Tuomas Ojanen

27.9.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 43/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohtia

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tekijänoikeuslakia (404/1961) sekä lakia sähköisen viestinnän palveluista (917/2014). Lakiehdotuksissa on keskeisesti kysymys EU:n direktiivien täytäntöönpanosta: yhtäältä ehdotetulla sääntelyllä pantaisiin täytäntöön 17 päivänä huhtikuuta 2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (*direktiivi*, EU 2019/790), jolla edistetään digitaalisten teknologioiden käyttöä, teosten rajat ylittävää käyttöä, teosten laajempaa saatavuutta ja toimivia tekijänoikeusmarkkinoita. Toisaalta lakiehdotuksilla pantaisiin täytäntöön lähetystoimintaa harjoittavien organisaatioiden tiettyihin verkkolähetyksiin ja televisio- ja radio- ohjelmien edelleen lähetyksiin sovellettavien tekijänoikeuden ja lähioikeuksien käyttämistä koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja neuvoston direktiivin 93/83/ETY muuttamisesta (*verkkolähetysdirektiivi* (EU) 2019/789). Tällä direktiivillä edistetään muista Euroopan unionin jäsenvaltioista peräisin olevien televisio- ja radio-ohjelmien laajempaa levitystä ja ohjelmiin sisältyvien teosten ja muun suojatun aineiston tekijänoikeuden ja lähioikeuksien lisensiointia. Lisäksi esittävien taiteilijoiden kuvatallenteisiin liittyviä yksinoikeuksia ehdotetaan laajennettaviksi.
2. Direktiivien täytäntöönpanon edellyttämistä muutoksista on tehty tarkemmin selkoa esityksen jaksossa 3.2 ja 3.3. Kuten esityksen jaksosta 3.4 ilmenee, esityksessä ehdotetaan kuitenkin myös direktiivien täytäntöönpanoon liittymätöntä, kuvatallenteella esiintyvän esittävän taiteilijan yksinoikeuden laajentamista koskevaa sääntelyä.
3. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa lakiehdotuksista ennen muuta yhtäältä tekijänoikeuden perustuslainsuojan kannalta ja toisaalta tekijänoikeuden suhteesta sananvapauteen, elinkeinovapauteen ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan ehdotettua sääntelyä perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan ja julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta.
4. Esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole yleisellä tasolla kovin paljoa lisättävänä. On kuitenkin syytä erityisesti korostaa sitä esityksen säätämisjärjestysperusteluiden alussa esille tuotua, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön perustuvaa lähtökohtaa, jonka mukaan ” Tekijänoikeuslainsäädännön säännellessä tekijänoikeuden haltijan ja muiden henkilöiden suhteita on tärkeää, että kaikki sääntelyn kannalta merkitykselliset perusoikeudet tulevat otetuiksi huomioon tasapainoisella tavalla.

Sääntely ei saa esimerkiksi johtaa sen enempää tekijänoikeuden haltijoiden kuin teosten käyttäjienkään oikeuksien kohtuuttomaan rajoittamiseen. Perusoikeuksien välinen tasapaino tulee ottaa huomioon myös tekijänoikeuslainsäädäntöä tulkittaessa ja sovellettaessa." (ks. myös PeVL 7/2005 vp, s. 2)

5. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että tarvetta saavuttaa tasapaino eri perusoikeuksien välillä tuodaan esiin myös lakiehdotuksilla täytäntöön pantavissa direktiiveissä, samoin kuin niitä koskevassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Esimerkiksi direktiivin johdanto-osan 6 kappaleen mukaan "Tässä direktiivissä säädetyillä poikkeuksilla ja rajoituksilla pyritään saavuttamaan oikeudenmukainen tasapaino yhtäältä tekijöiden ja muiden oikeudenhaltijoiden ja toisaalta käyttäjien etujen ja oikeuksien välillä. Niitä voidaan soveltaa ainoastaan tietyissä erityistapauksissa, jotka eivät ole ristiriidassa teosten tai muun suojatun aineiston tavanomaisen hyödyntämisen kanssa eivätkä kohtuuttomasti haittaa oikeudenhaltijan oikeutettuja etuja." Direktiivin 2019/790 17 artiklan 10 kohdassa velvoitetaan komissio järjestämään yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa sidosryhmien vuoropuhelua, jotta voidaan keskustella parhaista käytännöistä ottaen erityisesti huomioon tarve tasapainottaa perusoikeudet sekä poikkeusten ja rajoitusten käyttö ja jotta voidaan näiden sidosryhmien kuulemisen jälkeen antaa ohjeistusta erityisesti kyseisen direktiivin 17 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajien ja oikeudenhaltijoiden välisen yhteistyön osalta.
6. Samoin seuraavassa tarkemmin selostettavassa EU-tuomioistuimen tuoreessa tuomiossa asiassa C-401/19 *Puola vastaan Euroopan parlamentti ja neuvosto* painotetaan tarvetta saavuttaa tasapaino yhtäältä perusoikeuskirjan 17 artiklan 2 kohdassa perusoikeuksina turvattujen immateriaalioikeuksien ja toisaalta perusoikeuskirjan 11 artiklassa taatun sananvapauden välillä muun muassa seuraavasti: "Kun on kyse useista perussopimuksissa vahvistetuista perusoikeuksista ja periaatteista, suhteellisuusperiaatteen noudattamista on arvioitava pyrkimällä kyseessä olevien eri oikeuksien ja periaatteiden suojaan liittyvien vaatimusten välttämättömään yhteensovittamiseen sekä oikeudenmukaiseen tasapainoon niiden välillä" (kohta 66, ks. myös. tuomion kohdat 86 ja 87).
7. Huomionarvoista tuomiossa on myös se, kuinka siinä painotetaan internetin erityistä merkitystä sananvapaudelle ja tiedonvälityksen vapaudelle (tuomion kohdat 46 ja 47) sekä sitä, että verkkosisällönjakopalvelujen käyttäjien sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden rajoittaminen toteutetaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuskirjan 11 artiklassa taatun sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen (tuomion kohta 76). Tuomiossa korostetaan sitä, että direktiivi 2019/790 heijastaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan palveluntarjoajien toteuttamissa toimenpiteissä on kunnioitettava internetin käyttäjien sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta ja niiden on muun muassa oltava tarkasti kohdennettuja tekijänoikeuden tehokkaan suojan mahdollistamiseksi ilman, että tämä vaikuttaisi käyttäjiin, jotka käyttävät laillisesti kyseisten palveluntarjoajien palveluja (ks. vastaavasti tuomio 27.3.2014, UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, 55 ja 56 kohta), ks. kohta 81.

8. On kuitenkin huomautettava siitä, että käsillä olevassa sääntely-yhteydessä tasapaino tekijänoikeuksien ja muiden perusoikeuksien, kuten sananvapauden, välillä saattaa perustellusti muuttua olosuhteiden muuttuessa, ja että sekä EU-tuomioistuimen (ks. esim. mm. tuomio 17.12.2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön (ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Ashby Donald ym. v. Ranska, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio Neij ym. v. Ruotsi, s. 11; ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.3.2014, Akdeniz v. Turkki (CE:ECHR:2014:0311DEC002087710, 28 kohta); sekä tuomio 3.2.2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, 91–93 kohta) mukaan sekä unionin että kansallisella lainsäätäjällä on verraten laaja harkintavalta silloin, kun lainsäätäjä ”tasapainottelee” eri oikeuksien välillä.

EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-401/19 verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajille asetetuista velvoitteista koskien käyttäjien verkkoon lataamien sisältöjen automaattista ennakkovalvontaa (suodattaminen)

9. Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvion kannalta on huomionarvoista, että esityksen antamisen jälkeen EU-tuomioistuimen suuri jaosto on antanut 26.4.2022 tuomionsa Puola nostamasta kanteesta Euroopan parlamenttia ja neuvostoa vastaan Euroopan unionin tuomioistuimessa koskien 17 artiklan 4 kohdan yhteensopivuutta EU:n perusoikeusasiakirjan kanssa (asia C-401/19).
10. Direktiivin 2019/790 17 artiklan 4 kohdalla otetaan käyttöön ns. *erityinen vastuujärjestelmä*, joka koskee tilannetta, jossa lupaa ei myönnetä. Tällaisessa tilanteessa verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajat voivat vapautua vastuustaan tällaisista tekijänoikeuksia loukkaavien sisältöjen välittämisestä ja yleisön saataville asettamisesta ainoastaan tietyin kumulatiivisin edellytyksin, jotka luetellaan kyseisen säännöksen a–c alakohdassa. Sen mukaan näiden tarjoajien on osoitettava, että ne ovat (i) toteuttaneet toimia parhaansa mukaan saadakseen luvan (a alakohta); (ii) toteuttaneet toimia parhaansa mukaan huolellista ammatinharjoittamista koskevien toimialan korkeatasoisten vaatimusten mukaisesti varmistaakseen, että tietyt teokset ja muu suojattu aineisto, joista oikeudenhaltijat ovat antaneet palveluntarjoajille merkitykselliset ja tarvittavat tiedot, eivät ole saatavissa (b alakohta); ja (iii) joka tapauksessa toimineet oikeudenhaltijoilta riittävän perustellun ilmoituksen saatuaan viipymättä ilmoituksen kohteena olevien teosten tai muun suojatun aineiston saannin estämiseksi tai niiden poistamiseksi verkkosivustoiltaan sekä toteuttaneet parhaansa mukaan b alakohdan mukaisesti toimia estääkseen niiden tulevat lataukset palveluun (c alakohta). Tätä direktiivin 2019/700 17 artiklan 4 kohdassa säädettyä erityistä vastuujärjestelmää täsmennetään ja täydennetään kyseisen direktiivin 17 artiklan 5–10 kohdassa. Käytännössä direktiivin 17 artiklan 4 kohdassa verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajille asetetut velvoitteet tarkoittavat käyttäjien verkkoon lataamien sisältöjen automaattista ennakkovalvontaa (ns. suodattaminen).
11. EU-tuomioistuimen tuomiossa tarkastellaan seikkaperäisesti ja systemaattisesti direktiivin 2019/790 17 artiklan mukaisesta vastuujärjestelmästä johtuvan

sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden käytön rajoituksen yhteensopivuutta perusoikeuskirjan 11 artiklan (sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus) ja 51 artiklan 1 kappaleen rajoitusedellytyslausekkeen kannalta. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

12. Tuomiossa EU-tuomioistuimen suuri jaosto päätyy katsomaan, että ”unionin lainsäätäjä on liittänyt verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajien velvollisuuteen, joka koskee niiden sisältöjen valvomista, joita käyttäjät haluavat ladata palveluntarjoajien alustoille ennen niiden levittämistä yleisölle, ja joka johtuu direktiivin 2019/790 17 artiklan 4 kohdassa käyttöön otetusta erityisestä vastuujärjestelmästä ja muun muassa kyseisen direktiivin 17 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ja c alakohdan loppuosassa säädetyistä vapautusedellytyksistä, takeita, joilla varmistetaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuskirjan 11 artiklassa taatun näiden palvelujen käyttäjien sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden noudattaminen sekä oikeudenmukainen tasapaino yhtäältä kyseisen oikeuden ja toisaalta perusoikeuskirjan 17 artiklan 2 kohdassa suojattujen immateriaalioikeuksien välillä.” (tuomion kohta 98). Näin ollen tuomioistuin hylkäsi Puolan kanteen direktiivin 17 artiklan 4 kohdan ja yleisemmin 17 artiklan kumoamisesta.

