OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Lausunto**

Julkisoikeus
LsN Lauri Koskentausta

1.6.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta
(HE 43/2022 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa esityksestä. Lausunnossa keskitytään erityisesti ehdotuksen 6 a lukuun liittyviin kysymyksiin. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavan.

Yleistä
Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tekijänoikeuslakiin uusi 6 a luku verkkosisällönjakopalveluista. Direktiivi edellyttää useiden eri oikeussuojakeinojen mahdollistamista verkkosisällönjakopalveluja koskien. Lakiehdotuksessa toimeenpantaisiin direktiivin edellyttämä järjestelmä, siten että oikeussuojakeinoja olisivat niin 55 h §:n mukainen valitus- ja oikeussuojamekanismi, 55 i §:n mukainen vaihtoehtoinen menettely erimielisyyksien ratkaisemiseksi ja 55 k §:n turvaama oikeus saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeusturvanäkökulmasta voidaan pitää tärkeänä, että mahdollisuus saattaa asia arvioitavaksi tuomioistuimessa on nimenomaisesti vahvistettu säännöstasolla. Lakiehdotuksen 55 j §:ssä määriteltäisiin oikeus hyvitykseen.

Palveluntarjoajan velvollisuus valitus- ja oikeussuojamekanismin perustamiseen
Ehdotuksen 55 h §:ssä säädettäisiin erityisesti 6 a luvun mukaisissa tilanteissa edellytettävästä valitus- ja oikeussuojamekanismista. Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan palveluntarjoajan on otettava käyttöön tehokas ja nopea valitus- ja oikeussuojamekanismi, joka on palvelun käyttäjän saatavilla, kun on kysymys erimielisyyksistä, jotka koskevat käyttäjän palveluun tallentaman teoksen saannin estämistä tai sen poistamista. Kyse olisi palveluntarjoajayrityksen itsensä järjestämästä mekanismista, jossa tulisi arvioida teoksen saannin estämistä koskevia riitoja. Laissa ei asetettaisi määrämuotoa mekanismin toimintatavalle, vaan yritys saisi kohtalaisen vapaasti päättää mekanismin järjestämisen tavasta. Kyse olisi direktiivin edellyttämästä oikeussuojakeinosta, jossa tehtävillä ratkaisuilla ei rajoitettaisi mahdollisuutta saattaa asiaa käsiteltäväksi tuomioistuimessa.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Ehdotettu pykälä on avoin palveluntarjoajan velvollisuuksien ja palvelun käyttäjän oikeuksien määrittelyjen osalta. Käytännössä esimerkiksi palvelua tarjoava yritys joutuisi määrittelemään omat toimintamallinsa menettelyssä itsenäisesti siten, että yritys ei pysty kunnolla varmistumaan siitä, mikä menettely on sen velvoitteiden toteuttamiseksi riittävää. Palveluntarjoajayrityksen ja toisaalta palvelun käyttäjien oikeusturvan kannalta ehdotus jää kohtalaisen avoimeksi. Myöskään hallituksen esityksen säännöskohtaiset perustelut eivät avaa tarkemmin tämän pykälän tulkintaa. Vaikka määritelmille ei olisi EU-oikeudesta johtuvista syistä mahdollista antaa yksiselitteistä tyhjentävää sisältöä, olisi osapuolien oikeusturvan vuoksi perusteltua, jos sääntely tai sen esityökannanotot antaisivat esityksessä lausuttua selkeämmin jonkinlaisen yleisen tason kuvan siitä, millaisia asioita on otettava huomioon, kun arviota velvollisuuksien sisällöstä tehdään.

Valiokunnassa voisi olla perusteltua arvioida, antaako lakiehdotuksen 55 h § riittävän selkeän kuvan palveluntarjoajan velvollisuuksista ja palvelun käyttäjän oikeuksista menettelyssä.

Palveluntarjoajan vastuu

Ehdotuksen 55 c §:ssä säädettäisiin palveluntarjoajan vastuusta ja vastuuvapaudesta. Pykälän mukaan, jos palveluntarjoajalla ei ole tekijöiden lupaa teosten käyttöön, se on vastuussa suojattujen teosten välittämisestä yleisölle. Palveluntarjoaja voi vapautua vastuusta 55 c §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä. Vastuusta vapautumista koskeva sääntelyehdotus on kirjoitettu kohtalaisen yleisellä tasolla ja sen tulkinta edellyttää vahvasti tapauskohtaista harkintaa. Vastuusta vapautumista koskevassa arvioinnissa tulisi arvioida samanaikaisesti 55 c §:n 1 momentin kriteerien sisältöä suhteessa 2 momentin mukaisiin vastuusta vapautumisedellytyksiin.

