JUKKA LIEDES
Lausunto
Loppupäätelmät-jakso tarkistettuna valiokunnan kokouksen jälkeen
19.10.2016

*Eduskunnan lakivaliokunnalle*

# Asia: HE 119/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

**Teema: Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 65 ja 66 §:n soveltaminen kahden sopimuspuolen välisessä sopimuksessa olevaan yksittäiseen ehtoon**

Eduskunnan lakivaliokunta on kutsunut minut asiantuntijaksi valiokuntaan ja pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa erityisesti tekijänoikeuden yhteishallinnointia koskevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 65 ja 66 §:n soveltamisesta kahden sopimuspuolen välisessä sopimuksessa olevaan yksittäiseen ehtoon. Kiitän valiokuntaa tästä mahdollisuudesta ja esitän lausuntonani seuraavan:

## Konteksti – direktiivin kansallinen voimaansaattaminen

Hallitukseen esitykseen sisältyvän yhteishallinnointilain tarkoituksena on saattaa Suomen laki vastaamaan tekijänoikeuden ja lähioikeuksien kollektiivista hallinnointia koskevan direktiivin (2014/26/EU) vaatimuksia.

Direktiivi sisältää suuren määrän säännöksiä oikeudenhaltijoiden oikeuksista suhteessa yhteishallinnointiorganisaatioihin ja näiden velvollisuuksista suhteessa oikeudenhaltijoihin (esim. II osaston 1 ja 2 luku ja III osasto), yhteishallinnointiorganisaatioiden välisistä suhteista (esim. II osaston 3 luku ja III osasto, erityisesti 29 artikla) ja yhteishallinnointiorganisaatioiden suhteista käyttäjiin (esim. II osaston 4 luku, 16 ja 17 artiklat, ja II osasto, erityisesti 25 – 27 artiklat). Yhteishallinnointilakia koskevan ehdotuksen pääsisältönä on näiden säännösten mukaisten säännösten antaminen kansallisessa laissa.

Direktiivin IV osastossa ovat säännökset direktiivin noudattamisen varmistamisesta. Direktiivi edellyttää, että yhteishallinnointiorganisaatioilla ovat käytössään menettelyt oikeudenhaltijoiden ja toisten yhteishallinnointiorganisaatioiden valitusten käsittelyyn (33 artikla) ja että käytössä on vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä (34 artikla). Lisäksi direktiivi edellyttää, että riitoja voidaan saattaa tuomioistuimen tai muun riitojenratkaisuelimen ratkaistaviksi (35 artikla) ja että jäsenvaltiot järjestävät yhteishallinnointiorganisaatioiden toiminnan viranomaisvalvonnan direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten noudattamisen varmistamiseksi (36 artikla).

**Yhteishallinnointilain 65 ja 66 §**

Tekijänoikeuden yhteishallinnointilakia koskevan lakiehdotuksen 65 ja 66 § pohjautuvat tekijänoikeuden ja lähioikeuksien kollektiivista hallinnointia koskevan direktiivin riitojen ratkaisua koskevan 35 artiklan 1 kohtaan. Direktiivin säännöksen velvoitteen toteuttamiseksi on valittu lain 65 §:ään otettava kielto soveltaa tietynlaisia sopimusehtoja tai menetellä tietyllä tavalla ja 66 §:ään otattavat säännökset kiellon määräämisestä kiellettyjen ehtojen ja menettelyjen käyttämiseen. Ehdotetut 65 ja 66 § kuuluvat seuraavasti:

> 65 § - *Kielletyt sopimusehdot ja menettelyt*
> Yhteishallinnointiorganisaatio ei saa soveltaa sopimusehtoa eikä menetellä tavalla, joka on 35 §:n vastainen tai toisena sopijapuolena olevien yhteishallinnointiorganisaation jäsenten, yhteishallinnointiorganisaation edustamien oikeudenhaltijoiden, käyttäjien tai toisten yhteishallinnointiorganisaatioiden kannalta kohtuuton. Kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon toisen sopijapuolen heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat.
>
> 66 § - *Kiellon määrääminen*
> Markkinaoikeus voi kieltää yhteishallinnointiorganisaatiota soveltamasta 65 §:ssä kiellettyä sopimusehtoa tai menettelyä. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. Kielto ja uhkasakko voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa oikeushenkilöön, joka toimii yhteishallinnointiorganisaation lukuun.