Yleisarvio

13. Esityksessä kiinnittää huomiota ensinnäkin sen valmistelu, josta on käyty vilkasta näkemysten vaihtoa myös mediassa kuluvan vuoden aikana (ks. esim. Helsingin Sanomat 13.4, 14.4 ja 20.4). Kuten esityksen valmistelua kuvaavasta jaksosta 1.2 ilmenee, esityksen jatkovalmistelusta lausuntokierroksen jälkeen ovat huolehtineet opetus- ja kulttuuriministeriön tekijänoikeusasioita hoitavien virkamiesten ohella ulkopuolinen asiantuntija, jonka ministeriö kiinnitti jatkovalmisteluun asiantuntijapalveluja koskevalla toimeksiantosopimuksella. Jatkovalmistelua ennen annettua lausuntopalautetta käsitellään tarkemmin esityksen jaksossa 6.
14. Sinänsä ei ole tavatonta, että ministeriöt turvautuvat ulkopuoliseen asiantuntemukseen osana hallituksen esityksen laadintaa esimerkiksi selvittääkseen siihen liittyviä perustuslakikysymyksiä. Myös perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että vaikka lainvalmistelua ei yhtenä ministeriön keskeisenä tehtävä voida ulkoistaa, tämä ei käytännössä estä ulkopuolisten selvitysten tai asiantuntija-avun hankkimista (PeVL 11/2016 vp).
15. Esityksen ja julkisuudessa käydyn keskustelun perusteella arvioitavana olevan hallituksen esityksen valmistelu näyttäisi kuitenkin merkittävästi poikkeavan sellaisesta tavanomaisesta tilanteesta, jossa lainvalmistelun alkuvaiheessa käytetään selvityshenkilöä tai muuta vastaavaa asiantuntija-apua. Lisäksi julkisuudessa on väitetty, että ao. asiantuntijapalvelun käyttämisen myötä esitys muuttui

merkittävästi jatkovalmistelussa verrattuna lausuntopalautteen kohteena olleeseen esitysluonnokseen, ja että näiden muutosten myötä esityksessä nyt ehdotettu sääntely painottaisi korostuneesti tekijänoikeuden haltijoiden oikeuksia muiden perusoikeuksien kustannuksella, varsinkin kun väitteiden mukaan lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa on poistettu lausuntokierroksen kohteena olleeseen esitysluonnokseen sisältyneitä käyttäjien asemaa parantaneita uudistusehdotuksia. Tämä olisi paikkansa pitäessään ongelmallista sekä perustuslain että EU-oikeuden kannalta ottaen huomioon edellä eri perusoikeuksien tasapainottamisen tarpeesta esitetty. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa siitä, että mietintövaliokunnan tulee vielä selvittää hallituksen esityksen valmistelun asianmukaisuutta hyvän lainvalmistelun kannalta.

16. Nyt arvioivana on kuitenkin käsillä oleva hallituksen esitys, ei sen valmisteluprosessi. Kuten jäljempänä tuon tarkemmin esiin, lakiehdotuksissa ehdotettava sääntely ei perustelutkaan huomioon ottaen ole kaikilta osin ongelmaton sen perustuslaista ja EU-oikeudesta johdettavan vaatimuksen kannalta, että sääntelyssä ”tulevat tasapainoisella tavalla huomioon otetuiksi kaikki sääntelyn kannalta merkitykselliset perusoikeudet”, eikä sääntely saa ”esimerkiksi johtaa sen enempää tekijänoikeuden haltijoiden kuin teosten käyttäjienkään oikeuksien kohtuuttomaan rajoittamiseen”. (PeVL 7/2005 vp).
17. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös toistuvasti painotettu, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 32/2021 vp, kappale 3, PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).
18. Nähdäkseni esitystä voidaan jossain määrin kritisoida siitä, ettei siinä ole riittävästi arvioitu käsillä olevien direktiivien jättämän liikkumavaran käyttöä varsinkaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, vaikka esityksessä on sinänsä tehty varsin seikkaperäisesti selkoa direktiivien edellyttämästä sääntelystä jaksossa 3.2 ja 3.3. Ongelmaa korostaa, että ehdotettua sääntelyä perustellaan keskeisesti direktiivien täytäntöönpanolla, ja että perustuslain ohella EU-oikeudestakin johtuu edellä selostetulla tavalla eri perusoikeuksien tasapainottamisen vaatimus.
19. Kaiken kaikkiaan ehdotettua direktiivien täytäntöönpanosääntelyä olisi siksi tullut arvioida hallituksen esityksessä tehtyä tarkemmin kansallisen liikkumavaran kannalta ottaen tällöin erityisesti huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Tämä puute esityksessä on osaltaan saattanut johtaa siihen, ettei ehdotettava sääntely ole ongelmatonta perustuslaista että EU-oikeudesta johdettavan perusoikeuksien tasapainovaatimuksen kannalta.
20. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi kiinnittää valtioneuvoston huomiota kansallisen liikkumavaran käytön erittelyn puutteisiin perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta.

