

Frumvarp til laga

um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972 (hámarksrefsing 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 stórfellt eða ítrekað og getur það þá varðað sektum eða fangelsi allt að sex árum. Við mat á því hvort um stórfellt brot er að ræða ber að líta til þess hvort háttsemi hafi verið í atvinnuskyni, sé sérstaklega umfangsmikil, hafi haft verulegt fjárhagslegt tjón í för með sér fyrir rétthafa eða aðra, hvort hinn brotlegi hafi haft ávinning af háttseminni eða hvort hún hafi verið 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, nánar tiltekið á ákvæði sem varðar refsingu fyrir brot gegn lögnum. Frumvarpið var lagt fram á Alþingi á 157. löggjafarþingi (599. mál, þingskjal 1028) en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið er nú lagt fram í óbreyttri mynd.

Ólögmæt dreifing á höfundaréttarvörðu sjónvarpsefni á netinu hefur verið áhyggjuefni um áráð. Er þar vísað til þess þegar aðilar taka efni rétthafa ófjálsri hendi og selja það áfram til þriðja aðila, einum eða fleirum, á umtalsvert lægra verði en annars býðst eða dreifa því án endurgjalds. Í daglegu tali er talað um *sjóræningjastarfsemi* eða *IPTV-sjóræningjastarfsemi* en IPTV er skammstöfun fyrir „Internet Protocol Television“. Í hugtakinu felst að sjónvarpsefni berst til neytenda í gegnum netið í stað hefðbundinna dreifileiða eins og loftneta, kapals eða gervihnatta og getur efninu verið streymt beint á netinu eða það gert aðgengilegt hvar og hvenær sem er sem *Video on demand* (VOD) eða myndefnisveita. 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 Gallups 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 notaði ólöglegt streymi/niðurhal, sem var 6% hærra hlutfall en í sambærilegri könnun frá árinu 2022. Þá sýndi könnunin að hlutfall þeirra sem nota ólöglegt streymi/niðurhal í hópi ungs fólks, 15–29 ára, er mun hærra en hlutfall heildarinnar, eða 59%.

Á ráðstefnu Sýnar hf. í september 2024, um neikvæð áhrif af IPTV-sjóræningjastarfsemi, kom fram að stuldur réttindavarins efnis hefði viðtækar afleiðingar og græfi undan lögmætum markaði sem leiddi til verulegs tekjutaps fyrir efnishöfunda og rétthafa, þar á meðal fjölmiðla, og stofnaði netöryggi notenda í hættu. Áætlað sé að tekjutap af hugverkastuldi hér á landi vegna ólöglegs streymis og niðurbrots á sjónvarpsfni 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 sé jafnframt til þess fallin að draga úr nýsköpun og framleiðslu á efni, hækka áskriftargjöld sjónvarpsstöðva 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 einkarefsimál gegn einstaklingum sem stundað hafa ólögmæta sölu á aðgangi að læstri dagskrá sjónvarpsstöðva í gegnum streymisveitur, sbr. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-4078 frá 11. júlí 2024 þar sem íslenskur einstaklingur búsettur á Spáni var sakfelldur fyrir brot á höfundalögum og dæmdur í 60 daga skilorðsbundið fangelsi og til að greiða Sýn hf. bætur.

Í samtali við FRÍSK og stærstu fjölmiðla landsins hefur verið bent á að eftirliti með kerfisbundnum höfundaréttarbrotum 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 höfundaréttarbrott og grípa verði til ráðstafana til að takmarka sjóræningjastarfsemi á höfundaréttarvörðu efni. Meðal þess sem bent hefur verið á er að taka þurfi refsiramma höfundalaga til endurskoðunar og hækka hámark refsingar vegna alvarlegra brota á lögunum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ólögmæt notkun höfundaréttarvarins efnis er 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 hámark refsingar í höfundalögum en samkvæmt gildandi lögum liggur allt að tveggja ára fangelsi við brotum gegn einkarétti höfundar. Þetta hámark refsingar hefur ekki verið talið endurspegla nægilega alvarleika og neikvæðar afleiðingar brotanna á rétthafa. Þá hafa rétthafar og félög rétthafa einnig átt erfitt með að fá mál tekin fyrir hjá lögreglufirvöldum, m.a. vegna þess að brotin eru ekki talin nægilega alvarleg, þekking á brotastarfseminni og tæknilegum hliðum hennar er ekki til staðar ásamt því að forgangsröðun lögreglufirvalda hefur ekki verið skýr, mögulega vegna þess að refsingar sem liggja við brotnum eru tiltölulega vægar í samhengi við refsingar fyrir eignaspjöll á áþreifanlegum eignum.