Säännöksen esikuvana on melko tarkasti käytetty elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annettua lakia (1962/1993). Tämän esikuvan valinta on mahdollinen, perusteltu ja teknisesti onnistunutkin, jos direktiivin säännöksen toteuttamisessa halutaan käyttää juuri kieltonormia laissa (ja tehosteena tuomioistuimen kieltopäätöstä).

Ehdotuksen 65 §:n säännökset poikkeavat kuitenkin esikuvastaan siinä, että soveltamisalaan eivät kuuluisi ainoastaan elinkeinonharjoittajien (yhteishallinnointiorganisaatioiden) väliset suhteet vaan myös yhteishallinnointiorganisaatioiden ja yksityisten henkilöiden väliset suhteet. Organisaation jäsenet, sen edustamat oikeudenhaltijat ja suojatun aineiston käyttäjät voivat olla myös yksityisiä henkilöitä.

Ehdotuksen 66 §:n mukaisesti markkinaoikeus voisi antaa yhteishallinnointiorganisaatiolle kiellon käyttää laissa kiellettyä sopimusehtoa tai menettelyä. Kiellettyjä sopimusehtoja olisivat ehdotuksen 35 §:n vastaiset ja yhteishallinnointiorganisaatioiden toisten sopijapuolten kannalta kohtuuttomat ehdot. Soveltamisalaan kuuluisivat perustelujen mukaan sekä tyyppikohtuuttomuustapaukset että yksittäiset kertaluontoiset sopimusehdot ja menettelyt. Samoin kuin esikuvansa, ehdotetut säännökset soveltuisivat perustelujen mukaan sekä lisensiointisopimuksissa jo käytettyihin ehtoihin että yhteishallinnointiorganisaation esim. sopimusluonnoksessa ehdottamat ehdot ja menettelyt.

Ehdotuksen 35 §:n säännöksillä saatettaisiin Suomen osalta voimaan direktiivin 16 artiklan 2 kohdan säännökset. Direktiivin mainitussa kohdassa on kodifioitu ja otaksuttavasti myös osin luotu tekijänoikeudellisen kollektiivisen lisensioinnin ehdoille asetettavat yleiset vaatimukset.

## Direktiivin 35 artikla

Mitä direktiivin 35 artiklan 1 kohta unionin jäsenvaltioiden lainsäädännöltä vaatii? Direktiivin säännös kuuluu seuraavasti:

> 35 artikla - **Riitojen ratkaisu**
> 1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhteishallinnointiorganisaatioiden ja käyttäjien väliset erityisesti voimassa oleviin ja ehdotettuihin lisensiointiehtoihin tai sopimusrikkomuksiin liittyvät riidat voidaan saattaa tuomioistuimen tai soveltuvissa tapauksissa muun riippumattoman ja puolueettoman teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaan lainsäädäntöön erikoistuneen riitojenratkaisuelimen ratkaistaviksi.

Säännöksen sisällön lyhyt läpikäynti:

1) Direktiivin riitojen ratkaisua koskevan säännöksen soveltamisalaan kuluvat *yhteishallinnointiorganisaatioiden ja käyttäjien väliset* riidat. Käyttäjiä ovat suojatun aineiston käyttöoikeuksien lisenssinsaajat.
2) Näihin riitoihin tulee sisältyä ainakin *voimassa oleviin ja ehdotettuihin lisensiointiehtoihin tai sopimusrikkomuksiin* liittyvät riidat. Luettelo ei ole tyhjentävä, tämä ilmenee sanasta ”erityisesti” (”in particular”). Soveltamisalaan voi sisältyä muunkinlaisia riitoja edellä mainittujen osapuolten kesken.
3) Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuollaiset riidat voidaan saattaa *tuomioistuimen tai muun riippumattoman ja puolueettoman … riitojenratkaisuelimen* ratkaistaviksi. Suomessa on valittu tuomioistuintie. Ratkaisuelimestä käytiin direktiivineuvottelujen aikana väittelyä.

