OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ
Tekijänoikeusneuvos Viveca Still
p. 02953 30297
Hallitusneuvos Marco Grönroos
p. 02953 30217

MUISTIO
7.11.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Opetus- ja kulttuuriministeriön lisälausunto koskien HE 119/2016 vp 1. lakiehdotuksen 65 ja 66 §:n soveltamista kahden sopimuspuolen välisessä sopimuksessa olevaan yksittäiseen ehtoon

Lakivaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lisälausuntoa tekijänoikeuden yhteishallinnointia koskevan lain (jäljempänä yhteishallinnointilaki) 65 ja 66 §:n soveltamisesta kahden sopijapuolen välisessä sopimuksessa olevaan yksittäiseen ehtoon. Opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu lakivaliokunnalle annetuista lausunnoissa esitetystä kunnioittavasti seuraavan:

1. Täytyykö direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa pitäytyä vähimmäistasossa?

Direktiivi 2014/26/EU on luonteeltaan *minimidirektiivi*, joka mahdollistaa direktiivin vähimmäistasoa pidemmälle menevien vaatimusten asettamisen yhteishallinnointiorganisaatiolle. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa tähän liittyen, että *Suomessa ei ole sellaista yleisesti noudatettua julki lausuttua tai muuten voimassa olevaa "vähimmäistäytäntöönpanon linjaa"* (ks. Tekijänoikeusyhdistyksen/Liedes lausunto 19.10.2016, s. 4), *jonka mukaan direktiivin toimeenpanon yhteydessä ei voitaisi asettaa direktiiviä pidemmälle meneviä vaatimuksia*. Direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä lähtökohtana on, että direktiivit pannaan täytäntöön tavalla, joka on yhteensopiva Suomen oikeusjärjestelmän kanssa. Tämänkin direktiivin osalta on hallituksen esityksessä esitetty direktiivin minimitasoa pidemmälle meneviä säännöksiä joiltain osin (esimerkiksi se, että riippumattomiin hallinnointiyhteisöihin sovelletaan direktiivin vähimmäistasoa laajemmin yhteishallinnointiorganisaatioiden toimintaa ohjaavia säännöksiä). *Ei ole mitenkään poikkeuksellista, että Suomen laissa asetetaan EU:n direktiivejä pidemmälle meneviä vaatimuksia, silloin kun direktiivien puitteissa tämä on mahdollista.* Koska Suomessa ei ole ollut ennestään tekijänoikeuden kollektiivista hallinnointia koskevaa lakia ja koska tekijänoikeuden yhteishallinnointiin ei ole juurikaan liittynyt sellaisia erityisiä ongelmia, joita olisi nyt ratkaistava, on varsin yksityiskohtaista direktiiviä toimeen pantaessa suurimmalta osalta pitäydytty direktiivin edellyttämään vähimmäistasoon.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kannattaa lausunnossaan (5.10.2016, s. 1) yhteishallinnointiorganisaatioiden sopimusehtoja ja menettelyjä koskevaa sääntelyä mutta katsoo, että ehdotetut säännökset ja erityisesti lain 35 § eivät anna lain soveltajalle riittävää ohjeistusta yhteishallinnointiorganisaatioiden ja käyttäjien välisten sopimusten ehtojen kohtuullisuuden arviointiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöksen yhteydessä on laajasti referoitu Euroopan unionin tuomioistuimen kilpailuoikeudellisissa asioissa antamia päätöksiä. *Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemykseen siitä, että ehdotetun yhteishallinnointilain mukaisten asioiden käsittelyssä ei lain soveltajan ole tarpeen tutkia yhteishallinnointiorganisaation määräävän markkina-aseman olemassaoloa, sillä tämä elementti puuttuu lain 35 §:n taustalla olevasta direktiivin 16 artiklasta.* Ministeriö on kuitenkin perusteluissa referoinut artiklan taustalla olevia tärkeitä kilpailu-

oikeudellisia tuomioistuinratkaisuja, joihin direktiivin 16 artikla perustuu. Muuta artiklan tulkintaan liittyvää tausta-aineistoa ei ole ollut saatavilla.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kritiikin kärki (samalla linjalla on myös YLE, lausunnon s. 2-3) kohdistuu siihen, että 35 §:ssä säädetyn tariffien kohtuullisuuden ja kohtuuttomuuden mahdollisimman täsmällisen kriteeristön tulisi olla osa ehdotettua lainsäädäntöä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy kilpailu- ja kuluttajaviraston käsitykseen siitä, että 35 § nykyisessä muodossaan luo hyvin yleispiirteiset puitteet lisenssisopimuksien perusteille ja kohtuullisuuden arvioimiselle. Tältä osin esitys pitäytyy varsin tarkkaan direktiivissä ja direktiivin taustalla olevien kilpailuoikeudellisten asioiden ratkaisukäytännössä tehdyissä linjauksissa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole lain valmistelun aikana tuonut esille kriteeristöä, jolla 35 §:ää olisi ollut mahdollista tarkentaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedossa ei siten ole ollut mitään tarkempaa kriteeristöä, jolla kyseistä lainkohtaa olisi ollut mahdollista tarkentaa, eikä sellaista nytkään Kilpailu- ja kuluttajaviraston puolesta esitetä. *Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että 35 § saattaa myöhemmin edellyttää tarkentamista. Ministeriön käsityksen mukaan tarkemman kriteeristön luomiselle ei ole tässä vaiheessa edellytyksiä.*

2. Direktiivin kansalliseen toimeenpanojärjestelmään liittyvät vaatimukset ja kansallisen liikkumavaran käyttäminen

Direktiivin IV osastossa säädetään toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että direktiivi pannaan täytäntöön tehokkaasti jäsenvaltioissa. Direktiivin toimenpanoon liittyvät toimenpiteet ovat toisaalta varsin kattavat, toisaalta tämä osa direktiivistä jättää eniten kansallista liikkumavaraa toimenpiteiden käytännön toteutuksen osalta.

Direktiivi edellyttää valvontaa ja riidanratkaisua neljässä eri portaassa:

i. Yhteishallinnointiorganisaatioiden sisäinen valitusten käsittely. Direktiivin 33 artikla edellyttää, että yhteishallinnointiorganisaatioilla on käytössään järjestely jäsenten ja oikeudenhaltijoiden esittämien valitusten käsittelemiseksi.

ii. Vaihtoehtoinen riidanratkaisujärjestelmä. Direktiivin 34 artikla antaa jäsenvaltioille *mahdollisuuden* säätää vaihtoehtoisesta riidanratkaisumenettelystä yhteishallinnointiorganisaatioiden ja niiden jäsenten, oikeudenhaltijoiden tai käyttäjien välisten riitojen ratkaisemiseksi. Jäsenvaltioiden on sen sijaan *tarjottava mahdollisuus* vaihtoehtoiseen riidanratkaisumenettelyyn eräissä tilanteissa, jotka koskevat usean valtion alueen kattavia sävellysteosten verkko-oikeuksien lisensiointia.

iii. Varsinainen riidanratkaisu. Direktiivin 35 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhteishallinnointiorganisaation ja käyttäjien väliset erityisesti voimassa oleviin ja ehdotettuihin lisensiointiehtoihin tai sopimusrikkomuksiin liittyvät riidat voidaan saattaa tuomioistuimen tai riippumattoman ja puolueettoman, teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaan lainsäädäntöön erikoistuneen, riitojenratkaisuelimen ratkaistavaksi.

iv. Viranomaisvalvonta. Direktiivin 36 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta valvoa, että jäsenvaltion alueelle sijoittautuneet yhteishallinnointiorganisaatiot noudattavat direktiivin nojalla annettuja kansallisia säännöksiä. Tämän toteuttamiseksi jäsenvaltion tulee nimetä toimivaltainen viranomainen, jolle yhteishallinnointiorganisaation jäsenet, oikeudenhaltijat, käyttäjät, yhteishallinnointiorganisaatiot ja muut asianomaiset voivat ilmoittaa toimista tai tilanteista, joiden ne katsovat olevan tämän direktiivin vaatimusten nojalla annettujen kansallisten säännösten vastaisia. Valvovalla viranomaisella tulee olla valta määrätä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia sekä toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä kansallisten säännösten noudattamisen varmistamiseksi.

