OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ **19.1.2023**
Johtaja Jorma Waldén
Hallitusneuvos Anna Vuopala

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää perustuslakivaliokunnalle kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 58/2022 vp, ”*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 13 b ja 55 f §:stä sekä tarpeesta saattaa sivistysvaliokunnan mietintöluonnos perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon”.*

Täydentävä hallituksen esitys HE 313/2022 vp annettiin eduskunnan sivistysvaliokunnan esittämän toiveen mukaisesti. Esitys sisältää perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyt **välttämättömät muutokset** alkuperäiseen esitykseen opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaisesti.

Hallituksen esitys HE 313/2022 vp on perustuslain 71 §:ssä tarkoitettu täydentävä esitys, joka tulee käsitellä yhdessä alkuperäisen esityksen kanssa. Täydentävä esitys annettiin eduskunnalle 1.12.2022.

Perustuslakivaliokunnan lausunto sisältää ponsien (kappaleet 16 ja 20) lisäksi eräitä muita havaintoja kappaleissa 12-15 ja 21-22. Opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan keskeisin ponsi kappaleessa 16 koskee ehdotettua tekijänoikeuslain 6 a lukua ja verkkosisällönjakopalvelun tekemää sisällön ennakkoseulontaa automaattisia estämiskeinoja käyttämällä (55 f §). Täydentävässä esityksessä olevan ratkaisun pohjana on tarkasteltu EU:n tuomioistuimen tuomiota **C-401/19** (Puolan tasavalta vs. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto). Tuomiota ja sen perusteluja on käsitelty esityksen perusteluissa. Ministeriö toteaa mainitun tuomion osalta seuraavaa:

EU:n tuomioistuimen tuomion C-401/19 mukaan direktiivin 17 artikla (verkkosisällönjakopalvelut) on sopusoinnussa EU:n perusoikeusasiakirjan kohdan 11 kanssa (tuomion kohta 98).

”Jäsenvaltioiden on saattaessaan direktiivin 2019/790 17 artiklaa osaksi kansallista oikeuttaan huolehdittava siitä, että ne nojautuvat sellaiseen kyseisen **säännöksen tulkintaan**, jolla voidaan varmistaa perusoikeuskirjassa suojattujen eri perusoikeuksien välinen oikeudenmukainen tasapaino.” **(kohta 99)**

Hallituksen esitys (täydentävässä HE:ssä muutettuna) vastaa direktiiviä ja sen sisältämää perusoikeustasapainoa, jonka tuomio C-401/19 nyt vahvisti. Perusteluissa tarkastellaan hallituksen esityksen 6 a luvun suhdetta tähän tuomioon. Arvioinnin johtopäätöksenä katsotaan, että tuomio asettaa selvät reunaehdot 6 a luvun säännösten sisällölle ja että säännösten soveltaminen ja mahdollisen tarkemman sääntelyn tarve jää EU-tasolla syntyvän harmonisoivan oikeuskäytännön ja komission 17 artiklan 4 kohtaa täydentävien mahdollisten myöhempien ohjeistusten varaan.

Tuomiossa on katsottu, että direktiivi sisältää riittävät takeet sananvapauden toteuttamiseksi. **Direktiivi sisältää perustuslakivaliokunnan lausunnon kappaleessa 15 tarkoitetun asian ratkaisemiseksi tarvittavat vaiheet ja on kokonaisuutena perusoikeuksien kannalta tasapainossa.** Tästä johtuen ja koska direktiivi ei edellytä lakiin säännöksiä automaattisista estämiskeinoista ja 55 f §:n 2 momentti ehdotetaan poistettavaksi, myöskään perustuslakivaliokunnan lisäedellytyksiä eli tiukennuksia automaattisten

estämiskeinojen käytölle ei tarvita. Kansallisella tasolla erillisistä tiukennuksista ei voitaisikaan säätää, koska direktiivin tavoite on harmonisoida sääntelyä koko ETA-alueella. Tällöin sääntelyn soveltaminen täsmentyy oikeuskäytännön ja komission ohjeistusten myötä.

Täydentävän esityksen pykälämuutokset

Muutos 1 (ponsi): 13 b § Teosten kappaleiden valmistaminen tekstin- ja tiedonlouhintaa varten

"(20) Perustuslakivaliokunnan 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."

13 b § ***Teosten kappaleiden valmistaminen tekstin- ja tiedonlouhintaa varten***

(1 mom.) 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 **nimenomaisesti ja** asianmukaisella tavalla pidättänyt tätä oikeutta.