Teosten käyttäminen opetustoiminnassa ja tieteellisessä tutkimuksessa sekä opetuksen havainnollistamisessa

21. Lakiehdotuksen 14, 14 a § säätäisivät yhdessä muulla lakiehdotuksessa säädetyn kanssa (ks. erit. 19 a § ja 26 §) teosten käyttämisestä opetustoiminnassa ja tieteellisessä tutkimuksessa sekä opetuksen havainnollistamisessa. Sääntelyn tarkoituksena on yleisesti ottaen taata perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen samalla kun sääntely suojaisi tekijänoikeuden haltijoiden oikeuksia.
22. Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan julkistetun teoksen saisi saattaa yleisön saataviin ja siitä saa valmistaa kappaleita sopimuslisenssin nojalla opetustoimintaa ja tieteellistä tutkimusta varten muulla tavalla kuin radiossa tai televisiossa lähettämällä siten kuin 26 §:ssä säädetään. Momentissa säädetty ei koskisi kappaleen valmistamista valokopioimalla tai vastaavin menetelmin. Sopimuslisenssistä säädettäisiin 26 §:ssä. Lakiehdotuksen 14 a §:ssä taas säädettäisiin siitä, että jos 13 §:ssä tai 14 §:n 1 momentissa tarkoitettua sopimuslisenssiä tai muuta käyttölupaa, joka kattaa opetustoiminnassa tarpeellisen teoksen käytön, ei ole lainkaan tarjolla tai helposti saatavilla, julkistetun teoksen saa saattaa opetustoiminnassa yleisön saataviin ja siitä saa opetustoiminnassa valmistaa kappaleita opetuksen havainnollistamiseen edellyttäen, että teoksen käyttö tapahtuu tietylle rajatulle henkilöpiirille tarkoitetussa tilanteessa tai suojatussa sähköisessä ympäristössä. Momentissa säädetty ei kuitenkaan koskisi nuotteja eikä koulutusmarkkinoille suunnattuja teoksia.
23. Ehdotettu sääntely rajoittaisi kokonaisuutena arvioiden liiaksi teosten käyttämistä opetustoiminnassa ja tieteellisessä tutkimuksessa sekä opetuksen havainnollistamisessa ja olisi siksi ongelmallista perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta.
24. Ongelmat perustuslain 16 §:n näkökulmasta paikantuvat erityisesti siihen, että julkistetun teoksen saisi saattaa opetustoiminnassa yleisön saataviin ja siitä saa opetustoiminnassa valmistaa kappaleita opetuksen havainnollistamiseen edellyttäen, että teoksen käyttö tapahtuu tietylle rajatulle henkilöpiirille tarkoitetussa tilanteessa tai suojatussa sähköisessä ympäristössä vain, jos sopimuslisenssiä tai muuta käyttölupaa, joka kattaa opetustoiminnassa tarpeellisen teoksen käytön, ei ole lainkaan tarjolla tai helposti saatavilla.
25. Edellytys merkitsisi käytännössä esimerkiksi sitä, että jokaisen yliopisto-opettajan olisi säännönmukaisesti selvitettävä ennen teoksen käyttöä opetuksessa, onko teokselle sopimuslisenssi tai jokin muu käyttölupa taikka onko sellaista lainkaan tarjolla tai helposti saatavilla. Olen ollut 33 vuotta yliopisto-opettajana ja voin todeta, etten käytännössä kykenisi tai edes yrittäisi täyttää tällaisia vaatimuksia.
26. Käytännössä vaatimukset estäisivät merkittävästi teosten käyttämistä opetustoiminnassa ja tieteellisessä tutkimuksessa sekä opetuksen havainnollistamisessa.
27. Lisäksi opetuskäyttöä koskeva rajoitus ei 14 a §:n 1 momentin mukaan koskisi ”nuotteja eikä koulutusmarkkinoille suunnattuja teoksia”. Esityksessä tätä perustellaan sillä, että ”direktiivi mahdollistaa koulutusmarkkinoille suunnatun materiaalin ja nuottien sulkemisen rajoitussäännöksen ulkopuolelle.”(s. 82) Perustelu on omiaan havainnollistaa sitä edellä mainittua ongelmaa esityksessä,