Valvovan viranomaisen tehtävänä on direktiivin mukaan myös vastata toisen jäsenvaltion viranomaisen esittämiin tietopyyntöihin ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin direktiivin vaatimusten toteuttamiseksi. Lisäksi sen tehtävänä on osallistua usean valtion alueen kattavan lisensioinnin edistämiseksi järjestettävään jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja komission väliseen yhteistyöhön sekä direktiivin seurantaa varten perustettavaan asiantuntijaryhmään.

Euroopan unionilla ei ole toimivaltaa säännellä jäsenvaltioiden sisäistä hallintoa. Siten viranomaistoiminnan ja riidanratkaisun hallinnollinen järjestäminen jää jäsenvaltioiden harkintaan.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että Suomessa ei ole olemassa sellaista *viranomaisvalvontaa*, mitä direktiivissä edellytetään. Ratkaisuksi esitettiin yhteishallinnointiorganisaatioiden valvonnan lisäämistä Patentti- ja rekisterihallituksen tehtäviin.

Suomen lainsäädännön mukaan kaikki riidat, joissa sovinto on mahdollinen, voidaan ratkaista vaihtoehtoisessa riitojenratkaisumenettelyssä. Tästä syystä ei lainsäädäntömme sisällä vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyiden käyttämiselle sellaisia esteitä, joita tulisi direktiivin velvoitteiden täytäntöön panemiseksi poistaa. Uusille säännöksille ei siten ollut tarvetta.

Varsinaisen riitojen ratkaisun osalta hallituksen esityksessä todetaan, että direktiivin 35 artiklan 1 kohtaan sisältyvä vaatimus siitä, että sekä voimassa olevat että *myös ehdotetut lisensiointiehdot* on voitava saattaa tuomioistuimen (tai soveltuvissa tapauksissa muun riippumattoman ja puolueettoman teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaan lainsäädäntöön erikoistuneen riitojenratkaisuelimen) käsiteltäväksi, edellyttää lain tasoista säännöstä. Suomessa tuomioistuin voi ratkaista vain olemassa olevaan sopimukseen perustuvaa sopimusriitaa. Tältäkin osin direktiivi jättää opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan kansallista liikkumavaraa sen osalta, millaiseen toimielimeen asia viedään tai millaisessa prosessissa asia käsitellään. Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy siten Tekijänoikeusyhdistyksen/Liedeksen lausunnossaan esittämään käsitykseen, jonka mukaan eri jäsenvaltioissa on erilaisia prosesseja, tuomioistuimia ja muita riitojenratkaisuelimiä, ja direktiivi jättää tältä osin kansallista liikkumavaraa ja sallii erilaisia kansallisia ratkaisuja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää selvänä, että direktiivin 35 artiklassa puhutaan varsinaisesta riidanratkaisusta, jonka lopputuloksena riidanratkaisuelin voi antaa osapuolia sitovan ratkaisun asiassa ja joka ei siis ole riippuvainen siitä, että osapuolet sitoutuvat vapaaehtoisesti noudattamaan ratkaisua. Suomessa varsinaisena riidanratkaisuelimenä tekijänoikeuslakiin perustuvissa riita-asioissa toimii markkinaoikeus. Yhteishallinnointilain valmistelun aikana ei edes harkittu sitä, että markkinaoikeuden lisäksi perustettaisiin jokin uusi, immateriaalioikeuksiin erikoistunut riidanratkaisuelin, sillä immateriaalioikeusasiat on vastikään keskitetty markkinaoikeuteen.

Mitä tulee eri prosessuaalisiin ja keinovalintoihin, kansallinen liikkumavara analysoidaan tarkemmin alla kohdassa 5.

Ehdotetun yhteishallinnointilain valmisteluvaiheessa suurimmat kysymykset ovat liittyneet ensinnä siihen, mikä viranomainen toimisi valvontaviranomaisena, ja toisaalta siihen, millainen riitojenratkaisujärjestelmä tarjotaan erityisesti niissä tilanteissa, joissa on kysymys yhteishallinnointiorganisaatioiden ja käyttäjien välisistä riitatilanteista.

3. Puhevallan rajoittaminen suhteessa valvontaviranomaiseen

Kopiosto ehdottaa lausunnossaan, että oikeus esittää toimenpidepyyntö rajoitettaisiin henkilöihin tai yhteisöihin, jotka ovat yhteishallinnointiorganisaation jäseniä, ovat antaneet yhteishallinnointiorganisaatiolle valtuuden, ovat sopimussuhteessa yhteishallinnointiorganisaatioon tai joiden oikeuksia sanottu menettely tai laiminlyönti loukkaa tai vaarantaa.

Kopiosto katsoo, että toimenpidepyyntöön oikeutettujen piiri on poikkeuksellisen laaja, ja sanoo pelkäävänsä, että valitusoikeutta olisi liian helppoa käyttää häiritsemistarkoitukseen.

Kopioston ehdotus merkitsisi sitä, että sellaiset oikeudenhaltijat, joita ei ole hyväksytty jäseniksi tai jotka eivät ole voineet antaa yhteishallinnointiorganisaatiolle valtuutusta, suljettaisiin säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Samaten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät sellaiset käyttäjät, joille yhteishallinnointiorganisaatio ei ole myöntänyt lisenssiä. *Opetus- ja kulttuuriministeriö huomauttaa, että käytännössä Kopioston ehdotus johtaisi siihen, että soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikki ne tahot, jotka todellisuudessa tarvitsevat lain suomia oikeusturvakeinoja.*

Kuten edellä on mainittu, edellyttää direktiivi tehokkaita oikeusturvakeinoja ja tehokasta viranomaisvalvontaa. Direktiivissä on *nimenomaisesti* vaadittu, että viranomaisvalvonta tulee toteuttaa niin, että kaikkien, joiden intressejä direktiivissä suojataan, eli käyttäjien, oikeudenhaltijoiden, jäsenien, toisten yhteishallinnointiorganisaatioiden *ja muiden asianomaisten,* tulee voida kääntyä valvontaviranomaisen puoleen. Direktiivin tulkinnasta tulee tässä huomioida seuraavaa:

- Direktiivissä käsitteitä oikeudenhaltija, käyttäjä ja jäsen käytetään *laajassa merkityksessä*. Direktiivissä pyritään nimenomaisesti tarjoamaan suojaa henkilöille ja yhteisöille, jotka *voisivat* olla yhteishallinnointiorganisaatioiden jäseniä (mutta joita esimerkiksi yhteishallinnointiorganisaation syrjivän menettelyn seurauksena ei ole hyväksytty jäseniksi). Samaten oikeudenhaltijoihin liittyvät säännökset kattavat *niin tilanteen ennen valtuutuksen vastaanottamista kuin myös tietyiltä osin valtuutuksen voimassaolon päätyttyä*. Direktiivin säännökset koskevat myös suhdetta sellaisiin käyttäjiin, *jotka eivät (vielä) ole sopimussuhteessa* yhteishallinnointiorganisaatioon.
- Direktiivin 36 artiklan 2 kohdassa mainitaan jäsenten, oikeudenhaltijoiden, käyttäjien ja yhteishallinnointiorganisaatioiden lisäksi ”muut asianomaiset”. Direktiivin englanninkielisessä versiossa käytetään muotoilua ”other interested parties”. Kyse on hyvin laajasta käsitteestä, joka kattaa kaikki sellaiset tahot, joihin yhteishallinnointiorganisaatioiden toiminnalla voi olla vaikutusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että toimenpidepyynnön esittämisoikeuden rajaaminen Kopioston ehdottamalla tavalla olisi ristiriidassa direktiivin vaatimusten kanssa ja vakavasti vaarantaisi niiden etujen ja intressien toteutumisen, joihin koko direktiivi pohjautuu.