Direktiivin 35 artiklan 1 kappale ei edellytä mitään tiettyä tai tietynlaista ratkaisua. Direktiivin täytäntöönpanokysymyksiä käsittelevässä johdantokappaleessa 50 todetaan, että direktiivissä ei säädetä seuraamusten tai toimenpiteiden tyypeistä, kunhan ne ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Samassa kappaleessa päätettiin riitojenratkaisuelintä koskeva keskustelu toteamuksella, että direktiivi ei velvoita jäsenvaltioita perustamaan uusia toimivaltaisia viranomaisia.

> (50) (…) Jäsenvaltioita ei pitäisi velvoittaa perustamaan uusia toimivaltaisia viranomaisia. Lisäksi yhteishallinnointiorganisaation jäsenillä, oikeudenhaltijoilla, käyttäjillä, yhteishallinnointiorganisaatioilla ja muilla asianomaisilla olisi oltava mahdollisuus ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille toiminnasta ja tilanteesta, jossa ne katsovat yhteishallinnointiorganisaatioiden ja tapauksen mukaan käyttäjien rikkovan lakia. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valta määrätä seuraamuksia tai toteuttaa toimenpiteitä, jos tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi

> annettuja kansallisia lakeja ei ole noudatettu. Tässä direktiivissä ei säädetä seuraamusten tai toimenpiteiden tyypeistä, kunhan ne ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. (…)

## Yhteishallintolain 65 ja 66 § - suhteessa direktiivin 35 artiklaan

Direktiivi edellyttää, että yhteishallinnointiorganisaation ja käyttäjien välisille riidoille tarjotaan kansallisessa järjestelmässä ratkaisumenetelmä tuomioistuimessa tai muussa (direktiivissä kvalifioidussa) ratkaisuelimessä.

Direktiivi ei edellytä ehdotuksen 66 §:ssä valittua keinoa, tuomioistuimessa annettavaa kieltopäätöstä. Direktiivi edellyttää riitojen ratkaisemista.

Direktiivi puhuu vain yhteishallinnointiorganisaatioiden ja käyttäjien välisten riitojen ratkaisemisesta. Ehdotuksen 65 ja 66 § ovat soveltamisalaltaan tätä paljon laajemmat, ”360 astetta”: kielto voitaisiin kohtuuttomuusperusteella antaa käytännöllisesti katsoen kaikille, joiden kanssa yhteishallinnointiorganisaatio on sopimussuhteisissa tekemisissä tekijänoikeuden hallinnointia hoitaessaan.

Tässä kohdassa hallituksen esitys poikkeaa huomattavasti Suomessa yleensä noudatetusta vähimmäistäytäntöönpanon linjasta. Ehdotuksen 65 ja 66 §:n soveltamisalan kohdalla ”pluselementit” direktiiviin verrattuna perustuvat esityksen valmistelussa tehtyyn kansalliseen harkintaan, mille direktiivi ei sinänsä aseta esteitä.

Direktiivin 35 artiklan täytäntöönpanotavan tulee soveltamisalaltaan joka tapauksessa ulottua sekä käyttäjinä oleviin oikeushenkilöihin että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin.

Direktiivin 35 artiklan 1 kohta jättää siis täytäntöönpanoratkaisuun nähden kansallista liikkumavaraa. Jäsenvaltioissa tullaankin varmasti näkemään monenlaisia ratkaisuja.

## Loppupäätelmiä

Hallituksen esityksessä ehdotetut 65 ja 66 § vaikuttavat mahdolliselta toimivalta täytäntöönpanotavalta direktiivin 35 artiklan 1 kappaleen säännökselle. Säännökset ovat helposti luettavat ja perustelut tukevat niiden tulkintoja. Erityisen yksinkertaista olisi, jos toimisimme sellaisessa ihannemaailmassa, jossa 65 ja 66 §:n asiat yksiselitteisesti kuuluisivat saman tuomioistuimen toimivaltaan. Jos perusteluista halutaan löytää kritisoitavaa, perustelut voisi kirjoittaa vielä ”mekanistisemmin” asiakysymys asiakysymykseltä ja eri soveltamistapauksiin kohdistaen.