ettei esityksessä ole arvioitu kansallisen liikkumavaran käyttöä perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. Liikkumavaran käyttö nimenomaan perustuslain 16 §:ssä turvatut sivistykselliset perusoikeudet huomioiden perustelee nimenomaan sitä, että 14 a §:n soveltamisalaan kuuluisivat myös nuotit ja koulutusmarkkinoille suunnatut teokset.

28. Kaiken kaikkiaan lakiehdotuksen 14 a §:n sääntelyä olisi muutettava perustuslain 16 §:n 3 momentista johtuvista syistä. Käsitykseni mukaan direktiivi ei edellytä 14 a §:n mukaista sääntelyä, vaan se mahdollistaa ehdotettua paremmin perustuslain 16 §:ssä turvattuja oikeuksia toteuttavia sääntelyratkaisuja.
29. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä todeta, että mietintövaliokunnan on perustuslain 16 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti direktiivin sääntelyä ja muutettava sen puitteissa lakiehdotuksen 14 a §:ää perustuslain 16 §:n mukaiseksi.

Teosten kappaleiden valmistaminen tekstin- ja tiedonlouhintaa varten (13 b §)

30. 1. lakiehdotuksen 13 b §:n mukaan se, jolla on laillinen pääsy teokseen, saa valmistaa siitä kappaleita käytettäväksi tekstin- ja tiedonlouhintaa varten ja säilyttää kappaleita yksinomaan kyseistä tarkoitusta varten, jollei tekijä ole asianmukaisella tavalla pidättänyt tätä oikeutta. Tutkimusorganisaatiot ja kulttuuriperintölaitokset, joilla on laillinen pääsy teokseen, saavat valmistaa siitä kappaleita tieteellisessä tutkimuksessa tapahtuvaa tekstin- ja tiedonlouhintaa varten ja säilyttää niitä tutkimuksen todentamiseksi myöhemmin edellyttäen, että teoksen kappaleet ovat vain siihen oikeutettujen saatavilla. Siitä, mitä edellä tässä momentissa säädetään, ei voida poiketa sopimuksella.
31. Esityksen mukaan säännöksen 1 momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 4 artikla, kun taas 2 momentin säännöksillä pannaan täytäntöön direktiivin 3 artikla.
32. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan tekstin- ja tiedonlouhinnalla tarkoitetaan automaattista analyysitekniikkaa, jonka tarkoituksena on analysoida digitaalisessa muodossa olevaa tekstiä ja dataa tietojen, esimerkiksi muttei yksinomaan mallien, suuntausten tai korrelaatioiden, tuottamiseksi.
33. Lakiehdotuksen 13 b § rajoittaisi verraten paljon tekijän oikeutta teoksen kappaleiden valmistamiseen käytettäväksi tekstin- ja tiedonlouhintaa varten. Koska säännöksellä rajoitettaisiin myös tutkimusorganisaatioiden ja kulttuuriperintölaitosten mahdollisuuksia valmistaa teoksesta kappaleita tieteellisessä tutkimuksessa tapahtuvaa tekstin- ja tiedonlouhintaa varten ja niiden säilyttämistä, ehdotettu sääntely merkitsisi puuttumista perustuslain 16 §:n 3 tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta.
34. Lakiehdotuksen 13 b § ei nähdäkseni ole kaikilta osiltaan direktiivin 3 ja 4 artiklojen edellyttämää, vaan se asettaisi direktiivin sääntelyyn nähden pidemmälle meneviä rajoituksia tutkimusorganisaatioiden ja kulttuuriperintölaitosten mahdollisuuksille teoksen kappaleiden valmistamiseen ja säilyttämiseen tekstin- ja tiedonlouhintaa varten.
35. Direktiivin 3 ja 4 artiklat nimenomaan turvaavat tekstin- ja tiedonlouhintaa tieteellistä tutkimusta varten, ja esimerkiksi 3 artiklan 2 kohdan mukaan teoksista tai muusta suojatusta aineistosta 1 kohtaa noudattaen valmistetut kappaleet ja kopiot on säilytettävä asianmukaista suojaustasoa käyttäen, ja niitä *voidaan säilyttää*