Kopioston huoleen, että laki johtaisi toimenpidepyyntöjen esittämiseen häiritsemistarkoituksessa, *opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että lain 57 §:ssä valvontaviranomaisena toimivalle Patentti- ja rekisterihallitukselle on luotu poikkeuksellisen laaja harkintavalta sen suhteen, puuttuuko se yhteishallinnointiorganisaation toimintaan*. Pykälän mukaan Patentti- ja rekisterihallitus voi jättää yhteishallinnointiorganisaation menettelyä tai laiminlyöntiä koskevan asian tutkimatta, jos

> *1) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton;*
> *2) yhteishallinnointiorganisaatio on ryhtynyt toimenpiteisiin asian oikaisemiseksi;*

3) yhteishallinnointiorganisaation menettelyllä tai laiminlyönnillä on vain vähäistä vaikutusta tämän lain tavoitteiden toteutumiseen;
4) tuomioistuimessa vireillä olevan samaa menettelyä koskevan riita- tai rikosasian johdosta ei yksityisen tai yleisen edun suojelemiseksi katsota olevan tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin;
5) asia on vireillä myös Kilpailu- ja kuluttajavirastossa eikä lisätoimenpiteisiin katsota olevan tarpeen ryhtyä.

Käytännössä pykälä merkitsee huomattavan korkean puuttumiskynnyksen asettamista. Pykälän eräänä tärkeänä perusteena on nimenomaan suojautuminen shikaanitarkoituksessa esitettyjä vaatimuksia vastaan. Tähän liittyvät erityisesti pykälän 1-kohta, jossa viitataan toimenpidepyynnön ilmeiseen perusteettomuuteen, sekä pykälän 3-kohta, jonka mukaan sellainen menettely tai laiminlyönti, jolla on vain vähän vaikutusta lain tavoitteiden toteutumiseen, voidaan jättää tutkimatta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo siten, että ehdotetussa yhteishallinnointilaissa on riittävästi varauduttu shikaaninomaisiin toimenpidepyyntöihin, jotka voisivat kohtuuttomasti työllistää niin valvontaviranomaista kuin yhteishallinnointiorganisaatioita.

4. Vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta ja lainvalmistelun aikana käydystä keskustelusta direktiivin edellyttämästä tehokkaasta riidanratkaisusta

Direktiivi asettaa tavoitteeksi, että direktiivin nojalla annetut kansalliset säännökset pannaan täytäntöön tehokkaasti (johdantokappale 49). Johdantokappaleessa sanotaan, että

”*erityisesti usean valtion alueen kattavaa musiikkiteosten verkko-oikeuksien lisensiointia koskevien sääntöjen vaikuttavuus voisi vaarantua, jos yhteishallinnointiorganisaatioiden ja niiden vastapuolten välisiä riitoja ei ratkaista nopeasti ja tehokkaasti. Näistä syistä on aiheellista huolehtia mahdollisuudesta helppokäyttöiseen, tehokkaaseen ja puolueettomaan tuomioistuinten ulkopuoliseen menettelyyn, kuten sovittelu- ja välimiesmenettelyyn, [….] tämän kuitenkaan rajoittamatta oikeutta saattaa riita tuomioistuimen ratkaistavaksi*.”

Direktiiviin liittyvä riitojen ratkaisu olisi käsitettävä kokonaisuutena, johon kuuluu toisaalta vaihtoehtoinen riitojen ratkaisu ja toisaalta varsinainen riitojen ratkaisu eli tuomioistuinmenettely. Kuten edellä olevasta johdantokappaleesta ilmenee, ei vaihtoehtoisella riitojen ratkaisulla voida sivuuttaa osapuolen mahdollisuutta viedä asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tätä edellyttää jo Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (6 artikla) ja Euroopan unionin perusoikeusasiakirja. Direktiivi ei myöskään täsmällisesti sääntele sitä, minkälaisia riidanratkaisuelimiä on pidettävä vaihtoehtoisina riidanratkaisueliminä. Niitä voivat olla 49 johdantokappaleessa mainittujen sovittelu- tai välimiesmenettelyjen lisäksi myös jotkut muut menettelyt. Tämä mainitaan nimenomaisesti kyseisessä johdantokappaleessa:

”Tässä direktiivissä ei säädetä, millä tavoin tällainen vaihtoehtoinen riidanratkaisu olisi järjestettävä eikä myöskään määritetä, minkä elimen tehtäväksi se kuuluisi, kunhan taataan riidanratkaisun riippumattomuus, puolueettomuus ja tehokkuus.”

Suomen lainsäädännön mukaan kaikki riidat, joissa sovinto on mahdollinen, voidaan ratkaista vaihtoehtoisessa riitojenratkaisumenettelyssä. Yleisimmät menettelyt ovat *sovintomenettely* ja *välimiesmenettely*. Vaihtoehtoinen riidanratkaisu perustuu aina osapuolten väliseen sopimukseen.

Sopimusehdoissa voidaan määrätä, että sopimusta koskevat riidat ratkaistaan tuomioistuimen sijasta välimiesmenettelyssä. Suomessa menettelyyn sovelletaan välimiesmenettelystä annetun lain (967/1992) säännöksiä ja menettelyssä voidaan noudattaa esimerkiksi Keskus-

kauppakamarin välimieslautakunnan välimiesmenettelysääntöjä. Välitystuomio on osapuolia oikeudellisesti sitova täytäntöönpanokelpoinen ratkaisu, eikä sen asiaratkaisuun voi hakea muutosta.

Sovintomenettelyä on tänä päivänä saatavilla monipuolisesti. Esimerkiksi Suomen Asianajajaliitto sekä Keskuskauppakamari tarjoavat sovintomenettelyä. Vaihtoehtoiseksi riitojenratkaisumenettelyksi osapuolet voivat nykyään valita myös julkisen sektorin ylläpitämän tuomioistuinsovittelun. Sovittelusta yleisessä tuomioistuimessa säädetään riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (394/2011). Laissa säädetään lisäksi tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamisesta täytäntöönpanokelpoiseksi. *Sivistysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa markkinaoikeus ehdotti mahdollisuutta sovintomenettelyyn myös markkinaoikeudessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö suhtautuu ehdotukseen suopeasti mutta katsoo, että kyse on yhteishallinnointilakia laajemmasta asiasta, joka kuuluu oikeusministeriön toimivaltaan.*

Kuten edellä jo mainittiin, käytiin lainvalmisteluvaiheen aikana vilkasta keskustelua riitojen ratkaisusta. Erityisesti yhteishallinnointiorganisaatioiden ja käyttäjien välisissä suhteissa erimielisyyksiä esiintyy liittyen oikeuksien hinnoitteluun, eli tariffeihin. Käyttäjät toivat ponnekkaasti esille, että Suomeen tarvitaan nykyistä tuomioistuinmenettelyä tehokkaampia, nopeampia ja kevyempiä menettelyitä tariffiriitojen ratkaisemiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on todennut, että se saa tekijänoikeusjärjestöjen käyttäjäasiakkailta säännöllisesti toimenpidepyyntöjä ja muita yhteydenottoja erityisesti tekijänoikeuskorvausten tasoon liittyen. *Myös opetus- ja kulttuuriministeriö on siinä käsityksessä, että pitkittyneisiin tariffiriitoihin liittyviä ongelmia esiintyy tekijänoikeusmarkkinoilla Suomessa.*

Opetus- ja kulttuuriministeriö selvitti vaihtoehtoiseen, erityisesti tekijänoikeusasioihin keskittyvään riitojenratkaisumenettelyyn liittyviä tarpeita ja toteuttamismahdollisuuksia varsin perusteellisesti lainvalmistelun aikana. Tutkittiin myös muiden maiden järjestelmiä, kuten Tanskan ja Norjan mallien mukaisia tariffilautakuntia sekä Iso-Britannian mallin mukaista erityisesti immateriaalioikeusriitoihin keskittyvää sovintomenettelyä. Selvitysten perusteella tultiin siihen johtopäätökseen, että *riitojen määrä ja laatu, erityisesti huomioiden markkinoilla jo olevien vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyjen olemassaolo, ei puoltanut uusien riitojenratkaisuelimien perustamista. Uusien riitojenratkaisumenettelyjen perustaminen valtion kustantamana ei myöskään valtiontalouden tilanteen takia ole mahdollista.*