Ríkisstjórnin 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 á netinu í atvinnuskyni. Því hefur verið tekin sú ákvörðun að bregðast við þróuninni með því að leggja til þyngri refsingu fyrir stórfelld brott gegn einkarétti höfunda, flytjenda og annarra rétthafa á sviði höfundaréttar.

Markmið frumvarpsins er að ná utan um brotastarfsemi þar sem um stórfellda dreifingu höfundaréttarvarins efnis er að ræða. Frumvarpinu er ekki ætlað að ná sérstaklega til þeirra einstaklinga sem kaupa áskrift eða streyma efni. Þó er afar nauðsynlegt að auka vitund

almennings um að sjónvarpsefni og annað höfundaréttarvarið efni sé almennt ekki ókeypis á netinu og það að sækja eða streyma slíku efni sé ekki án afleiðinga.

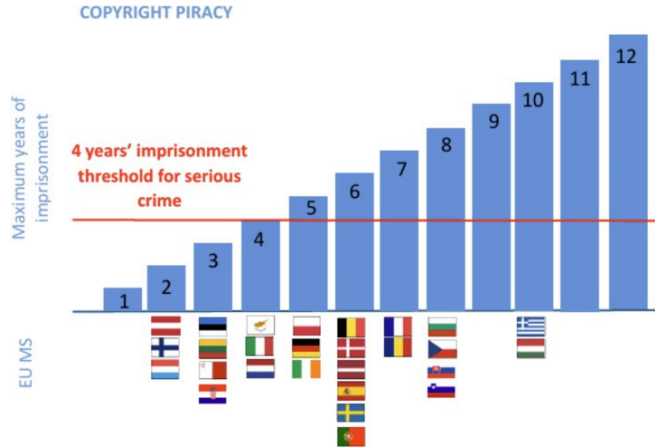
Samhliða frumvarpi þessu hefur menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra sett á fót starfshóp sem hefur það hlutverk að skoða og leggja til tillögur að fleiri úrræðum svo að sporna megi enn frekar við ólögumætri sjóræningjastarfsemi samhliða þyngri refsingu. Starfshópurinn skal skoða aðgerðir sem lagðar hafa verið til í nágrannaríkjum ásamt því að leggja til leiðir svo að 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 það kann að kalla á alþjóðlegt samstarf skattfyrvalda.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 54. gr. höfundalaga þannig að við ákvæðið bætist ný málsgrein þar sem tilgreind verði hámarksrefsing fyrir stórfellt eða ítrekað brot gegn lögum. Stórfellt brot verði metið út frá því fjárhagslega tjóni sem rétthafi hafi orðið fyrir, þeim ávinningi sem hinn brotlegi hafi haft af háttseminni eða umfangi brotsins eða brotanna að öðru leyti.

Við vinnslu frumvarpsins var horft til þess hvernig refsingu gegn höfundaréttarbrotum er fyrirkomid annars staðar á Norðurlöndunum. Í dönsku hegningarlögum er sérstakt ákvæði sem varðar stórfelld brot gegn hugverkaréttindum, þ.m.t. höfundarétti, þar sem hámarksrefsing er allt að sex ár. Refsirammi dönsku höfundalaganna er 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 refsirammi höfundalaga 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 höfundaréttarbrot er töluvert þyngri í öðrum Evrópuríkjum en hér á landi eins og sjá má á eftirfarandi mynd úr skýrslu frá Evrópsku hugverkastofunni, EUIPO, um hugverkaréttarbrot. Miðað er við skilgreiningu á *alvarlegum brotum* (e. serious crime) í samningi Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi (UNTOC) sem brotum þar sem refsing nemur a.m.k. fjórum árum. Af myndinni sést að flest Evrópuríki hafa þyngri hámarksrefsingu við höfundaréttarbrotum en Ísland og af Norðurlöndunum er aðeins Finnland með sömu hámarksrefsingu og Ísland.



Farin var sú leið að gera greinarmun á almennum refsiramma höfundalaga eins og 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 taki á stórfelldum brotum gegn lögunum.

Með því að þyngja hámarksrefsingu laganna og tilgreina sérstaklega stórfelld, skipulögð og ítrekuð brot eru send skýr skilaboð til að sporna gegn þessari þróun.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér nýtt refsíákvæði í höfundalögum. Gæta ber að því að ákvæðið uppfylli skilyrði refsíákvæða samkvæmt stjórnarskrá. Í fyrsta lagi þurfa refsíákvæði að vera nægilega skýr og fyrirsjáanleg og afmarka þarf þau þannig að borgarar geti hagað sér í samræmi við þau. 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 þessi skilyrði, sérstaklega þegar horft er til skýringa við ákvæðið og til markmiðs þess að koma í veg fyrir stórfelld brot sem geta haft samfélagsleg áhrif. Í þriðja lagi segir í 69. gr. stjórnarskrárinnar 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 hefur verið samþykkt. Þannig er ákvæðið ekki talið fara í bága við stjórnarskrá.