tieteellistä tutkimusta varten, mukaan lukien tutkimustulosten todentamiseen (kursivointi – TO). Tutkimustulosten todentaminen on siis direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan vain yksi säilyttämisperuste (”*mukaan lukien tutkimustulosten todentamiseen”)*. Lakiehdotuksen 13 b §:ssä kuitenkin sallittaisiin tutkimusorganisaatioille ja kulttuuriperintölaitoksille teoksen kappaleiden säilyttäminen vain tutkimuksen todentamiseksi tietyin edellytyksin.

36. Huomiota kiinnittää myös lakiehdotuksen 13 b §:n perusteluissa yhtäältä se, ettei säännöstä ole arvioitu perustuslain 16 §:n momentin kannalta. Tässä on samalla myös yksi konkreettinen esimerkki siitä, ettei esityksessä ole asianmukaisesti eritelty kansallista liikkumavaraa ja yleensä direktiivien täytäntöönpanoa perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. Toisaalta huomiota kiinnittää se, että esityksessä 13 b §:n sääntelyä perustellaan huomattavan paljon viittauksilla direktiivin johdanto-osaan, jossa esitetyllä ei ole kuitenkaan EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen (ks. esim. asia C-308/97, Manfredi, tuomio 25.11.1998, Kok., s. I-7685, 30 kohta; asia C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, tuomio 24.11.2005, Kok., s. I-10095, 32 kohta ja asia C-134/08, Tyson Parketthandel, tuomio 2.4.2009, Kok., s. I-2875, 16 kohta), ks. esim. PeVL 16/2022 vp, kappale 19.
37. Kaiken kaikkiaan lakiehdotuksen 13 b § ei ole sen paremmin direktiivin 3 ja 4 artiklojen kuin perustuslain 16 §:n 3 momentin mukainen. Lakiehdotuksen 13 b §:ää tulisi siksi muuttaa sekä direktiivin 3 ja 4 artiklojen että direktiivin mahdollistaman liikkumavaran puitteissa perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaiseksi.

Verkkosisällönjakopalvelut (lakiehdotuksen 6 a luku)

38. 1. lakiehdotuksen 6 a luvussa säädettäisiin verkkosisällönjakopalveluista. Luvussa ehdotettu sääntely panee täytäntöön esityksen mukaan direktiivin 17 artiklaa, jossa säädetään verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajien toteuttamasta suojatun sisällön käytöstä. Viittaan tässä yhteydessä myös edellä selostettuun EU-tuomioistuimen suuren jaoston tuoreeseen tuomioon asiassa C-401/19 *Puola vastaan Euroopan parlamentti ja neuvosto,* jossa siis katsotaan, että ”unionin lainsäätäjä on liittänyt verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajien velvollisuuteen, joka koskee niiden sisältöjen valvomista, joita käyttäjät haluavat ladata palveluntarjoajien alustoille ennen niiden levittämistä yleisölle, ja joka johtuu direktiivin 2019/790 17 artiklan 4 kohdassa käyttöön otetusta erityisestä vastuujärjestelmästä ja muun muassa kyseisen direktiivin 17 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ja c alakohdan loppuosassa säädetyistä vapautusedellytyksistä, takeita, joilla varmistetaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuskirjan 11 artiklassa taatun näiden palvelujen käyttäjien sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden noudattaminen sekä oikeudenmukainen tasapaino yhtäältä kyseisen oikeuden ja toisaalta perusoikeuskirjan 17 artiklan 2 kohdassa suojattujen immateriaalioikeuksien välillä.” (tuomion kohta 98)
39. Lakiehdotuksen 55 a §:n mukaan palveluntarjoajalla tarkoitetaan 6 a luvun sääntelyssä ”verkkosisällönjakopalvelun tarjoajaa, joka tarjoaa tietoyhteiskunnan palvelua, jonka päätarkoituksena tai yhtenä päätarkoituksista on säilyttää suuri

määrä käyttäjiensä palveluun tallentamia suojattuja teoksia, jotka palveluntarjoaja organisoi ja joita se markkinoi voitontavoittelua varten ja joihin se antaa yleisölle pääsyn.” Lakiehdotuksen 6 a luvun soveltamisala olisi siten hyvin laaja.

