Olli Mäenpää
12.1.2023

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

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

Hallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 43/2022 vp) täydentämisestä (HE 313/2022 vp)

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt ottamaan kantaa lakiehdotuksiin kokonaisuutena sekä alkuperäisen hallituksen esityksen että täydentävän hallituksen esityksen osalta. Erityisesti kantaa pyydetään ottamaan 25 h §:ään ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 58/2022 vp esitettyyn kysymykseen esitysten tasapainosta toisaalta sananvapauden ja muiden käyttäjien oikeuksien ja toisaalta tekijänoikeuksien ja direktiivien välillä samalla huomioon ottaen kansallinen liikkumavara.

Säädännäinen tasapaino sananvapauden ja muiden käyttäjien oikeuksien välillä

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan tärkeänä, että lainsäädännössä tulevat tasapainoisella tavalla huomioon otetuiksi kaikki sääntelyn kannalta merkitykselliset perusoikeudet. Sääntely ei saa esimerkiksi johtaa sen enempää tekijänoikeuden haltijoiden kuin teosten käyttäjienkään oikeuksien kohtuuttomaan rajoittamiseen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tekijänoikeuslainsäädäntö sääntelee keskeisesti tekijänoikeuden haltijan ja muiden henkilöiden — ei niinkään tekijän ja julkisen vallan — välisiä suhteita. Perusoikeussäännösten vaikutus tällaisiin ns. horisontaalisuhteisiin välittyy perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yleensä perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön välityksellä (kohta 3).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt näkökohdat korostavat tekijänoikeutta sääntelevän lain säädännäistä muotoilua niin, että siinä otetaan huomioon myös muiden perusoikeuksien – erityisesti viestinnällisten perusoikeuksien kuten sananvapauden sekä sivistyksellisten perusoikeuksien kuten tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden – turvaaminen. Tekijänoikeuden normatiivinen sääntely tulee siten sovittaa tasapainoisesti ja asianmukaisesti yhteen muiden relevanttien perusoikeuksien kanssa. Tällaisen sääntelyn muotoilussa tulee myös ottaa huomioon Euroopan unionin lainsäädännön vaatimukset ja sen mahdollistama kansallinen liikkumavara. Kun lisäksi otetaan huomioon tekijänoikeuden sääntelyn eräiltä osin merkittävät vaikutukset taloudellisten etujen ja vastuiden allokointiin sekä yhteiskunnallisiin suhteisiin, lainsäädännön asianmukaiseen muotoiluun kohdistuu erityisiä laadullisia ja teknisiä vaatimuksia.

Mainittujen näkökohtien huomioon ottaminen korostaa erityisesti lainsäädännön valmisteluvaiheessa tapahtuvaa sääntelyn taloudellisten, yhteiskunnallisten ja oikeudellisten vaikutusten arviointia sekä erilaisten sääntelyvaihtoehtojen huolellista punnintaa ottaen huomioon myös EU-lainsäädäntöön perustuvat velvoitteet ja rajoitteet. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä mahdollisuudet nämä vaatimukset huomioon ottavaan säännösvalmisteluun ovat verraten rajalliset, kun sen sijaan valtioneuvoston piirissä tapahtuvassa säädösvalmistelussa niillä on keskeinen merkitys jo säädösvalmistelua koskevien yleisten vaatimusten perusteella.

Lakiehdotuksiin voidaan eduskunnan valiokuntakäsittelyssä epäilemättä tehdä asiantuntijakuulemisten, saatujen selvitysten ja valiokunnan oman arvioinnin pohjalta perustellut ja välttämättömiksi arvioidut säännösmuutokset. Tekijänoikeuslainsäädäntöön liittyy kuitenkin sellaisia edellä mainittuja olennaisia erityispiirteitä, jotka on otettava huomioon valiokuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta pitääkin lausunnossaan välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (kohta 25).

Nämä näkökohdat vaikuttavat vastaavasti myös asiantuntijoiden edellytyksiin arvioida esitystä kokonaisuutena ja erityisesti mahdollisuuteen esittää tai olla esittämättä muutoksia hallituksen esityksen ja sitä täydentävän esityksen mukaisiin säännösehdotuksiin. Etenkin perusoikeuksien välisen tasapainon ja kansallisen liikkumavaran tarkemmassa normatiivisessa määrittelyssä keskeinen painoarvo on hyvän lainsäädäntötavan mukaisessa säännösvalmistelussa, jossa on myös otettava huomioon sääntelyn merkittävyys perusoikeusnäkökulmasta ja sen tiivis kytkös voimaan saatettavaan EU-lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunnan mielestä sivistysvaliokunnan onkin nämä seikat huomioon ottaen tarkkaan harkittava, onko lakiehdotuksen muuttaminen mahdollista eduskunnassa (26 kohta). Vastaava näkökohta on merkityksellinen liikenne- ja viestintävaliokunnan arvioidessa hallituksen esityksiä.