Vaikka uusia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyitä ei ehdotettu, on lakiin sisällytetty joitakin vaihtoehtoista riidanratkaisua tukevia elementtejä. Näistä merkittävin on mahdollisuus käsitellä tekijänoikeusmarkkinoiden toimivuuteen liittyviä rakenteellisia tai muutoin periaatteellisesti tärkeitä seikkoja yhteishallinnoinnin kehittämisen neuvottelukunnassa. Yhteishallinnointilain 62 §:ssä säädetään yhteishallinnoinnin kehittämisen neuvottelukunnan tehtäviksi mm. hyvien käytäntöjen noudattamisen edistäminen sekä suositusten antaminen alalla noudatettavista menettelytavoista ja standardeista. Vaihtoehtoiseen riidanratkaisuun liittyen neuvottelukunnan tehtävänä on esityksen mukaan edistää vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen hyödyntämistä yhteishallinnointilain piiriin kuuluvien riitojen käsittelyssä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan riidanratkaisu painottuu tulevaisuudessa yhä enemmän vaihtoehtoisiin riidanratkaisumenettelyihin ja erityisesti sovintomenettelyyn. Keskuskauppakamarin vastikään lanseeraamaa uutta, erityisesti elinkeinoelämän tarpeisiin soveltuvaa sovintomenettelyä, on käyttäjien keskuudessa pidetty lupaavana vaihtoehtona käytettäväksi yhteishallinnointiorganisaatioiden ja käyttäjien välisten tariffiriitojen sovitteluun. *Opetus- ja kulttuuriministeriö tähdentää, että ministeriössä lakiehdotuksen valmistelun yhteydessä tehty selvitystyö osoitti, että sovintomenettelyssä sovittelijan henkilökohtaisilla ominaispiirteillä ja kyvyllä saattaa riidan osapuolet keskusteluyhteyteen on substanssiasiantuntemusta suurempi vaikutus sovittelun lopputulokseen.* Tämä seikka tukee päätelmää, että uuden, erityisesti tekijänoikeuteen perehtyneen sovitteluelimen perustaminen ei ole tarpeen.

5. Direktiivin 35 artiklan täytäntöönpanosta ja liikkumavarasta keinovalikoiman suhteen

Lakivaliokunnan käsittelyssä 6.10.2016 kysyttiin, olisiko direktiivin 35 artikla voitu panna toimeen jollain muulla keinolla kuin nyt valitulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi, että direktiivi antaa kansallista liikkumavaraa 35 artiklan toimeenpanoon liittyen. Direktiivin 35 artiklan mukaan ”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”.

Suomessa tekijänoikeuslakiin perustuvia riita-asioita käsitellään markkinaoikeudessa, joka on mm. immateriaalioikeudellisiin ja markkinaoikeudellisiin asioihin keskittyvä erityistuomioistuin. Direktiivi sallisi, että 35 artiklan kattamat riidat käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa. Näiden lisäksi direktiivi toki sallisi, että kyseisiä riitoja käsiteltäisiin jossakin muussa elimessä, kunhan tämä elin olisi riippumaton ja puolueeton ja sen tehtäviin kuuluisi immateriaalioikeuteen liittyvien riitojen ratkaisu.

On syytä huomioida, että 35 artiklassa puhutaan varsinaisesta riidanratkaisusta eli riidanratkaisusta, joka ei perustu molempien osapuolten myötävaikutukseen. Tällaisessa riidanratkaisussa lopputuloksena on myös aina täytäntöönpanokelpoinen ratkaisu. Keskeinen havainto tämän artiklan sisällöstä on siis se, että sitä ei voi kansallisesti panna täytäntöön säätämällä mahdollisuudesta vaihtoehtoiseen riidanratkaisuun.

Miksi 35 artikla kohdistuu vain yhteishallinnointiorganisaatioiden ja käyttäjien välisiin riitoihin? Direktiivin tekstissä tätä ei suoraan perustella. Tärkeimpänä syynä tähän lienee se, että ristiriitatilanne yhteishallinnointiorganisaatioiden ja käyttäjien välillä on unionin tekijänoikeusmarkkinoilla ollut ilmeinen. Artiklan eräänä lähtökohtaisena tavoitteena on ollut nimenomaan tariffia koskevien riitojen tehokkaampi ratkaiseminen sisämarkkinoilla. Tätä päätelmää tukee se, että artiklassa korostetaan sitä, että ratkaistavana ovat ”erityisesti voimassa oleviin ja ehdotettuihin lisensiointiehtoihin tai sopimusrikkomuksiin liittyvät riidat”. Se, että artiklassa nimenomaisesti mainitaan ”muu riippumaton ja puolueeton teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaan lainsäädäntöön erikoistunut riitojenratkaisuelin”, viitannee lisäksi siihen, että tavoitteena on ollut ohjata jäsenvaltioita ottamaan enenevässä määrin käyttöön tariffiriitoihin erikoistuneita riidanratkaisuelimiä, jotka nopeasti, tehokkaasti ja asiantuntevasti pystyisivät ratkaisemaan tariffiriitoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy Tekijänoikeusyhdistyksen/Liedeksen esittämään käsitykseen (s. 3), että direktiivin 35 artiklan sanamuoto ei rajoitu ainoastaan lisensiointiin liittyviin riitoihin vaan kohdistuu kaikkiin riitoihin.

Direktiivin täytäntöönpanossa on lähdetty siitä, että Suomessa pyritään ensisijaisesti löytämään sellaisia ratkaisuja, jotka ovat tunnettuja oikeusjärjestelmässämme. Erityiseksi haasteeksi muodostui ratkaisun löytäminen 35 artiklan vaatimukseen, että myös *ehdotettuja* lisensiointiehtoja on voitava saattaa (tuomioistuimen) ratkaistavaksi. Ratkaisuksi otettiin elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annettuun lakiin (1062/1993) perustuva malli, jossa keinona on markkinaoikeudellisen kiellon asettaminen ns. tyyppikohtuuttomissa tilanteissa ja jonka taustalla on eräänlainen ”heikomman sopijapuolen suojelu” elinkeinonharjoittajien välisissä sopimussuhteissa.

Markkinaoikeudellinen kielto on oikeusvaikutuksiltaan ”lievä”, sillä kiellolla ei ole taannehtivaa vaikutusta eikä välitöntä oikeusvaikutusta voimassa oleviin sopimuksiin. Markkinaoikeudellisen kiellon lisäksi keinovalikoimaan kuuluisi esityksen mukaan myös tavanomainen

riitaprosessi, joka on Suomessa pääasiallinen keinovalikoima kahden sopijapuolen välisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi. *Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan direktiivin edellyttämien tehokkaiden, oikeasuhtaisten ja varoittavien oikeusturvakeinojen tarjoaminen edellyttää molempien mahdollisuuksien säilyttämistä.* Opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa muutoin riita-asioista ja markkinaoikeudellisista kielto-asioista aikaisemmin lausumaansa.

Voidaan tietenkin kysyä, onko nyt ehdotettu ratkaisu riittävä ottaen huomioon sen, että direktiivissä edellytetään, että myös ehdotettuihin lisensiointiehtoihin liittyvät riidat voidaan *ratkaista* tuomioistuimessa. Markkinaoikeuden käsittely kun ei johda esimerkiksi riidanalaisen tariffin määrittelemiseen tai sen asettamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi, että nyt esitetyllä ratkaisulla selviydytään direktiivin vähimmäisvaatimuksista, sillä myös markkinaoikeuden kiellon pitää katsoa täyttävän direktiivin kaksi keskeistä ehtoa, jonka mukaan myös ehdotetut sopimusehdot on voitava viedä tuomioistuimeen ja jonka mukaan kyse on varsinaisesta riidanratkaisusta (eikä sopijapuolen myötävaikutuksesta riippuvaisesta *vaihtoehtoisesta* riidanratkaisusta).