40. Palvelun tarjoajan vastuusta- ja velvollisuudesta säädettäisiin lakiehdotuksen 55 c ja 55 g §:ssä, jotka yhdessä lakiehdotuksen 55 b §:ssä säädettävien oikeudellisten lähtökohtien kanssa suojaisivat varsin voimakkaasti tekijänoikeuden haltijoiden oikeuksia.
41. Muiden perusoikeuksien huomioon ottamisen kannalta ovat merkityksellisiä puolestaan lakiehdotuksen 55 e ja 55 f §:n sääntely teosten laillisesta käytöstä palvelussa ja toimenpiteistä laillisen käytön varmistamiseksi. Merkitystä olisi tässä suhteessa myös lakiehdotuksen 55 h §:n sääntelyllä valitus- ja oikeussuojamekanismeista.
42. Kokonaisuutena arvioiden lakiehdotuksen 6 a luvun sääntely painottaa lähtökohdiltaan tekijänoikeuden haltijoiden oikeuksia tavalla, joka saattaa liiaksi rajoittaa verkkosisällönjakopalvelujen käyttäjien oikeuksia.
43. Tässä yhteydessä on kuitenkin myös huomioitava, että esityksen mukaan lakiehdotuksen 6 a luvun sääntely perustuu direktiivin 17 artiklaan, jonka EU-tuomioistuin on tuomiossaan asiassa C-401/19 katsonut siis päteväksi EU:n perusoikeuskirjan kannalta. Kuten jo edellä myös todettiin, esitystä voidaan jossain määrin kritisoida siitä, ettei siinä ole riittävästi tarkasteltu direktiivin mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttöä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.
44. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on toistuvasti todettu, ettei sen valtiosääntöisiin tehtäviin lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (esim. PeVL 32/2021 vp, kappale 3). Toisaalta valiokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö).
45. Nähdäkseni on epäselvää, voidaanko lakiehdotuksen 6 a luvussa ehdotettua, tekijänoikeuksien haltijoiden oikeuksia lähtökohdiltaan painottavaa sääntelyä pitää välttämättömänä direktiivin 17 artiklan ja yleensä EU-oikeuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi todettava, että mietintövaliokunnan tulisi perustuslaista johtuvista syistä tarkastella huolellisesti voimassa direktiivin sisältöä ja direktiivin mahdollistaman liikkumavaran puitteissa muuttaa lakiehdotuksen 6 a luvun sääntelyä eri perusoikeuksien välistä tasapainoa paremmin toteuttavaksi.

Muita seikkoja

46. Edellä on päädytty kantaan, jonka mukaan ehdotettua sääntelyä tulisi perustuslaista – mutta osin myös direktiivistä - johtuvista syistä kohdittain muuttaa. Vaikka tarvittavat muutokset eivät välttämättä ole määrällisesti kovin

mittavia, ne kuitenkin liittyvät sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä että direktiivissä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä painotettuun tarpeeseen, että lainsäädännössä pitää tasapainoisella tavalla huomioida kaikki sääntelyn kannalta merkitykselliset perusoikeudet. Tässä mielessä muutokset ulottuisivat ehdotetun sääntelyn perusratkaisuihin.

47. Lisäksi muuttamisessa tulee arvioida hallituksen esityksessä ehdotettavan sääntelyn perusteltavuutta käsillä olevien direktiivien ja yleensä EU-oikeuden näkökulmasta.
48. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi huomauttaa siitä, että mietintövaliokunnan on tarkkaan harkittava, onko lakiehdotuksen muuttaminen mahdollista eduskunnassa, vai onko muutosten valmistelu syytä osoittaa valtioneuvostolle (ks. myös esim. PeVL 12/2021 vp, kappaleet 75 ja 76 sekä niissä mainittu lausuntokäytäntö).