Kuitenkin olisi hyvä vielä tarkastella, ovatko pykälän sisältämät kriteerit vastuusta ja vastuuvapaudesta riittävän selkeitä. Esimerkiksi 1 momentin 2 kohdan kriteeri

> ”2) toiminut parhaansa mukaan huolellista ammatinharjoittamista koskevien toimialan korkeatasoisten vaatimusten mukaisesti varmistaakseen, että teokset, joista tekijä on antanut palveluntarjoajille merkitykselliset ja tarvittavat tiedot, eivät ole yleisön saatavissa;”

on vaikeasti tulkittavissa. Ehdotuksesta jää jossain määrin avoimeksi, mitä nämä huolellista ammatinharjoittamista koskevat toimialan korkeatasoiset vaatimukset ovat ja miten niitä koskevaa tarkastelua tulisi tehdä. Kyseinen määritelmä vaikuttaisi olevan otettu lakiehdotukseen suoraan direktiivistä. Tälle määritelmälle olisi hyvä pyrkiä kuvaamaan ainakin perusteluissa hallituksen esityksessä kuvattua täsmällisempää sisältöä edes jonkinlaisten suuntaviivojen muodossa.

Palveluntarjoajayrityksen näkökulmasta sääntely jää jossain määrin epäselväksi, kun yritys joutuu muodostamaan itse kuvan siitä, mitä osittain avoimeksi jäävillä määritelmillä velvoitteiden sisällöstä tulisi tarkoittaa. Oikeusturvalähtökohdista olisi sinänsä perusteltua, että lainsäädäntöön sisältyvät määritelmät olisivat joko pykälässä tai esitöissä riittävästi perusteltuja lain soveltamisen

yhtenäisyyden turvaamiseksi. Lisäksi tässä sääntelyssä on kyse eri perusoikeuksiin liittyvästä sääntelystä, minkä vuoksi sääntelyn tulisi olla täsmällisempää. Valiokunnassa olisi hyvä tarkastella, ovatko ehdotetut 55 c §:n kriteerit riittävän selkeitä, jotta palveluntarjoaja pystyy toimimaan oikein ilman riskiä 1 momentin mukaisesta vastuusta.

Vaihtoehtoinen riidanratkaisumekanismi

Lakiehdotuksen 55 i §:ssä säädettäisiin direktiivin edellyttämästä vaihtoehtoisen riidanratkaisun mekanismista. Sen mukaan palvelun käyttäjällä ja tekijällä on 55 h §:ssä tarkoitetun ratkaisun jälkeen palvelun käyttäjän palveluun tallentaman teoksen saannin estämistä tai sen poistamista ja palauttamista palveluun koskevan erimielisyyden ratkaisemiseksi käytettävissä vaihtoehtoinen menettely yksittäisiä tapauksia koskevien ratkaisusuositusten saamiseksi. Mekanismissa palvelun käyttäjä ja tekijä voisivat saattaa yksittäistapauksena asiansa arvioitavaksi ulkopuoliselle riippumattomalle ja puolueettomalle asiantuntijalle. Ratkaisuehdotukset eivät olisi sitovia, eikä ratkaisusuosituksen pyytäminen estäisi asian saattamista myöhemmin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ehdotuksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, olisiko tehtävässä kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Mikäli kyse on julkisesta hallintotehtävästä, hallinnon yleislait tulisivat sovellettavaksi menettelyssä, ellei laissa nimenomaisesti säädetä toisin. Esityksessä vaihtoehtoisessa riidanratkaisumekanismissa sovellettava menettely jää epäselväksi, eikä siitä voi säätää vain perustelulausumalla.

Ehdotettu mekanismi poikkeaisi monesta muusta vaihtoehtoisesta riidanratkaisumekanismista erityisesti siten, että ratkaisusuosituksen antaisi yksi asiantuntija, eikä kollegiaalisesti työskentelevä toimielin. Esimerkiksi kuluttajariitalautakunnassa sekä tapaturma- ja liikenne- ja potilasvahinkolautakunnassa ratkaisusuosituksia antaa monijäseninen kollegiaalinen toimielin. Ehdotettu ratkaisumalli vaikuttaa lähtevän siitä, että ratkaisusuositukset olisivat lähtökohtaisesti yksittäisiin riitoihin kohdistuvia. Säännöskohtaisissa perusteluissa s. 119 kuvataan, että ”käsittelyssä sovellettaisiin yleisiä välimiesmenettelyä ja sovittelua koskevia periaatteita.” Ehdotuksen 55 i §:n mukaisesti ratkaisusuositukset arkistoitaisiin, mutta niitä ei julkaistaisi. Arkistoitujen ratkaisujen julkisuus määräytyisi julkisuuslain mukaisesti. Ehdotettu mekanismi vaikuttaisi olevan jossain määrin enemmän yksittäistapauksiin ratkaisusuosituksia antava välimiesmenettelyä tai sovittelua muistuttava mekanismi kuin esimerkiksi kuluttajariitalautakuntaa muistuttava mekanismi.