6. <u>Kielto- ja riitaprosessia koskevan jaon selkeydestä</u>

Lausunnonantajista oikeusministeriö ja markkinaoikeus ovat pitäneet esityksen mukaista jakoa kieltoprosessiin ja riitaprosessiin ja erityisesti niiden keskinäistä suhdetta jokseenkin epäselvänä. Myös Kopioston ja Tekijänoikeusyhdistyksen/Liedeksen lausunnoista ilmenee välillisesti, että esityksessä tehty ero markkinaoikeudellisen kieltoprosessin (jota 65 ja 66 § koskevat) ja riita-asioiden välillä on ollut epäselvä. Samaten professori Juha Karhun lausuntoon liittyy häilyvyyttä tältä osin. Muut lausunnonantajat ovat pitäneet tätä jakoa ja menettelyä sekä näiden menettelyiden oikeusvaikutuksia selkeinä. Esimerkiksi Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:n lausunnosta käy erittäin hyvin esille se, miten jako kielto- ja riitaprosessiin on esityksessä pyritty rakentamaan. Tätä esitystä täydentää erinomaisella tavalla professori Rainer Oeschin osuva analyysi lakiehdotuksen soveltamisesta.

Siltä osin kuin esitystä on pidetty epäselvänä, tämä epäselvyys on lausuntojen perusteella liittynyt siihen, voiko markkinaoikeus kieltää kahden sopijapuolen välisessä yksittäisessä suhteessa yhteishallinnointiorganisaatiota soveltamasta tiettyä ehtoa tai menettelyä vain tämän yksittäisen sopimussuhteen puitteissa (*inter partes*), vai soveltuisiko kielto yleisesti (erga omnes). Ja jos kieltoa sovellettaisiin inter partes, niin mitkä olisivat tällaisen kiellon oikeusvaikutukset?

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että 65 §:n sanamuoto kattaa sekä sopimusehdon että tavan menetellä. Kielletyllä menettelyllä tarkoitettaisiin käytäntöä, toimintaa tai menettelytapaa, joka voi liittyä esimerkiksi siihen, miten toinen sopijapuoli täyttää sopimusehdon asettaman toimintavelvoitteensa. Menettely olisi jokin toimintatapa, jota ei ehkä ole yksityiskohtaisesti kuvailtu sopimuksessa vaan sopimus on jättänyt avoimeksi sopimusehdon täyttämisen toteuttamistavan. Sopimusehto voi mahdollistaa sopijapuolen menettelevän syrjivällä tai kohtuuttomalla tavalla, vaikka sopimusehto sanamuodoltaan ei olisi syrjivä tai kohtuuton. Esimerkiksi 35 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettu yhteishallinnointiorganisaatiolle asetettu velvollisuus ilmoittaa käyttäjälle hintojen vahvistamisessa käytetyt perusteet on edellä tarkoitettu menettely. Markkinaoikeudella on oltava toimivalta kieltää sekä sopimusehdot että menettelyt.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toistaa aikaisemmin kielto- ja riitaprosessista lausumansa (LaV:lle annettu lausunto 6.10), mutta toteaa, että vaikka enemmistössä lausunnoista on selkeästi ymmärretty esityksen jako markkinaoikeudellisiin kieltoasioihin (jota käsitellään yhteishallinnointilain 65 ja 66 §:ssä) ja yksityisoikeudellisiin riita-asioihin, esitystä voidaan tältä osin vielä selventää jäljempänä 13-kohdassa esitetyn mukaisesti.

7. Tarpeesta viitata 35 §:ään ehdotetun yhteishallinnointilain 65 §:ssä

Oikeusministeriö, markkinaoikeus sekä Tekijänoikeusyhdistys/Liedes ovat lausunnoissaan kyseenalaistaneet tarpeen viitata 35 §:ään ehdotetun yhteishallinnointilain 65 §:ssä. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että kuultavana olleista yhteishallinnointiorganisaatioista yksikään ei lausunnossaan vastustanut tuomioistuimelle ehdotettua mahdollisuutta kieltää 35 §:n vastaiset sopimusehdot. Lausunnon antaneista suurin osa piti hallituksen esitystä oikeanlaisena (Gramex), kannatettavana (YLE ja Muusikkojen liitto) ja selkeänä ja täsmällisenä (MaRa). Kopiosto kuitenkin näyttäisi katsovan (lausunnon s. 3), että mahdollisuus tuoda ehdotetut ehdot tuomioistuimen arvioitavaksi on tarpeetonta ja haitallista. Lisäksi Kopiosto katsoo, että käyttäjille riittävää on lain 34 §:n mukainen vaatimus, jossa yhteishallinnointiorganisaatiot velvoitetaan *neuvottelemaan* käyttäjien kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastustaa 35 §:ään olevan viittauksen poistamista seuraavin perustein:

1) Jos 65 §:stä poistetaan viittaus 35 §:ään, jäisi varsin epäselväksi, onko mahdollista saattaa 35 §:n vastainen menettely tai ehto tuomioistuimen ratkaistavaksi markkinaoikeudellisena *kieltoasiana*. Sinänsä tällöinkin olisi opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan mahdollista saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi *riita-asiana*. Tämä ei kuitenkaan vastaa direktiivin asettamia vaatimuksia, jonka mukaan myös *ehdotettuja* ehtoja on voitava saattaa (tuomioistuimen) ratkaistavaksi.
2) Viittauksen poistamista 35 §:ään vaatineet tahot ovat jättäneet kertomatta, mitä konkreettista haittaa tai epäselvyyttä aiheutuisi siitä, että viittaus 35 §:ään säilytetään. Voidaan katsoa, että 35 §:n vastainen ehto tai menettely on lähtökohtaisesti tyyppikohtuuton, eli kaikkia vastaavassa (abstraktisessa tai konkreettisessa) asemassa oleviin käyttäjiin nähden kohtuuton. Jos viittaus 35 §:ään poistetaan, häviää yhteys 35 §:n ja tyyppikohtuuttomuuden välillä. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää siten 35 §:ään kohdistuvan viittauksen säilyttämistä selkeimpänä ratkaisuna.
3) Viittauksen puuttuminen 35 §:ään merkitsisi sitä, että käyttäjä joutuisi esittämään todisteita siitä, että hän on heikommassa asemassa suhteessa yhteishallinnointiorganisaatioon tai hänellä on muu erityinen suojan tarve. Lisäksi tällöin edellytettäisiin, että käyttäjä pystyy osoittamaan, että ehtoa sovelletaan myös suhteessa muihin käyttäjiin. Kuten kilpailu- ja kuluttajavirasto LaV:n kuulemisessa 6.10.2016 esitti, ei elinkeinonharjoittajana oleva käyttäjä kilpailuoikeudellisista syistä voi tietää eikä selvittää, onko yhteishallinnointiorganisaatio tehnyt tai ehdottanut muissa sopimussuhteissa vastaavaa ehtoa. Lisäksi direktiivin 16 artikla (joka vastaa yhteishallinnointilain 35 §:ää) ei edellytä, että käyttäjä pystyy osoittamaan olevansa heikommassa asemassa suhteessa yhteishallinnointiorganisaatioon tai että yhteishallinnointiorganisaatiolla on määräävä markkina-asema. Tällaisten lisävaatimusten asettaminen kansallisen lainsäätäjän toimesta olisi varsin arveluttavaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää selvänä, että hallituksen esityksessä ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa, samoin kuin voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvissa kieltoasioissa, markkinaoikeuden arvioinnin kohteena on käytännössä aina jokin konkreettinen sopimus tai sopimusehdotus ja siihen sisältyvä yksittäinen tai useampi ehto. Sillä, vaaditaanko ehdon kieltämistä 35 §:n vastaisena tai yleisesti tyyppikohtuuttomana, ei ole tältä osin merkitystä.