(2 mom.)Tutkimusorganisaatiot ja kulttuuriperintölaitokset, joilla on laillinen pääsy teokseen, saavat valmistaa siitä kappaleita tieteellisessä tutkimuksessa tapahtuvaa tekstin- ja tiedonlouhintaa varten ja säilyttää niitä **tieteellistä tutkimusta varten, mukaan lukien** tutkimuksen todentamiseksi myöhemmin edellyttäen, että teoksen kappaleet ovat vain siihen oikeutettujen saatavilla. Siitä, mitä edellä tässä momentissa säädetään, ei voida poiketa sopimuksella, **eikä sitä voida estää teknisin keinoin**.

Direktiivi sallii tekstin- ja tiedonlouhintaa varten valmistettujen teoskappaleiden säilyttämisen myös myöhempää tieteellistä tutkimusta varten. Säännöksen laajentaminen tieteen vapauden huomioon ottamiseksi voidaan toteuttaa laajentamalla tekstin- ja tiedonlouhintaa varten valmistettujen kappaleiden säilytysoikeutta. Lisäksi on pyritty noudattamaan säännöksessä vieläkin tarkemmin direktiivin sanamuotoa.

Ehdotettu muutos vaikuttaa tieteen vapautta laajentavasti.

MUUTOKSET 2-3: 14 a § Teosten käyttäminen opetuksen havainnollistamiseen

Perustuslakivaliokunta katsoo, että "sivistysvaliokunnan on syytä vielä tarkastella kansalliseen liikkumavaraan perustuvaa sääntelyä ja muuttaa sääntelyä sivistykselliset oikeudet huomioon ottavaksi, jos se on direktiivin puitteissa mahdollista" (kappale 22).

14 a § ***Teosten käyttäminen opetuksen havainnollistamiseen***

(1 mom.) 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. ~~Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske nuotteja eikä koulutusmarkkinoille suunnattuja teoksia.~~

(2 mom.) ~~Tekijällä on oikeus korvaukseen tässä momentissa tarkoitetusta käytöstä. Korvaus suoritetaan siten kuin 19 a §:ssä säädetään.~~

(3 mom.) Siitä, mitä tässä pykälässä säädetään teoksen saattamisesta yleisön saataviin ja kappaleen valmistamisesta, ei voida poiketa sopimuksella.

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä lähtökohtana on **tekijän aseman vahvistaminen** direktiivin sallimalla ja edellyttämällä tavalla. Direktiivissä oleva kansallinen liikkumavara mahdollistaa tässä tapauksessa **tasapainottamisen myös toiseen suuntaan eli sivistyksellisten oikeuksien vahvistamisen. Kun kyse on sopimiseen perustuvasta lainsäädäntömallista, voidaan rajoituksesta poistaa nuotit ja koulutusmarkkinoille suunnatut teokset**.

Direktiivi ei edellytä korvausoikeutta, mutta sellaisen säätäminen on kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollista. **Tekijät saavat korvauksen sopimuslisenssineuvottelujen tai muunlaisen sopimisen (esim. suora sopiminen) kautta.** Jotta korvausoikeus ei vaikeuttaisi direktiivin tavoitteiden toteutumista, korvausoikeuden säätämisen tarvetta voitaisiin arvioida myöhemmin, kun säännösten toimivuudesta saadaan kokemusta.

Tekninen muutos: 19 a §:ään (Korvausta hallinnoiva organisaatio) tehdään 14 a §:n korvausoikeuden poistamisesta johtuvat muutokset poistamalla viittaukset 14 a §:n mukaiseen korvaukseen.

Ehdotetut muutokset vaikuttavat laajentavasti sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen.

MUUTOKSET 4-5 (ponsi): 55 f § Toimenpiteet laillisen käytön varmistamiseksi

”(16) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan edellytyksiä automaattisten estämiskeinojen käytölle 55 f §:ssä tulee perustuslain 12 §:stä johtuvista syistä tiukentaa. Jos ehdotettu sääntely ei ole EU-lainsäädännössä edellytettyä, tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. ”

55 f § ***Toimenpiteet laillisen käytön varmistamiseksi***

(1 mom.) Palveluntarjoajalla on oltava käytännöt, joilla varmistetaan, että sen 55 c §:n 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteet **ja menettelyt** eivät estä teosten laillista ~~välittämistä yleisölle~~ **käyttöä 55 e §:ssä tarkoitetulla tavalla**.