Se, tarvitaanko kaikkiin 65 ja 66 §:n soveltamisrelaatioihin täytäntöönpanokeinoksi juuri tuomioistuimen antaman kiellon mahdollisuus, ei mielestäni ole täysin selvä. Tekijänoikeuden kollektiivinen hallinnointi ei Suomessa ole erityisen riitaisa kenttä ja ala on verrattain pieni. Yhteishallinnointijärjestöillä on keskenään yhä enemmän yhteistyötä ja harvoja hankauskohtia. Järjestöillä on sisäisiä menettelyjä erimielisyyksien ratkaisemiseen edustamiensa oikeudenhaltijoiden kanssa esim. korvausten jakosuhteista.

Mikäli valiokunta ja eduskunta päätyisivät siihen, että esitettyjen periaatteellisten epäilyjen hälventämiseksi ehdotettua sääntelyä 65 ja 66 §:n kohdalla pitäisi kaventaa jonkin verran, katson, että direktiivin nyt puheena oleva säännös ei aseta sille esteitä.

Nykyisen lakiehdotuksen mukaan 65 ja 66 §:ää sovellettaisiin sekä
1) ehdotuksen 35 §:n vastaisiin ehtoihin ja menettelyihin että
2) tyyppikohtuuttomiin ehtoihin ja menettelyihin ja vielä
3) 35 §:n vastaisiin ehtoihin yksittäisissä lisensiointisopimuksissa.

*Nykyisestä kavennettavan ratkaisun reunaehtoja*

Lainsäädäntöratkaisun tulisi tähänastisen analyysin (mukaan luettuna markkinaoikeuden ja oikeusministeriön lausunnot) perusteella 65 ja 66 §:n alueella täyttää muutama reunaehto:
1) Ei saisi syntyä tilannetta, jossa markkinaoikeus kieltää yksittäisessä lisensiointisopimuksessa olevan sopimusehdon soveltamisen tapauksessa, jossa lisensiointisopimus on asianosaisten välillä voimassa.
2) Markkinaoikeudelle ei tulisi sysätä (pelkästään) yksittäisten sopimusehtojen ja menettelyjen kohtuullisuuden arviointia.
3) Keinon/keinojen pitäisi (direktiivin 35 artiklan mukaan) kattaa ainakin yhteishallintojärjestöjen ja käyttäjien väliset voimassa oleviin ja ehdotettuihin lisensiointiehtoihin tai sopimusrikkomuksiin liittyvät riidat.
4) Kunkin lakiehdotuksen täytäntöönpanoluvussa tuomioistuimen ratkaistavaksi säädettävän asian käsittelylle pitäisi olla toimivaltainen tuomioistuin – ja ratkaisun mieluiten selkeä.

*Mahdollisia ratkaisuaskeleita*

<u>Ensimmäiseksi</u> tarjoutuva askel olisi redusoida 66 §:ssä säädettävän kiellon asiallista alaa tyyppikohtuuttomuudeksi (kuten markkinaoikeus ja oikeusministeriö ovat esittäneet). Tyyppikohtuuttomuus voisi olla kysymyksessä myös ehdotettujen lisensiointiehtojen kohdalla.

<u>Toinen</u> mahdollinen askel olisi sääntelyn muu keventäminen. Lain 65 §:n 2 momentiksi jäävän säännöksen soveltamisalaa voitaisiin lisäksi, mikäli halutaan, keventää poistamalla soveltamisalasta muut (toiset) sopijapuolet kuin käyttäjät.

Yhteishallinnointiorganisaation jäsenet, yhteishallinnointiorganisaation itsensä edustamat oikeudenhaltijat ja toiset yhteishallinnointiorganisaatiot sopimuksen toisena osapuolena ovat huomattavasti epätodennäköisempiä tyyppikohtuuttomuuden ”uhreja” kuin käyttäjät, eli organisaatioiden päivittäisasiakkaat. Jos laaja soveltamisala kuitenkin halutaan säilyttää 65 §:n 2 momentissa, luetteloon tulisi täydellisyyden vuoksi lisätä toisten yhteishallinnointiorganisaatioiden jäsenten lisäksi myös sen edustamat oikeudenhaltijat (tai korvata sana ”jäsenten” sanoilla ”edustamien oikeudenhaltijoiden”).

