OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

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

Perustuslakivaliokunta 19.1.2023

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

- ”Esitys on perustuslain 71 §:ssä tarkoitettu täydentävä esitys ja se tulee käsitellä yhdessä alkuperäisen esityksen kanssa.”
- Pohjana 13.4.2022 eduskunnalle annettu hallituksen esitys, jolla
  - EU:n tekijänoikeusdirektiivi (DSM) ja verkkolähetysdirektiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön Suomen tekijänoikeuslaissa (404/1961)
  - Lisäksi ehdotetaan sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014) uutta 184 a §:ää
- Määräaika direktiivien kansalliselle voimaansaattamiselle kulunut umpeen 7.6.2021
  - Komissio on antanut laiminlyönnistä perustellun lausunnon toukokuussa 2022 (II vaihe); seuraavaksi vuorossa kanteen nostaminen Suomea vastaan
  - ja suuret sakot: **Suomen vähimmäissakko on 1 100 000 euroa**

PeVL 58/2022 vp

- Perustuslakivaliokunta esitti 27.10.2022 antamassaan lausunnossa, *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.*
- Lausunto sisältää ponsien (kappaleet 16 ja 20) lisäksi eräitä muita havaintoja kappaleissa 12-15 ja 21-22
- **OKM:n arvion mukaan keskeisin eli kappaleen 16 ponsi koskee ehdotettua tekijänoikeuslain 6 a lukua ja verkkosisällönjakopalvelun tekemää sisällön ennakkoseulontaa automaattisia estämiskeinoja käyttämällä (55 f §)**

→ **otettava huomioon EU:n tuomioistuimen tuomio C-401/19 (Puolan tapaus)**

- Tuomiota käsitellään esityksen perusteluissa

Täydentävä hallituksen esitys

- Täydentävän esityksen valmistelussa on katsottu, että koska Suomi on velvollinen saattamaan direktiivin kansallisesti voimaan ja voimaansaattaminen on jo merkittävästi määräajasta (7.6.2021) myöhässä ja koska komissio on jo aloittanut seuraamustoimenpiteet, joissa valmistellaan kanteen nostamista Suomea vastaan Euroopan unionin tuomioistuimessa, perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta esitetään vain välttämättömät muutokset alkuperäiseen hallituksen esitykseen.
- Verkkosisällönjakopalveluja koskeva sääntelyn osalta todetaan:
  - Ehdotetut muutokset varmistavat, että perusoikeuksien tasapaino tulee otetuksi huomioon sääntelyn soveltamisessa käytännön tilanteissa.
  - Perustuslakivaliokunta on asettanut kyseisten muutosten tekemisen ehdoksi lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tästä syystä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiota C-401/19 ja sen suhdetta ehdotettuihin tekijänoikeuslain 6 a luvun säännöksiin ja perustuslakivaliokunnan esittämiä huomioita käsitellään jaksossa 7 (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys).

Perustuslakivaliokunnan lausunto ja EU:n tuomioistuimen tuomio

- **PeVL 58/2022 edellyttää 55 f §:n 2 mom. tiukennuksia ja TekL 6 a luvun sääntelyn uudelleenarviointia**
- **EU:n tuomioistuimen tuomion C-401/19 mukaan direktiivin artikla 17 (verkkosisällönjakopalvelut) on sopusoinnussa EU:n perusoikeusasiakirjan kohdan 11 kanssa (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)**
- HE vastaa direktiiviä ja sen sisältämää perusoikeustasapainoa, jonka tuomio nyt vahvisti.

- PERUSTELUISSA: Perusteluissa tarkastellaan hallituksen esityksen 6 a luvun suhdetta tuomioon C-401/19. Arvioinnin johtopäätöksenä katsotaan, että tuomio asettaa selvät reunaehdot 6 a luvun säännösten sisällölle ja säännösten soveltaminen ja mahdollisen tarkemman sääntelyn tarve jää EU-tasolla syntyvän harmonisoivan oikeuskäytännön ja komission 17 artiklan 4 kohtaa täydentävien mahdollisten myöhempien ohjeistusten varaan.
- Mainitussa tuomiossa EU:n tuomioistuin on katsonut, että direktiivi sisältää riittävät takeet sananvapauden toteuttamiseksi. Direktiivi sisältää perustuslakivaliokunnan lausunnon kappaleessa 15 tarkoittaman 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.