8. Ehdotukset rajata 65 ja 66 §:n soveltamisalasta tietyt sopijapuolet

Kopiosto ry esitti lausunnossaan markkinaoikeudellisen kiellon rajoittamista kattamaan vain 35 §. Kopioston kanssa samanmielisiä lausuntoja ovat antaneet Journalistiliitto ja Tekijänoikeusyhdistys/Liedes. Lakivaliokunnalle antamiensa lausuntojen perusteella kyseiset lausun-

non antajat eivät näe sellaisen tilanteen syntymistä, jossa ehdot olisivat kohtuuttomia oikeudenhaltijoita kohtaan, koska oikeudenhaltijoiden edustajat osallistuvat ehtojen laatimisprosessiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö huomauttaa, että esitetty näkemys siitä, että kaikilla oikeudenhaltijoilla on mahdollisuus osallistua (suoraan tai välillisesti) ehtojen laatimisprosessiin, ei välttämättä pidä paikkansa. Direktiivissä on lähdetty siitä, että oikeudenhaltijoilla on oikeus päästä yhteishallinnointiorganisaatioiden jäseniksi. Direktiivin taustalla on ollut ajatus oikeudenhaltijoiden mahdollisuudesta vaikuttaa yhteishallinnointiorganisaatioiden päätöksentekoon ja ”omien asioidensa” hoitoon yhteishallinnointiorganisaatioissa. Suomessa on kuitenkin vallallaan rakenne, jossa oikeudenhaltijat eivät yleensä ole suoraan yhteishallinnointiorganisaatioiden jäseniä, vaan jäseninä ovat oikeudenhaltijoita edustavat yhteisöt (jäsenyhteisöt). Suomessa vallassa oleva jäsenyysrakenne tarkoittaa sitä, että oikeudenhaltijoiden suora vaikuttamismahdollisuus yhteishallinnointiorganisaatioissa on vähäisempi kuin direktiivin lähtökohta.

Ehdotetussa yhteishallinnointilaissa direktiivin jäsenen oikeuksiin liittyviä vaatimuksia ei ole ulotettu jäsenyhteisöihin eikä yhteishallinnointiorganisaatioita velvoitettu muuttamaan rakennettaan siten, että niiden tulisi hyväksyä henkilöjäseniä. Tästä syystä ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että oikeudenhaltijoilla Suomessa on vähemmän vaikutusvaltaa yhteishallinnointiorganisaatioiden päätöksentekoon kuin monissa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kuitenkaan pidä tarpeellisena muuttaa ehdotettua yhteishallinnointilakia siten, että yhteishallinnointiorganisaatiot velvoitettaisiin hyväksymään henkilöjäseniä, jos direktiivin toimeenpanossa muilla keinoilla huolehditaan riittävällä tavalla myös potentiaalisten jäsenten ja oikeudenhaltijoiden oikeussuojakeinoista.

Direktiivin lähtökohtana on, että niin oikeudenhaltijat kuin käyttäjät ovat riippuvaisia yhteishallinnointiorganisaatioista ja lähtökohtaisesti heikommassa asemassa suhteessa niihin. Tästä syystä olisi ollut perin outoa jättää oikeudenhaltijat tai niitä edustavat tahot tyyppikohtuuttomuussäännöksen soveltamisen ulkopuolelle. *Opetus- ja kulttuuriministeriö tähdentää, että valvontaviranomaiselle on luotu erittäin korkea puuttumiskynnys (57 §). Tästä syystä esityksessä on ollut tarve varmistaa niin käyttäjille kuin oikeudenhaltijoille (ja niitä edustaville tahoille) mahdollisuus viedä asiansa tuomioistuimen arvioitavaksi.* Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan vain näin voidaan varmistaa direktiivin vähimmäisvaatimukset täyttävät tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat oikeussuojakeinot.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo lisäksi, että jos sellaista tilannetta ei synny, jossa ehdot olisivat kohtuuttomia oikeudenhaltijoita kohtaan, ehdotuksesta ei myöskään voi olla haittaa, vaan oikeusturvakeino jää tarpeettomana käyttämättä. Ministeriö toteaa lisäksi, että kuten monissa lausunnoissa on tuotu esille, voi pelkällä oikeusturvakeinon olemassaololla olla ennalta ehkäisevä vaikutus.

Lopuksi on vielä todettava, että vaikka viittaus muihin kuin käyttäjiin poistettaisiin 65 §:stä, olisi elinkeinonharjoittajana olevalla tekijällä tai muulla oikeudenhaltijalla mahdollisuus turvautua lakiin elinkeinonharjoittajien välisten sopimusten sääntelystä. Sen sijaan kyseisen muutoksen ainoa vaikutus olisi oikeusturvakeinojen epääminen sellaisilta tekijöiltä tai muilta oikeudenhaltijoilta, jotka eivät ole elinkeinonharjoittajia vaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia oikeudenhaltijoita.

Mitä tulee Tekijänoikeusyhdistyksen/Liedeksen ehdotukseen lisätä täydellisyyden vuoksi jäsenten lisäksi oikeudenhaltijat, *opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että niin oikeudenhaltijat kuin jäsenet kuuluvat jo nyt esityksen mukaan soveltamisalaan. Esitystä ei ole siten tarpeen muuttaa.*

9. Ehdotus poistaa 65 §

Kopiosto ehdottaa, että yhteishallinnointilain 65 § poistettaisiin. Kopiosto katsoo, että pykälän soveltamisala on liian laaja ja että olemassa oleva mahdollisuus oikeudenhaltijoiden tekemän sopimuksen sovitteluun tekijänoikeuslain 29 §:n mukaan, oikeustoimilain 36 §:ään sisältyvä yleinen sovittelusäännös sekä vielä yhteishallinnointiorganisaatioiden toimien kilpailuoikeudellinen arviointi on riittävä. Journalistiliitto sanoo saman asian vielä selkeämmin toteamalla, että se ei pidä lainkaan 65–66 §:n mukaisen kieltoprosessin mahdollistamista tarpeellisena.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa ensinnäkin, että tekijänoikeuslain 29 § ei sovellu käyttäjien ja yhteishallinnointiorganisaatioiden välisiin suhteisiin, vaan koskee ainoastaan tekijänoikeussopimuksen kohtuullistamista tilanteessa, jossa sopimus tehdään alkuperäisen tekijän kanssa (suora sopiminen). *Siltä osin kuin direktiivin 16 artiklassa säädetään tariffien perusteista ja tariffien kohtuullisuudesta, opetus- ja kulttuuriministeriö harkitsi vakavasti ehdotetun 35 §:n kirjaamista tekijänoikeuslakiin, mahdollisesti tekijänoikeuslain 29 §:n yhteyteen.* Kyse on ainoasta direktiivin mukaisesta säännöksestä, jolla näyttäisi olevan suora yhteys materiaaliseen tekijänoikeuteen.

Kyseisen säännöksen sisällyttäminen tekijänoikeuslakiin olisi kuitenkin johtanut siihen, että olisi jouduttu viittaamaan laista toiseen tavalla, joka olisi ollut omiaan heikentämään nyt käsillä olevan esityksen luettavuutta. Tästä syystä päädyttiin sisällyttämään säännös yhteishallinnointilain 35 §:ään.

Kuten edellä on todettu ja toistaen mitä opetus- ja kulttuuriministeriön aikaisemmasta lausunnosta ilmenee, ei ehdotuksen 65 ja 66 § liity varsinaiseen (inter partes) riidanratkaisuun. Sen sijaan estettä ei ole sille, että 35 §:ää sovelletaan kahden osapuolen välisessä riita-asiassa.

Ehdotuksen 65 ja 66 § liittyvät läheisesti yhteen. Siinä on elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä sekä sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetuista laeista tuttu konstruktio, jossa ensin määritellään se, mikä on kiellettyä, ja sen jälkeen säädetään kiellon määräämisestä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastustaa 65 §:n poistamista, sillä 65 §:n poistaminen merkitsisi, että kiellon kohde poistettaisiin. Tällöin jäisi kovin epäselväksi, mitä markkinaoikeus voisi kieltää.

