen bör begränsas så att den på samma sätt som sin förebild gäller typoskäliga villkor. Också bristande överensstämmelse med 35 § ska bedömas på samma sätt, alltså med avseende på användare som är andra parter rent generellt. Det som sägs ovan betyder att tvister om enskilda avtal ska föras till marknadsdomstolen i form av tvistemål.

Frågan om oskäliga avtalsvillkor bedöms utifrån de omständigheter som anges i den föreslagna 65 §. Dessa motsvarar den lag som varit förebild för förslaget, och utskottet har ingenting att anmärka med anledning av dem. De omständigheterna saknar ändå betydelse när man bedömer överensstämmelsen med 35 §, eftersom den ska bedömas utifrån de kriterier som anges i 35 §.

I den föreslagna 65 § förbjuds utöver avtalsvillkor också oskäliga ”förfaranden” som står i strid med 35 §. Med ”förfarande” avses enligt utskottet en praxis eller verksamhet som till exempel kan hänföra sig till beredningen av ett avtal eller verkställigheten av ett avtalsvillkor. Bland annat bestämmelsen i den andra meningen i 35 § 1 mom. i lagförslag 1 om att en kollektiv förvaltningsorganisation är skyldig att informera användaren om de grunder som har använts för fastställande av tarifferna är ett sådant ”förfarande”.

Artikel 35 i direktivet förutsätter särskilt möjlighet att lösa tvister som gäller licensieringsavtal mellan kollektiva förvaltningsorganisationer och användare. Användare är de licenstagare som har rätt att använda skyddat material. Tillämpningsområdet för den föreslagna 65 § är emellertid betydligt bredare än så, eftersom det också omfattar bland annat avtalsförhållanden mellan den kollektiva förvaltningsorganisationen och dess medlemmar samt de rättsinnehavare som den företräder. I en del av de sakkunnigutlåtanden som utskottet fått sägs det att man inte behöver utsträcka tillämpningsområdet till rättsinnehavare, eftersom företrädare för dem deltar i beredningen av villkoren. Detta har ansetts förhindra att det uppstår oskäliga avtalsvillkor gentemot rättsinnehavarna. Å andra sidan har det också sagts att alla rättsinnehavare inte i praktiken har möjlighet att delta, direkt eller indirekt, i beredningen av villkoren och att inte bara användarna utan också rättsinnehavarna som utgångspunkt är beroende av de kollektiva förvaltningsorganisationerna och således i princip har en sämre ställning än de. Lagutskottet har gjort en samlad bedömning av de inhämtade utredningarna och anser utifrån den att det finns grund för det föreslagna omfattande tillämpningsområdet. Utskottet anser att ett brett tillämpningsområde också stärker upphovsrättens trovärdighet och den nya regleringens förebyggande effekt.

Lagutskottet vill ändå fästa kulturutskottets uppmärksamhet vid att enligt den föreslagna 65 § gäller förbudet mot avtalsvillkor som strider mot 35 § en kollektiv förvaltningsorganisations olika avtalsförhållanden generellt, trots att artikel 35 bara förutsätter att tvister om licensieringsvillkor mellan kollektiva förvaltningsorganisationer och användare ska kunna hänskjutas till domstol. Lagutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen är alltför omfattande till dessa delar och föreslår därför att förbudet endast ska gälla avtalsförhållanden mellan kollektiva förvaltningsorganisationer och användare.

Ordalydelsen i den föreslagna 65 § avviker från den reglering som varit förebild för bestämmelsen också genom att det sägs att man inte får ”tillämpa” avtalsvillkor som är oskäliga eller står i strid med 35 §. Lagutskottet anser att det är mer befogat att ersätta uttrycket med ordet ”använda” eftersom det bättre säger att förbudet inte har någon direkt inverkan på gällande avtalsförhållanden. Samma ändring bör göras också i 66 §.