Að öðru leyti er talið að frumvarpið feli ekki í sér álitaefni sem kalla á sérstaka umfjöllun, svo sem um þjóðréttarskuldbindingar eða aðra grundvallarlöggjöf.

5. Samráð.

Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál S-54/2026) frá 27. febrúar til og með 13. mars 2026. Átta umsagnir bárust um málið, frá Stef, Sýn hf., Bandalagi háskólamanna, Samtökum kvikmyndaleikstjóra, Bandalagi íslenskra listamanna, Samtökum iðnaðarins, Sambandi íslenskra kvikmyndaframleiðenda og Félagi rétthafa í sjónvarps- og kvikmyndaíðnaði (FRÍSK). Umsagnir voru allar jákvæðar þar sem áréttað var mikilvægi þess að styrkja vernd höfundaréttar sem og réttarstöðu þeirra sem starfa við skapandi greinar og

fjölmiðla á Íslandi. Einnig kom fram í umsögnum að ólögmæt miðlun væri áhyggjuefni sem ylli rétt höfum verulegu fjárhagslegu tjóni og drægi úr hvata til frekari sköpunar og fjárfestinga í nýju efni. Þá styrki þynging refsinga fælingarmátt laganna og stuðli að því að mál fái viðeigandi forgang í rannsókn og meðferð löggæslufirvalda en mikilvægt sé, verði breytingar þær sem frumvarpið mælir fyrir um að lögum, að því fylgi skýr framkvæmd og eftirfylgni. Jafnframt var kallað eftir vitundarvakningu meðal almennings um neikvæð áhrif ólöglegs niðurbæls og streymis þar sem notendur geri sér oft ekki grein fyrir tengslum ólöglegrar dreifingar við skipulagða brotastarfsemi og áhrifum á menningu og skapandi greinar.

Sýn ehf. leggur til tvær breytingar á frumvarpinu. Annars vegar að orðinu „sektum“ verði bætt við nýtt ákvæði og hins vegar skýrlega tilgreint að við mat á stórfelldu broti verði horft til þess hvort háttsemi hafi verið í atvinnuskyni til viðbótar við önnur viðmið sem nefnd séu í frumvarpinu. Tillögurnar voru teknar til skoðunar og frumvarpinu breytt til samræmis við þær.

Við vinnslu frumvarpsins var samráð jafnframt haft við dómsmálaráðuneytið.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum er mögulegt að það leiði til þess að fleiri mál sem varða stórfelld höfundaréttarbrott verði rannsökuð hjá lögregluembættum eða héraðssaksóknara. Það kann að leiða til aukins kostnaðar sem telst þó rúmast innan fjárheimilda stofnananna. Að sama skapi kann frumvarpið að hafa jákvæð áhrif á tekjur ríkisins af sölu höfundaréttarvarins efnis en sala á slíku efni ber virðisaukaskatt.

Einnig var gert jafnréttismat og niðurstaða þess var sú að frumvarpið var talið geta haft meiri áhrif á karlmenn en konur þar sem evrópskar rannsóknir, m.a. frá háskólanum í Portsmouth í Bretlandi, hafa sýnt að sjóræningjastarfsemi með sjónvarpsefni og höfundaréttarvarið efni sé frekar stunduð af karlmönnum og þeir þar af leiðandi líklegri til að hljóta refsingu.

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 greininni er kveðið á um að bætt verði við refsíákvæði höfundalaga málsgrein sem taki á stórfelldum eða ítrekuðum brotum gegn höfundarétti. Lagt er til að fyrir stórfelld eða ítrekað brott gegn 2. mgr. 54. gr. laganna geti refsing varðað sekt eða allt að sex ára fangelsi. Skilyrði þess að ákvæðið geti átt við er að háttsemi feli í sér stórfelld eða ítrekað brott. Við mat á því hvort um stórfelld brott sé að ræða beri að líta til þess tjóns sem rétthafi hafi orðið fyrir, þar á meðal tjóns sem hafi haft áhrif á orðspor og ímynd rétthafa, þess fjárhagslega ávinnings sem brott hafi haft í för með sér eða til þess hve umfangsmikið eða ítrekað brottið eða brotastarfsemin hafi verið að öðru leyti auk þess hvort háttsemi hafi verið í atvinnuskyni. Ítrekuð brott teljast þau brott sem staðið hafa yfir í lengri tíma af hálfu sama aðila. Rétt er að taka fram að ekki þarf allt framangreint að eiga við um stórfelld brott heldur getur einn liður nægt svo að ákvæðið eigi við.

Stórfelld brott gegn höfundarétti getur til að mynda verið umfangsmikil 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 að ekki sé endilega um að ræða mikinn fjölda verka.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 2. gr.