10. Ehdotus jakaa 65 § kahteen momenttiin

Markkinaoikeus on lakivaliokunnalle jättämässään lausunnossa 6.10.2016 ehdottanut 65 §:n jakamista kahteen momenttiin siten, että sen 1 momentissa lausuttaisiin, että yhteishallinnointiorganisaatio ei saa soveltaa ehtoa tai menetellä tavalla, joka on 35 §:n vastainen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tyyppikohtuuttomista ehdoista. Markkinaoikeuden tavoitteena on ilmeisesti ollut riita-asian ja markkinaoikeudellisen asian välisen eron selkeyttäminen sekä sen ”selkeyttäminen”, että 35 §:ää koskevat riita-asiat ratkaistaan käräjäoikeudessa. Professori Juha Karhu on lausunnossaan tukenut markkinaoikeuden esitystä jakaa 65 § kahdelle momentille mutta vastustanut markkinaoikeuden ehdotusta siitä, että riita-asian käsittelyn tulisi tapahtua käräjäoikeudessa. Karhu on katsonut, että kysymys on markkinaoikeudellista ainesta sisältävästä riidasta, jonka johdosta sen tulisi kuulua markkinaoikeuden toimivaltaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että näin muotoiltu 65 §:n 1 momenttiin ehdotettu erillinen kielto soveltaa ehtoa tai menetellä tavalla, joka on 35 §:n vastainen, olisi tarpeeton.

Laista käy jo ilmi, että yhteishallinnointiorganisaation tulee noudattaa lakia, eikä markkinaoikeuden ehdottama muotoilu sisällä mitään lisäelementtiä 35§:ään verrattuna.

Siltä osin kuin markkinaoikeuden ehdotus liittyy tavoitteeseen poistaa viittaus 35 §:ään tyyppikohtuuttomien ehtojen osalta, opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa edellä 7-kohdassa lausuttuun sekä jäljempänä 13-kohdassa lausuttuun, joka sisältää ehdotuksen 65–66 §:n kieltoprosessin selkeyttämiseksi.

11. Markkinaoikeuden toimivalta käsitellä luonteeltaan tekijänoikeudelliset riita-asiat

Useammassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että markkinaoikeuden ja yleisten tuomioistuinten välisen toimivallan jako on epäselvä. Kyse on pitkälti siitä, että joissakin tilanteissa on pidetty epäselvänä, onko kyse teollis- ja tekijänoikeudellisesta riidasta, joka kuuluu markkinaoikeuden toimivaltaan, vai jostain muusta siviilioikeudellisesti riidasta, joka kuuluu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa tältä osin professori Rainer Oeschin lausuntoon (s. 3-6), jossa seikkaperäisesti ja havainnollisesti on käyty läpi markkinaoikeuden toimivaltaan liittyvät näkökohdat.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että markkinaoikeus arvioi jo nyt tapauskohtaisesti toimivaltansa teollis- ja tekijänoikeudellisen riita-asian ja yleisen riita-asian välillä. Yleisten tuomioistuinten ja erityistuomioistuinten toimivalta on markkinaoikeuden osalta lain tasolla määritelty oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013), tarkennettu mainitun säädöksen esitöissä (HE 124/2012 vp) ja edelleen hahmottumassa muiden ohella korkeimman oikeuden ja markkinaoikeuden oikeuskäytännön myötä.

Tekijänoikeusyhdistyksen/Liedeksen lausunnossa (s. 6) on tosin lähtökohdaksi ilmeisesti asetettu, että markkinaoikeudella ei olisi toimivaltaa ratkaista teollis- ja tekijänoikeudellisia riita-asioita, vaan ainoastaan markkinaoikeudellisia asioita. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa tältä osin, että voimassa olevan lainsäädännön ja siihen liittyvän oikeuskäytännön perusteella markkinaoikeuden toimivalta tältä osin on täysin selvä siten, että *niin markkinaoikeudelliset asiat kuin teollis- ja tekijänoikeudelliset riita-asiat yksiselitteisesti kuuluvat markkinaoikeuden toimivaltaan.* Opetus- ja kulttuuriministeriö ei siten pidä lainkaan epäselvänä, kuuluuko 35 §:ään liittyvä riita-asia markkinaoikeuden toimivaltaan.

Nyt käsillä oleva ehdotus yhteishallinnointilaiksi on opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan sellainen erityissäännös, jolla voidaan määrätä tässä tapauksessa lain 35 ja 65 §:ssä tarkoitetut asiat markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluviksi. *Ehdotetussa laissa on selkeästi todettu, että lain 7 (jossa on 35 §) ja 11 luvussa (jossa ovat 65 ja 66 §) tarkoitetut asiat käsitellään markkinaoikeudessa.* Ehdotetun lain alaan kuuluvien riitojen luonne on esityksessä ehdotetun mukaisesti tekijänoikeudellinen siten, että niissä vaaditaan tekijänoikeuslakiin perustuvaa seuraamusta tai kysymys on muutoin mainittuun lakiin perustuvasta asiasta. Markkinaoikeus on siten opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan soveliain tuomioistuin käsittelemään edellä mainitut riita-asiat.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan markkinaoikeuden ja yleisten tuomioistuinten väliseen toimivaltaan liittyvien mahdollisten yleisten ongelmien tai epäselvyyksien ratkaisemista ei tule tehdä nyt esitettävien lakiehdotuksien yhteydessä. Mikäli markkinaoikeuden ja yleisten tuomioistuinten välisen toimivallan jako edellyttää selventämistä lain tasolla, tämä tulisi lähtökohtaisesti hoitaa oikeusministeriön toimesta jossain muussa sopivassa yhteydessä. Siltä osin kuin kyse on siitä, miten käsillä olevaan yhteishallinnointilakiin liittyvät asiat ratkaistaan tuomioistuimessa, opetus- ja kulttuuriministeriö pitää esitystä riittävän tarkkarajaisena.

Markkinaoikeus on lausunnossaan 6.10.2016 katsonut, että markkinaoikeuden toimivalta tulee rajoittaa niin, että sillä ei olisi toimivaltaa ratkaista 35 §:ään perustuvia riita-asioita eikä 11 lukuun perustuvia riita-asioita. Markkinaoikeus on kuitenkin aikaisemmin sivistysvaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa (22.9.2016) katsonut, että markkinaoikeuden toimivaltaa pikemminkin tulisi laajentaa. Tällöin markkinaoikeus katsoi, että ”olisi syytä vielä pohtia, olisiko markkinaoikeus hallinto-oikeutta sopivampi käsittelemään valvonta-asiassa tehtäviä valituksia”. Lausunnossa sanotaan lisäksi: ”Esityksen mukaan eräistä asioista valitetaan myös käräjäoikeuteen. Esimerkiksi 28 §:n syrjintäkieltosäännöksen soveltaminen edellyttää tekijänoikeusjärjestelmän tuntemusta. Ehkä on syytä vielä pohtia, olisiko markkinaoikeus käräjäoikeutta sopivampi käsittelemään 5, 6 ja 8 luvuista tehtäviä valituksia.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että markkinaoikeuden lausunnot käyvät siinä määrin eri suuntiin, että niiden pohjalta ei voida muodostaa selvää käsitystä markkinaoikeuden tahtotilasta. Ottaen kuitenkin huomioon, että 11 luvussa ei säädetä sellaisista siviilioikeudellisista velvoitteista, jotka voitaisiin saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi riita-asiana, voidaan 67 §:n muotoilun selventämistä tältä osin harkita. Mahdollista olisi myös tarkentaa 67 §:n otsikkoa siten, että siinä vain säädettäisiin oikeuspaikasta riita-asiassa. Tämä voisi olla tarkoituksenmukaista myös siitä syystä, että oikeuspaikasta kieltoasiassa säädetään 66 §:ssä. Pykälä voitaisiin tällöin muotoilla seuraavasti:

67 § Oikeuspaikka riita-asiassa

Edellä 2, 7 ja 9 lukuun perustuvat riita-asiat käsitellään markkinaoikeudessa.
Edellä 3–6 ja 8 lukuun perustuvat riita-asiat käsitellään käräjäoikeudessa.

12. Kielto-asian ja riita-asian yhdistämisestä ja käsittelemisestä markkinaoikeudessa

Sivistysvaliokunnalle jättämässään lausunnossa oikeusministeriö on katsonut, että kieltoasiaa ja riita-asiaa ei tule yhdistää siten, että ne voidaan käsitellä yhdessä käsittelyssä tai edes samassa tuomioistuimessa, vaan oikeusministeriön mukaan kieltoasia tulee käsitellä markkinaoikeudessa ja riita-asia käräjäoikeudessa. Myös markkinaoikeus on esittänyt samankaltaisia käsityksiä viitaten siihen, että sillä ei olisi toimivaltaa käsitellä sopimuksiin liittyviä riitoja (edes silloin, kun ne perustuvat tekijänoikeuteen).

