158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 397 — 108. mál.
2. umræða.

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972 (hámarksrefsing fyrir stórfelld brot).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti, Kvikmyndamiðstöð Íslands, Félagi rétthafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði, Samtökum iðnaðarins, Rithöfundasambandi Íslands, héraðssaksóknara, lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, STEF, Sambandi flytjenda og hljómplötuframleiðenda og Fjarskiptastofu.

Nefndinni bárust tíu umsagnir auk minnisblaðs frá menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt.

Með frumvarpinu er lagt til að hækka hámarksrefsingu fyrir stórfelld eða ítrekuð brot gegn höfundalögum úr tveggja ára fangelsi í allt að sex ár. Markmiðið er að sporna við sjóræningjastarfsemi, þ.e. ólögmætri dreifingu og sölu höfundaréttarvarins efnis á netinu í atvinnuskyni, og styrkja þannig stöðu rétthafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði, einkum innlendra fjölmiðla. Frumvarpinu er ekki sérstaklega ætlað að ná til þeirra einstaklinga sem kaupa áskrift eða streyma efni heldur fremur að ná utan um brotastarfsemi þar sem um stórfellda dreifingu höfundaréttarvarins efnis er að ræða. Þó er sérstaklega tekið fram í greinargerð með frumvarpinu að nauðsynlegt sé að auka vitund almennings um að sjónvarpsefni og annað höfundaréttarvarið efni sé almennt ekki ókeypis á netinu og að það að sækja eða streyma slíku efni sé ekki án afleiðinga.

Núverandi refsirammi endurspeglar ekki alvarleika brotanna og umfang tjóns.

Í núgildandi lögum er hámarksrefsing fyrir brot á höfundalögum tveggja ára fangelsi. Fyrir nefndinni kom þó fram að fangelsisrefsingu hafi í framkvæmd sjaldan verið beitt vegna brota á lögunum. Meiri hlutinn telur að núgildandi refsirammi og refsiframkvæmd endurspegli ekki alvarleika stórfelldra eða ítrekaðra brota gegn höfundalögum og þær neikvæðu afleiðingar sem slík brot hafa fyrir rétthafa.

Líkt og stórfelld brot sem varða eignaspjöll á áþreifanlegum eignum geta stórfelld brot gegn óáþreifanlegum hugverkaréttindum valdið verulegu tjóni sem mikilvægt er að sporna við. Hámarksrefsing fyrir stórfelld eignaspjöll er sex ára fangelsisrefsing, sbr. 2. mgr. 257. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, á meðan hámarksrefsing samkvæmt núgildandi höfundalögum er tveggja ára fangelsi. Meiri hlutinn telur ekki rök standa til þess að refsiramminn sé lægri þegar brot beinist gegn óáþreifanlegum eignarréttindum en þegar það beinist gegn áþreifanlegum eignum. Meiri hlutinn telur því rétt að samræma refsirammann að þessu leyti. Þá er hækkun refsirammans einnig til þess fallin að færa íslenska löggjöf nær því

sem gildir á flestum Norðurlöndum og í öðrum Evrópuríkjum, þar sem hámarksrefsing fyrir sambærileg brot er almennt þyngri eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu.

Stórfelld brot gegn hugverkaréttindum geta valdið gríðarlegu tekjutapi fyrir rétthafa og haft þau afleiddu áhrif að draga úr nýsköpun og efnisframleiðslu, líkt og fram kemur í greinargerð. Meiri hlutinn telur mikilvægt að tryggja undirstöður skapandi greina og að ekki sé dregið úr hvata til sköpunar. Meiri hlutinn vonast til þess að hækkun refsirammans verði til þess að auka fælingarmátt laganna og stuðla þannig að því að sporna gegn stórfelldum höfundaréttarbrotum þar sem höfundavarið efni er notað með umfangsmiklum og ólögmætum hætti. Þetta verði þá til þess að styrkja rekstrargrundvöll innlendra fjölmiðla, framleiðenda og rétthafa, ásamt því að stuðla að því að hvati til sköpunar og efnisframleiðslu haldist.

Þá vonast meiri hlutinn til þess að hækkun refsirammans sendi skýr skilaboð um alvarleika stórfelldra og ítrekaðra brota gegn höfundalögum og að þau séu ekki án afleiðinga. Meiri hlutinn kallar í þessu samhengi eftir að rannsókn slíkra mála fái aukinn forgang hjá lögreglu. Meiri hlutinn er þó meðvitaður um að rannsókn þessara mála kalli á mikla sérþekkingu og að tilefni sé til að skoða hvort auka þurfi mannafla og þekkingu innan lögreglunnar til að þessi mál fái tilhlýðandi rannsókn og séu stöðvuð. Í þessu sambandi ítrekar meiri hlutinn að virk löggæsla er grundvöllur þess að ná undirliggjandi markmiði laganna um að auka fælingarmátt og þar með að draga úr tjóni rétthafa.

Í þessu samhengi tekur meiri hlutinn jafnframt fram að til þess að ná fram varnaðaráhrifum laganna, og til að leggja aukna áherslu á alvarleika þessara brota, ætti fangelsisrefsing alla jafna að koma til greina þegar um er að ræða stórfelld eða ítrekuð höfundalagabrot. Í einstaka tilvikum kæmi til álita að beita háum sektum, sem er einnig eina úrræðið þegar lögaðili á í hlut.

Ríkari rannsóknarúrræði lögreglu og fyrning.