Radio- ja televisiolähetysten edelleen lähettäminen (25 h §)

Perustuslakivaliokunta ei nimenomaisesti arvioi lausunnossaan radio- ja televisiolähetysten edelleen lähettämistä sääntelevää ehdotusta 25 h §:ksi. Valiokunta viittaa kuitenkin siihen, että ohjelmien jakeluvelvoitetta koskeva lainsäädäntö on osin hajanaista ja kuuluu eri ministeriöiden toimialoihin, mikä voi olla omiaan vaikeuttamaan jakeluvelvoitteen kokonaisvaltaista arviointia. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyssä voi olla perustuslainkin kannalta merkityksellisiä muutostarpeita. Näihin näkökohtiin viitaten valiokunta piti tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä tarkasteltaisiin jakeluvelvoitetta koskevaa lainsäädäntöä ja tehtäisiin mahdollisesti tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset (kohta 24).

Perustuslakivaliokunnan tärkeänä pitämästä tarkastelusta huolimatta täydentävässä hallituksen esityksessä ei tältä osin arvioida edelleen lähettämistä koskevan lainsäädännön muutostarvetta tai -vaihtoehtoja. Myöskään perustuslain kannalta

mahdollisia muutostarpeita ei arvioida. Edellä hyvän lainsäädäntötavan mukaisesta lainvalmistelusta esitetyt näkökohdat huomioon ottaen on ilmeistä, että valiokuntakäsittelyssä on siten vain varsin rajalliset mahdollisuudet muuttaa merkittäviä oikeusvaikutuksia aiheuttavalla tavalla ehdotettua 25 h §:ää, mikäli sitä pidettäisiin välttämättömänä perusoikeuksien tasapainon turvaamiseksi ja/tai unionin lainsäädännön perusteella.

Sääntelyn täsmentäminen on kuitenkin tältä osin mahdollista. Tältä osin voidaan todeta, että säännösehdotukseen ei sisälly siinä tarkoitetun edelleen lähettämisen määrittelyä. Sääntelyä olisi soveltamisen ennakoitavuuden varmistamiseksi mahdollista ainakin tältä osin täsmentää sisältöneutraalilla tavalla. Laajemmat sisällölliset muutokset edellyttäisivät valtioneuvoston piirissä toteutettavaa valmistelua.

Tiedonlouhinta (13 b §)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (kohta 19-20), että kansallista liikkumavaraa ei ole ehdotetun 13 b §:n 2 momentin muotoilussa käytetty niin, että tieteen vapaus olisi siinä otettu tasapainoisesti huomioon. Valiokunnan mielestä tekstin- ja tiedonlouhintaa varten valmistettujen teoksen kappaleiden säilyttämistarkoitusta 13 b §:n 2 momentissa tulee laajentaa. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan tämän säätämisjärjestystä koskevan huomautuksen vuoksi 13 b §:n 2 momenttia laajennettavaksi. Täsmennetyssä muotoilussa mainitaan erikseen myös teosten kappaleiden säilyttäminen tieteellistä tutkimusta varten. Täsmennetty muotoilu ei sinänsä sallisi muuta teosten käyttöä, joten se ei ole ongelmallinen tekijänoikeuden suojan kannalta. Säännöstä ehdotetaan myös eräiltä muilta osin täsmennettäväksi niin, että se vastaa paremmin direktiivin sanamuotoa. Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida vastaavan perustuslakivaliokunnan edellyttämää muutosta. Säännös voidaan näillä muutoksilla säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Automaattisten estämiskeinojen käyttäminen (55 f §)

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn arvion mukaan edellytyksiä automaattisten estämiskeinojen käytölle 55 f §:ssä tulee perustuslain 12 §:stä johtuvista syistä tiukentaa, koska ehdotettu sääntely näyttää mahdollistavan automatisoituun päätöksentekoon perustuvan sananvapauden käytön ennakkoesteen ongelmallisen laajan soveltamisen. Jos ehdotettu sääntely ei ole EU-lainsäädännössä edellytettyä, tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (16 kohta).

Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan poistettavaksi 55 f §:n 2 momentin säännös. Esityksen perusteluissa arvioidaan, että mainintaa automaattisista estämiskeinoista ei ole tarpeen sisällyttää 55 f §:ään, koska direktiivi ei tätä nimenomaisesti edellytä. Ehdotetun poistamisen ei myöskään arvioida heikentävän palvelun käyttäjän sananvapautta. Ehdotettuun sääntelyyn ei tältä osin ole huomauttamista erityisesti perusoikeuksien tasapainon kannalta.

Verkkosisällönjakopalvelut (6 a luku)

Täydentävässä hallituksen esityksessä arvioidaan 6 a luvun sisältämää sääntelyä alkuperäisen hallituksen esityksen antamisen jälkeen asiassa C-401/19 annetun Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion kannalta. Tuomion katsotaan asettavan selvät reunaehdot 6 a luvun säännösten sisällölle. Luvun säännösten soveltamisen ja mahdollisen tarkemman sääntelyn tarpeen todetaan jäävän riippumaan EU-tasolla syntyvästä harmonisoivasta oikeuskäytännöstä ja myöhemmistä komission mahdollisista 17 artiklan 4 kohtaa koskevista täydentävistä ohjeistuksista.

Kun kysymys on erittäin nopeasti kehittyvien rajattomien digitaalisten sisämarkkinoiden toiminnasta, puhtaasti kansallisen lainsäädännön merkitys tällä alueella jää rajalliseksi. Tässä vaiheessa sellaisen säätämiseen ei liene edellytyksiä, kun myös otetaan huomioon, että kansallisen liikkumavaran laajuus on toistaiseksi täsmentymätön.