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että oikeusministeriö on lakivaliokunnalle jättämässään lausunnossaan lieventänyt kantaansa, mutta katsoo edelleen, että markkinaoikeudellisen kielto-asian ja tekijänoikeudellisen riita-asian yhdistäminen voi aiheuttaa hintasääntelyä. Opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa aikaisemmin hintasääntelystä lausumaansa ja toteaa vielä, että markkinaoikeuden kieltoon ei voi sisältyä päätöstä tariffin määrästä. Mikäli markkinaoikeus arvioisi, että yhteishallinnointiorganisaation tariffi olisi 35 §:n säännösten vastainen, esimerkiksi suhteeton, kun huomioon otetaan 35 §:n 2 momentissa säädetyt seikat, ei markkinaoikeus silti voisi määrätä sopijapuolia noudattamaan vastaisuudessa jotain tiettyä yksilöityä tariffia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan hintasääntelystä voisi olla kysymys ainoastaan silloin, jos markkinaoikeus voisi asettaa tariffeja sillä tavoin, että niitä olisi noudatettava yleisesti (erga omnes). Tämä ei ole mahdollista, koska esimerkiksi oikeustoimilain 36 §:ää sovelletaan vain kahden osapuolen väliseen keskinäiseen riitaan (inter partes). Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että kieltoprosessi (jolla on vaikutusta erga omnes) tulee pitää erillään riitaprosessista (jolla on vaikutusta inter partes) ja viittaa edelleen LaV:lle aikaisemmin (6.10.2016) toimittamaansa lausuntoon koskien markkinaoikeudellisen kieltoasian ja riita-asian käsittelyä ja oikeusvaikutuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa vielä mm. prosessori Rainer Oeschin, professori Juha Karhun ja Tekijänoikeusyhdistyksen/Liedes lausuntoihin, joissa kieltoasian ja riita-asian yhdistämistä pidetään prosessiekonomisesti järkevänä ratkaisuna ja joissa kannatetaan mahdollisuutta käsitellä sekä 35 §:ään liittyvät kielto-asiat että riita-asiat samassa tuomioistuimessa eli markkinaoikeudessa. *Opetus- ja kulttuuriministeriö ei pidä sanotun perusteella tarpeellisena muuttaa esitystä.*

13. Ehdotukset esityksen selventämiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa 1. lakiehdotuksen 65 ja 66 §:n muuttamista seuraavasti (poistot yliviivattuna, lisäykset lihavoituna):

65 §
Kielletyt sopimusehdot ja menettelyt

Yhteishallinnointiorganisaatio ei saa **käyttää** ~~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 **taikka käyttäjien kannalta 35 §:n vastainen**. Kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon toisen sopijapuolen heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

66 §
Kiellon määrääminen

Markkinaoikeus voi kieltää yhteishallinnointiorganisaatiota **käyttämästä** ~~soveltamasta~~ 65 §:ssä kiellettyä sopimusehtoa tai menettelyä uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta.

Kielto ja uhkasakko voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa oikeushenkilöön, joka toimii yhteishallinnointiorganisaation lukuun.

*67 § Oikeuspaikka **riita-asiassa***

Edellä 2, 7~~, 9 ja 11~~ **ja 9** lukuun perustuvat riita-asiat käsitellään markkinaoikeudessa ~~ja~~**.**
Edellä 3–6 ja 8 lukuun perustuvat riita-asiat **käsitellään** käräjäoikeudessa.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa markkinaoikeuden ehdotusta muuttaa 2. lakiehdotuksen 1 luvun 6 §:n 2 momentin 4 kohta seuraavasti:

4) tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista annetun lain 66 §:ssä tarkoitetun kiellon määräämistä koskevat asiat~~, joissa vaaditaan sopimusehdon tai menettelyn kieltämistä kyseisellä alalla ja kyseisessä sopimustilanteessa sopijapuolina olevien oikeudenhaltijoiden, teosten käyttäjien tai toisten yhteishallinnointiorganisaatioiden kannalta kohtuuttomana~~.

Muutoksilla selvennettäisiin, että markkinaoikeuden määräämällä *kiellolla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta olemassa olevaan sopimussuhteeseen (inter partes)*, vaan *kieltoa sovelletaan yleisesti (erga omnes)* ja se *kohdistuu tulevaisuuteen, eli tietyn ehdon tai menettelyn käyttämiseen jatkossa*. Muutoksella selvennetään myös 65 §:ssä, että 35 §:ään voidaan vedota ainoastaan yhteishallinnointiorganisaation ja käyttäjien välisissä suhteissa, ei muihin sopijapuoliin nähden.

Kuten säännöksen muotoilusta ilmenee, ei sopimusehdon tai menettelyn 35 §:n vastaisuuden lisäksi voida edellyttää, että käyttäjä osoittaa olevansa heikommassa asemassa tai asettaa muita vastaavia lisäedellytyksiä. Säännöksen soveltamisessa ratkaisevaa ei myöskään voi olla se, onko sopimusehtoa käytetty tai esitetty käytettäväksi yhdessä vai useammassa sopimussuhteessa. Kilpailuoikeudellisista syistä johtuen elinkeinonharjoittaja-käyttäjällä ei yleensä ole mahdollisuutta selvittää, minkälaisia ehtoja käytetään muissa yhteishallinnointiorganisaation sopimuksissa toisten elinkeinonharjoittajien kanssa.

On tarpeen vielä tähdentää, että markkinaoikeus ei ratkaise asioita abstraktisella tasolla (*in abstracto*), vaan konkreettisen näytön perusteella. Siten tuomioistuin ei lausu kaikista mahdollisista tai kuvitteellisista sopimusehdoista.

Markkinaoikeuden asettamalla kiellolla ei olisi vaikutusta osapuolen mahdollisuuteen saattaa sopimus tuomioistuimen ratkaistavaksi riita-asiana. Ehdotuksen 65 ja 66 §:ssä ei kuitenkaan säädetä siitä, vaan ainoastaan ehdon tai menettelyn kieltämisestä, joka tapahtuu markkinaoikeudellisen asian käsittelystä säädetyssä menettelyssä. Jotta sopijapuoli, jonka sopimus sisältää sittemmin kielletyn ehdon, voisi hyötyä kiellosta, olisi hänen nostettava sopimusehdon kohtuullistamista koskeva kanne.

On huomioitava, että sopimusehdon kohtuullistamiseen lähtökohtaisesti sovelletaan oikeustoimilain 36 §:ää, kun sen sijaan tekijänoikeuslain 29 §:ssä oleva erityissäännös ei sovellu yhteishallinnointiorganisaation ja käyttäjän väliseen suhteeseen. Kyseinen säännös voisi ainoastaan soveltua yhteishallinnointiorganisaatioiden ja tekijöiden välisiin suhteisiin. Oikeustoimilain 36 §:n yleislausekkeen muotoon puetun säännöksen ansiosta tuomioistuimella olisi mahdollisuus ottaa huomioon myös yhteishallinnointilain 35 §:n 2 momentti arvioidessaan lisensiointiehdon kohtuullisuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että mikäli sopijapuoli konkreettisessa tilanteessa vetoaa yhteishallinnointilain 35 §:ään perusteena sopimuksen kohtuullistamiselle, kuuluisi riita markkinaoikeuden toimivaltaan siten kuin yhteishallinnointilain 67 §:ssä säädetään.

Muutoksella 67 §:ään selvennettäisiin sitä, että ehdottavan lain 11 luvussa ei ole asioita, jotka voisivat kuulua riita-asioina markkinaoikeuden toimivaltaan. Näin ollen markkinaoikeuden ehdottama sanamuoto on hallituksen esityksessä ehdotettua muotoilua selkeämpi. Säännöksen otsikkoa selvennettäisiin siten, että jo otsikosta havaitsee, että pykälässä säädetään oikeuspaikasta riita-asiassa.