Í minnisblaði sem nefndinni barst frá menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti, dags. 30. október 2026, kemur fram að lögreglu verði mögulegt að nýta rannsóknarúrræði svo sem símahleranir, fjarskiptaeftirlit og alþjóðlegt samstarf við rannsókn brota verði frumvarpið óbreytt að lögum. Í 2. mgr. 83. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, kemur þá sérstaklega fram í þessu samhengi að hlerun fjarskipta og öflun upplýsinga um fjarskipti sé aðeins heimil lögreglu við rannsókn alvarlegra brota, þ.e. brota sem varðað geta að lögum sex ára fangelsi. Meiri hlutinn telur mikilvægt að refsiramminn verði hækkaður í sex ára fangelsi til að gera lögreglu kleift að beita ríkari rannsóknarúrræðum. Jafnframt mun þessi hámarksrefsing leiða til þess að fyrningarfrestur þessara brota verði tíu ár í stað fimm ára, eins og samkvæmt núgildandi lögum, sbr. 2. og 3. tölul. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Í þessu sambandi telur meiri hlutinn mikilvægt að kannað verði hvernig efla megi úrræði til að stöðva brot, þ.m.t. að auka vitundarvakningu og hvort bæta megi úrræði til að loka vefsíðum sem hýsa ólögmætt höfundaréttarvarið efni. Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að kanna hvernig styrkja megi rannsókn þessara brota, þ.m.t. hvort gera þurfi ríkari kröfur til rannsóknar á því hverjir standi að baki íslenskum vefsíðum og hvort koma megi á frekara samstarfi við önnur yfirvöld í þessu skyni, svo sem skattyfirvöld, m.a. til að hafa uppi á fjármunum sem tengjast brotum gegn lögunum. Er þetta eitthvað sem starfshópur sem menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra hefur sett á fót samhliða frumvarpinu gæti tekið til nánari skoðunar.

Vitundarvakning og fræðsla.

Meiri hlutinn ítrekar að meira þurfi til en að hækka refsirammann til þess að koma í veg fyrir stórfelld höfundalagabrot og þá sérstaklega svokallaða sjóræningjastarfsemi, þ.e. ólögmæta dreifingu og sölu á höfundaréttarvörðu efni á netinu í atvinnuskyni. Þótt frumvarpinu sé ekki ætlað að ná til þeirra sem hlaða niður ólöglegu efni eða streyma slíku efni er ljóst að tjónið fyrir rétthafa felst m.a. í því að þessir einstaklingar kaupa ekki efnið með lögmætum hætti. Til að draga úr tjóninu er því mikilvægt að auka vitund meðal almennings um brotin en í könnun Gallups sem vísað er til í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að um 30% aðila sögðust nota ólöglegt streymi og niðurhal og var það einkum algengt meðal yngra fólks. Nauðsynlegt er að fræða og auka meðvitund meðal almennings um tjónið sem þessi háttsemi hefur í för með sér fyrir rétthafa. Fyrir nefndinni kom m.a. til umræðu hvort tilefni væri til að auka fræðslu í gegnum íþróttahreyfingarnar, sem verða fyrir tjóni vegna ólöglegs streymis á íþróttaviðburðum og fá þar af leiðandi minna greitt fyrir sýningarréttinn.

Tengsl við skipulagða glæpastarfsemi.

Í minnisblaði menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytis er fjallað um tengsl streymis- og sjóræningjasíðna við skipulagða brotastarfsemi af ýmsu tagi og vísað til rannsókna Hugverkastofu Evrópusambandsins, EUIPO, og Europol í þessu samhengi. Í sameiginlegri skýrslu EUIPO og Europol frá 2024 hafði þannig verið komist að þeirri niðurstöðu að brot á hugverkaréttindum, þar á meðal dreifing sjóræningjaefnis, væru nátengd starfsemi skipulagðra glæpahópa og öðrum tegundum alvarlegrar afbrotastarfsemi. Í minnisblaðinu er einnig vísað til þess að Europol hafi bent á í skýrslum sínum að streymis- og sjóræningjasíður séu oft reknar af skipulögðum glæpanetum sem afla milljóna evra í tekjur með áskriftum, auglýsingum og endursölu þjónustu. Í aðgerð árið 2026 voru til að mynda níu skipulagðir glæpahópar teknir niður og 29 einstaklingar handteknir vegna ólöglegrar streymisstarfsemi. Rannsóknir þessara stofnana sýna fram á að ólöglegt streymi tengist oft peningaþvætti, netglæpum, skattsvikum, auðkennisþjófnaði og dreifingu spilliforrita (e. malware).

Í ljósi þessara nánu tengsla höfundaréttarbrota við aðrar tegundir af alvarlegum brotum telur meiri hlutinn mikilvægt að þessi brot séu rannsökuð og upprætt. Mikilvægt sé að styrkja lögreglu sem og önnur úrræði til að svo megi verða eins og fjallað hefur verið um í álitinu.

Í þessu samhengi telur meiri hlutinn einnig mikilvægt að auka meðvitund almennings um hvert greiðslur vegna ólöglegs streymis og niðurhals renna. Þannig eru dæmi um að tekjur af sjóræningjastarfsemi séu nýttar til að fjármagna skipulagða glæpastarfsemi af öðru tagi og greiðslur kaupenda fyrir streymi séu því beinlínis að renna inn í slíka starfsemi. Meiri hlutinn telur líklegt að þetta sé atriði sem almenningur sé almennt ekki meðvitaður um og því mikilvægt að vekja athygli á því.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Grímur Grímsson, Sigurður Ingi Jóhannsson og Víðir Reynisson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins. Grímur Grímsson og Víðir Reynisson rita undir álitið samkvæmt heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 10. nóvember 2026.

Víðir Reynisson, form., frsm.	Grímur Grímsson.	Guðmundur Ari Sigurjónsson.
Kolbrún Áslaugar Baldursdóttir.	Sandra Sigurðardóttir.	Sigurður Örn Hilmarsson.

Snorri Másson.