Med stöd av det som sägs ovan föreslår lagutskottet för kulturutskottet att 65 § i lagförslag 1 ändras som följer:

En kollektiv förvaltningsorganisation får inte använda ett avtalsvillkor eller förfara på ett sätt som är oskäligt för sådana medlemmar i den kollektiva förvaltningsorganisationen, sådana av den kollektiva förvaltningsorganisationen företrädda rättsinnehavare, sådana användare eller sådana andra kollektiva förvaltningsorganisationer som är den andra parten i ett avtal, eller som med avseende på användarna står i strid med 35 §. När oskäligheten bedöms ska hänsyn tas till det behov av skydd som denna andra avtalspart har till följd av sin svagare ställning och övriga omständigheter som inverkar på saken.

Lagutskottet föreslår också att 66 § 1 mom. i lagförslag 1 ändras som följer:

Marknadsdomstolen kan förbjuda en kollektiv förvaltningsorganisation att använda ett avtalsvillkor eller förfarande som är förbjudet enligt 65 §. Förbudet ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är onödigt.

Behörig domstol

De ändringar som lagutskottet föreslår ovan grundar sig på att förbudet i 65 och 66 § inte gäller tvistemål mellan enskilda avtalsparter. Det handlar i stället om en marknadsrättslig fråga som styr en fungerande marknad, i enlighet med den lag som användes som förebild för bestämmelserna. För att klargöra detta behöver också 67 § i lagförslag 1 ändras. I den bestämmelsen föreskrivs det att tvistemål som grundar sig på olika kapitel i lagen ska handläggas dels i marknadsdomstolen, dels i tingsrätten. Enligt den föreslagna 67 § ska tvistemål som grundar sig på 2, 7, 9 och 11 kap. handläggas av marknadsdomstolen och tvistemål som grundar sig på 3—6 och 8 kap. av tingsrätten. Eftersom det i 65 och 66 § i 11 kap. inte handlar om tvistemål, vilket konstaterades ovan, bör hänvisningen till det kapitlet strykas i 67 §. Dessutom föreslår lagutskottet för kulturutskottet att paragrafrubriken ändras så att den anger att det i paragrafen föreskrivs om behörig domstol ”i tvistemål”. Av tydlighetsskäl är det också motiverat att dela upp paragrafen i två moment. I den form som lagutskottet föreslår lyder 67 § således som följer:

67 § Behörig domstol i tvistemål

Tvistemål som grundar sig på 2, 7 och 9 kap. ska handläggas av marknadsdomstolen.

Tvistemål som grundar sig på 3—6 och 8 kap. ska handläggas av tingsrätten.

Också bestämmelsen om marknadsrättsliga ärenden i 1 kap. 6 § 2 mom. 4 punkten i lagförslag 2 bör av tydlighetsskäl ändras som följer:

Som marknadsrättsliga ärenden handlägger marknadsdomstolen också följande ärenden som hör till dess behörighet:

4) ärenden som gäller meddelande av förbud enligt 66 § i lagen om kollektiv förvaltning av upphovsrätt.

Avslutningsvis

Under sakkunnigutfrågningen i lagutskottet kom det fram att fördelningen av behörigheten mellan marknadsdomstolen och de allmänna domstolarna inte alltid är helt entydig. Särskilt oklart är det när det är fråga om ett tvistemål som gäller industriella rättigheter och upphovsrätt och hör till marknadsdomstolens behörighet och när det är fråga om något annat tvistemål som hör till de allmänna domstolarnas behörighet. Lagutskottet konstaterar att frågan inte ryms inom ramen för den nu aktuella propositionen. Därför är det inte möjligt att bedöma och avgöra den i samband med riksdagsbehandlingen av denna proposition. Utskottet anser att det är viktigt att de frågor som gäller fördelningen av behörigheten mellan de allmänna domstolarna och marknadsdomstolen behandlas mer ingående i framtiden i form av en separat utredning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 16.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Mika Niikko saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.