Pykäläehdotuksen mukaan asiantuntijoina voisivat toimia esteettömät ja puolueettomat tekijänoikeuden asiantuntijat. Menettelyn asiantuntijoilta edellytetty koulutus ja asiantuntijoiden asema jäävät tällä hetkellä jossain määrin epäselväksi. Asiantuntijoiden tehtävässä vaikuttaisi olevan kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä ja ilmeisesti asiantuntijat työskentelisivät heidät nimeävään ministeriöön nähden itsenäisesti.

Yleisesti voidaan todeta, että perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. (PeVL 26/2017 vp, s. 47 ja HE 1/1998 vp, s. 179). Perustuslain 124 § korostaa lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää rikosoikeudellisesta virkavastuusta säätämistä.

Ehdotettuun pykälään tulisi lisätä säännös asiantuntijoiden koulutusta koskevasta kelpoisuusvaatimuksesta ja asiantuntijoiden virkavastuusta.

Hyvitys ja vahingonkorvaus

Lakiehdotuksen 55 c §:n mukaan palveluntarjoaja on vastuussa suojattujen teosten välittämisestä yleisölle, jos sillä ei ole tekijöiden lupaa teosten käyttöön. Pykälässä tai sen perusteluissa ei tarkenneta, mitä tämä vastuu korvausten osalta tarkoittaa. Ehdotetun 55 j §:n perusteluissa viitataan 55 c §:ssä mainitun vastuun osalta lain 57 §:n 1, 2 ja 4 momenttiin. Selkeyden vuoksi voisi olla perusteltua viitata 55 c §:ssä suoraan 57 §:ään.

Lakiehdotuksen 55 j §:ssä säädetään palvelun käyttäjän ja palveluntarjoajan oikeudesta saada tekijältä kohtuullinen hyvitys teoksen perusteettomasta estosta tai poistosta ilman tekijänoikeuslakiin perustuvaa syytä. Pykälän 2 momentin mukaan hyvityksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa menettelyn moitittavuuteen ja seurauksiin. Perustelujen mukaan velvollisuus maksaa hyvitys on tuottamuksesta riippumaton. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tekijä voi olla velvollinen maksamaan hyvitystä, vaikka olisi esittänyt poisto- tai estovaatimuksen hyvässä uskossa. Tekijänoikeutta ja sen rajoittamista koskevat säännökset eivät ole yksiselitteisen selviä ja tekijä voi ymmärrettävästi erehtyä luulemaan, että hänen oikeuttaan on loukattu. Jos velvollisuus maksaa hyvitystä on tuottamuksesta riippumatonta, se voi johtaa siihen, etteivät tekijät vähääkään epäselvissä tilanteissa enää uskalla esittää esto- tai poistovaatimusta. Ehdotetun säännöksen mukaan hyvityksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa menettelyn moitittavuuteen ja seurauksiin. Säännöksessä tai sen perusteluissa hyvityksen määrän arviointiperusteita ei ole tarkennettu, minkä vuoksi hyvityksen määrääminen ja sen suuruus jää täysin tulevan ratkaisukäytännön varaan, mikä heikentää oikeusvarmuutta. Esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 194 §:n mukaan vastaavassa tilanteessa korvausvelvollisuutta ei ole tai sitä voidaan sovitella, jos aineiston poistamista koskevassa pyynnössä väärää tietoa antaneella oli ollut perusteltua aihetta olettaa tietoa oikeaksi. Valiokunnassa voisi olla perusteltua arvioida, olisiko nyt kyseessä olevassa säännökseen tarkoituksenmukaista lisätä vastaava tarkennus.

Ehdotetussa 55 j §:ssä ei tarkenneta, mikä on sen mukaisen hyvityksen suhde vahingonkorvauslain säännöksiin. Hyvityksellä tarkoitetaan yleensä aiheutuneen vahingon määrästä riippumatonta kompensaatiota siitä, että henkilön oikeutta on loukattu. Mikäli tästä loukkauksesta on aiheutunut myös vahingonkorvauslaissa korvattavaksi määriteltyä vahinkoa, loukattu voi hyvityksen lisäksi yleensä vaatia myös vahingonkorvausta. Esimerkiksi tekijänoikeuslain 57 §:n 2 momentissa todetaan, että hyvityksen lisäksi on suoritettava korvaus kaikesta muustakin menetyksestä, jos teosta käytetään vastoin lakia tahallisesti tai tuottamuksesta. Ehdotetun säännöksen mukaan määrättävän hyvityksen tulisi olla oikeudenmukaisessa suhteessa menettelyn seurauksiin, mutta tästä ei voida yksiselitteisesti päätellä, että hyvitys kattaisi myös vahingonkorvauksen. Valiokunnassa voisi olla perusteltua arvioida, tulisiko säännöstä tarkentaa tältä osin.