Jos soveltamisalaa kavennettaisiin edellä toiseksi askeleeksi luonnehditulla tavalla, organisaatioiden omien oikeudenhaltijoiden ja muiden yhteishallinnointiorganisaatioiden jäsenten ja niiden edustamien oikeudenhaltijoiden oikeusturva tuskin kärsisi, jos heille jäisivät normaalin riita-asian nostamismahdollisuus, mahdollisuus vaatia sopimusehtojen kohtuullistamista oikeustoimilain 36 §:n perusteella – sekä viranomaisvalvonnan tarjoamat keinot, jotka ovat Suomessa uusia.

Tällöin olisi hyödyllistä ja informatiivista, että lain 65 §:n 1 momentti säilytettäisiin viittauksineen 35 §:ään siinä muodossa, jota markkinaoikeus on ehdottanut. Ehdotetun lain 35 §:n vastaisuutta koskevat asiat käsiteltäisiin riita-asioina käräjäoikeudessa. Yksittäisten sopimusten ja sopimusehtojen kohtuullisuutta koskeva kysymys olisi asia, jota käräjäoikeudessa tutkittaisiin oikeustoimilain 36 §:n valossa.

Kolmas mahdollinen askel olisi tutkia mahdollisuutta siihen, että myös sopimusehtojen tai menettelyjen osalta ehdotetun lain 35 §:n vastaisuutta pidettäisiin pääasiassa markkinaoikeudellisina asioina. Tämä saattaisi edellyttää sellaisen arvion vahvistamista eduskunnassa (kuten hallituksen esityksessä), että lakiehdotuksen 35 §:n asiat (ja direktiivin II osaston 4 luvun säännökset) ovat markkinaoikeudellisia asioita. Mikäli markkinaoikeus voisi harkita toimivaltaansa siten, että sekatyyppiset riita-asiat, joilla on vahva markkinaoikeudellinen kytkentä tai sisältö, voitaisiin käsitellä markkinaoikeudessa, saavutettaisiin huomattavasti tarkoituksenmukaisempi asioiden käsittely kuin jakamalla samaan asiakontekstiin kuuluvia asioita eri tuomioistuimiin.

Hallituksen esityksestä näkyy nyt puheena olevilta kohdilta ymmärrettävä pyrkimys siihen, että 65 ja 66 §:n soveltaminen olisi mahdollisimman laajasti markkinaoikeuden tehtävänä. Kun asiaa pannaan vireille markkinaoikeudessa, oikeus joutuu joka tapauksessa arvioimaan toimivaltaansa.

Oikeusministeriön ja markkinaoikeuden lausunnot antavat toimivaltaa koskevalle ratkaisulle aineksia ja suuntaviivoja.

*Loppuhuomautukset*

Viranomaisvalvonnasta on lakiehdotuksen 10 luvussa varsin järeä sääntelykokonaisuus. Tuntuu todennäköiseltä, että viranomaisvalvonta ja valvonta-asioiden aloitemahdollisuus, sekä ehdotuksen 60 §:ssä oleva mahdollisuus patentti- ja rekisterihallituksen huomautukseen, varoitukseen ja uhkasakkoon, voivat muodostua merkittäviksi oikeuskeinoiksi asioiden ratkaisemisessa ja tulevat osaltaan vähentämään ennakoitavissa olevien, tuomioistuimen käsittelyyn tulevien riitojen määrää.

Lopuksi. Hallituksen esitys on kokonaisuudessaan onnistunut kiteytys erittäin yksityiskohtaisen ja monimutkaisen Euroopan unionin lainsäädäntövälineen täytäntöönpanosta. Puheena oleva direktiivi poikkeaa yksityiskohtaisuudessaan Suomen lainsäädäntöperinteestä. Toisaalta, Suomen tekijänoikeuslaissa on todennäköisesti tähän asti ollut liian niukasti säännöksiä tekijänoikeuden kollektiivisesta hallinnoinnista. Esitys on sovitettu hyvällä maulla Suomen olemassa olevaan lainsäädäntöympäristöön ja -perinteeseen.