(2 mom.) ~~Automaattisia estämiskeinoja saadaan käyttää vain silloin, kun on suurella todennäköisyydellä oletettavissa, että kysymys on tekijän oikeuksia loukkaavasta suojatun teoksen välittämisestä yleisölle~~. **Tämän luvun säännösten soveltaminen ei saa johtaa verkkosisältöjen yleiseen seurantaan.**

Opetus- ja kulttuuriministeriön jatkovalmistelussa on katsottu, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä muutos voidaan toteuttaa niin, että 55 f §:n 2 momentti poistettaisiin ja 55 f §:n 1 momenttia täydennettäisiin niin, että se viittaa 55 e §:ään (teosten laillinen käyttö palvelussa). Sääntelyn tulkinnassa noudatettaisiin sellaisia **palveluntarjoajan ja tekijän välisiä käytäntöjä ja menettelyjä**, joilla käyttäjien asema suojattuja teoksia koskevan laillisen käytön osalta tosiasiassa varmistetaan.

Poistetun momentin tilalla säädettäisiin, että **6 a luvun vastuujärjestely ei saa johtaa sisällön yleiseen suodatusvelvollisuuteen**.

Vaikka direktiivin 17 artiklan velvoitteiden noudattaminen käytännössä voi edellyttää palveluun ladatun sisällön tarkastelua ja myös automaattisten tunnistamis- ja suodatusvälineiden käyttöä (tuomion C-401/19 kohta 54), **automaattista suodatusta ei nimenomaisesti mainita direktiivissä** eikä näin ollen automaattisia estämiskeinoja ole syytä mainita myöskään 55 f §:ssä. Säännöstä täsmentämällä palvelun käyttäjän

perusoikeuksien toteutuminen **varmistetaan käytännössä palvelun tarjoajan ja tekijän välisen yhteistyön kautta tapahtuvassa sääntelyn tulkinnassa ja soveltamisessa**.

Muutos 6 (liittyy muutoksiin 4-5):

> **55 e §** ***Teosten laillinen käyttö palvelussa***
>
> *(1 mom.)* Palveluntarjoajan ja tekijän välinen 55 c §:n 1 momentissa tarkoitettu toiminta ei saa johtaa siihen, että sillä estetään palvelun käyttäjän palveluun tallentamien sellaisten suojattujen teosten saatavuus, joiden käyttö ei loukkaa tekijänoikeutta. Näihin kuuluvat suojatut teokset, joita käytetään jonkin tämän lain tekijänoikeutta rajoittavan säännöksen perusteella. ~~Palvelun käyttäjä saa siten tallentaa käyttäjälähtöiseen sisältöön sisältyvän teoksen tai teoksen osan välitettäväksi palvelussa yleisölle myös silloin, kun teosta siteerataan 22 §:n nojalla tai teosta käytetään parodian yhteydessä 23 a §:n nojalla.~~
>
> *(2 mom.)* Palveluntarjoajan on ehdoissaan ilmoitettava palvelun käyttäjälle, että käyttäjä voi käyttää teoksia tässä laissa säädettyjen tekijänoikeuksien rajoitussäännösten nojalla.

Viittaukset sitaattia ja parodiaa koskeviin pykäliin poistettaisiin tarpeettomina. Muutosten jälkeen momentissa tarkoitetun laillisen käytön piiriin kuuluisivat kaikki suojatut teokset, joita käytetään minkä tahansa tekijänoikeutta rajoittavan tekijänoikeuslain säännöksen perusteella. Tämä on direktiivin mukainen lainsäädäntöratkaisu.

Muutos selkeyttää säännöstä rajoitussäännösten soveltumisen osalta.

Lopuksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että

- Ehdotetut muutokset edistävät perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sananvapautta, tieteen vapautta ja sivistyksellisiä oikeuksia. **Muutoksissa hyödynnetään direktiivin säännöksiä ja kansallista liikkumavaraa.**
- Säilyttämällä sopimuslisenssi tai muu käyttölupa ensisijaisena lainsäädäntöratkaisuna opetustoiminnan käyttöoikeuksien hankinnassa opetuksen havainnollistamista koskevan **rajoitussäännöksen soveltamisalan laajentaminen ei heikennä tekijöiden asemaa**.
- Verkkosisällönjakopalvelun käyttäjän sananvapautta turvataan **automaattisten estämiskeinojen sijaan sääntelyn soveltamisessa käytännön tilanteissa, jossa 6 a luvun kokonaisuus otetaan huomioon.** Lisäksi säädetään, että verkkosisällönjakopalveluita koskevien säännösten soveltaminen ei saa johtaa verkkosisältöjen yleiseen seurantaan.