Muutettavat pykälät (HE 313/2022)

- 13 b § - Tekstin- ja tiedonlouhinta
- 14 a § - Täydentävä rajoitus teoksen käytöstä opetuksen havainnollistamiseen
- 19 a § - Korvausoikeus
- 55 e § - Laillinen käyttö
- 55 f § - Laillisen käytön varmistaminen

Sivistysvaliokunta arvioinee vielä seuraavia pykäliä:

- 25 h § ja 25 m §

TÄYDENTÄVÄN ESITYKSEN PYKÄLÄMUUTOKSET

MUUTOS 1 (ponsi); 13 b §

”(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****.*

→ VAIKUTTAA TIETEEN VAPAUTTA LAAJENTAVASTI

- 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.

MUUTOKSET 2-3 (14 a §)

- 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.

→ VAIKUTTAA LAAJENTAVASTI SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEEN

- (Alkuperäisessä) HE:ssä lähtökohtana **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 sopimukseen perustuvasta mallista, 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 muun sopimuksen kautta**. Jotta korvausoikeus ei vaikeuttaisi direktiivin tavoitteiden toteutumista, korvausoikeuden säätämisen tarvetta voitaisiin arvioida myöhemmin, kun säännösten toimivuudesta saadaan kokemusta.

Tekninen muutos; *19 a § (Korvausta hallinnoiva organisaatio)*

- Pykälän 1 ja 2 momenttiin tehdään 14 a §:n korvausoikeuden poistamisesta johtuvat muutokset poistamalla viittaukset 14 a §:n mukaiseen korvaukseen.

  (1 mom.) ~~*Korvaus tekijälle tai sille, jolle tekijä on oikeutensa siirtänyt, 14 a §:n 1 momentissa tarkoitetusta teoksen käytöstä opetuksen havainnollistamiseksi ja*~~ korvaus 19 §:n 4 momentissa tarkoitetusta lainaamisesta alkuperäiselle tekijälle suoritetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymän, kyseisiin tarkoituksiin käytettyjen teosten tekijöitä edustavan yhteishallinnointiorganisaation välityksellä. Organisaatioita voidaan hyväksyä useita, jos tekijöiden edustavuutta ei voida muuten saavuttaa.

  (2 mom.) Opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy 1 momentissa tarkoitetun organisaation hakemuksesta määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Hyväksyttävän organisaation tulee olla vakavarainen ja sillä tulee olla valmius ja kyky hoitaa asioita hyväksymispäätöksen mukaisesti. Organisaation tulee vuosittain antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle selvitys hyväksymispäätöksen nojalla tekemistään toimista. Organisaation tai organisaatioiden yhdessä tulee edustaa merkittävää osaa niistä eri alojen teosten tekijöistä, joiden teoksia käytetään ~~*14 a §:n 1 momentin mukaisesti tai*~~ 19 §:n 1 momentin nojalla siltä osin kuin kysymys on teoskappaleen lainaamisesta yleisölle. Hyväksymispäätöksessä voidaan organisaatiolle myös asettaa käytännön toimintaa yleisesti ohjaavia ehtoja.

MUUTOKSET 4-5 (ponsi); 55 f §

”(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.

- Jatkovalmistelussa on katsottu, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä muutos voidaan toteuttaa niin, että 55 f §:n **2 momentti poistetaan** ja 55 f §:n 1 momenttia täydennetään 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, **ettei 6 a luvun vastuujärjestely 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 myöskään automaattisia estämiskeinoja ole syytä mainita 55 f §:ssä. Sen sijaan säännöstä voidaan täsmentää niin, että palvelun käyttäjän perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan **käytännössä palvelun tarjoajan ja tekijän välisen yhteistyön kautta tapahtuvassa sääntelyn tulkinnassa.**

MUUTOS 6 (liittyy muutoksiin 4-5); 55 e §

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.

→*MUUTOS SELKEYTTÄÄ SÄÄNNÖSTÄ RAJOITUSSÄÄNNÖSTEN SOVELTUMISEN OSALTA*

- 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.