Tuomas Ojanen

19.1.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta tekemällä mainittuun hallituksen esitykseen perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 58/2022 vp) edellyttämät muutokset. Täydennettävässä esityksessä ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.
2. Näin ollen erityinen merkitys täydentävässä esityksessä ehdotettavan sääntelyn arvion kannalta on perustuslakivaliokunnan lausunnolla PeVL 58/2022 vp, joka koskee hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 43/2022 vp).
3. Lausunnossa perustuslakivaliokunta muun ohella piti epäselvänä, onko tekijänoikeuslain 6 a lukuun ehdotettu sääntely välttämätöntä direktiivin 17 artiklan kannalta ja täyttääkö se edellä selostetussa EU-tuomioistuimen ratkaisussa direktiivin täytäntöönpanolainsäädännölle asetut vaatimukset. Tästä syystä perustuslakivaliokunta katsoi, että sivistysvaliokunnan on vielä tarkasteltava huolellisesti direktiivisääntelyn sisältöä ja direktiivin mahdollistaman liikkumavaran puitteissa muutettava lakiehdotuksen 6 a luvun sääntelyä niin, että sananvapaus otetaan siinä paremmin huomioon ja että eri perusoikeuksien välinen tasapaino toteutuu nyt ehdotettua paremmin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti muutoinkin kriittistä huomiota perusoikeuksien välisen tasapainon kannalta 6 a luvussa ehdotettuun sääntelyyn erityisesti 55 e §:ään ja 55 f §:ään ehdotetun sääntelyn osalta.
4. Perustuslakivaliokunta katsoi varsinkin ehdotetun 55 f §:n mahdollistavan automatisoituun päätöksentekoon perustuvan sananvapauden käytön ennakkoesteen tilanteissa, joissa on suurella todennäköisyydellä oletettavissa, että kysymys on tekijän oikeuksia loukkaavasta suojatun teoksen välittämisestä yleisölle. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys siitä, onko verkkopalvelussa välitettävässä materiaalissa kysymys tekijänoikeuksia loukkaavasta suojatun teoksen välittämisestä yleisölle, on vaativaa oikeudellista harkintaa koskeva kysymys. Valiokunnan mukaan edellytyksenä asian ratkaisemiselle on paitsi teoksen tunnistaminen myös sen käyttöyhteyden asianmukainen arviointi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että edellytyksiä automaattisten estämiskeinojen käytölle 55 f §:ssä tulee perustuslain 12 §:stä johtuvista syistä tiukentaa. Jos ehdotettu sääntely ei ole EU-lainsäädännössä edellytettyä, valiokunta asetti

tällaisen muutoksen edellytykseksi 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (ks. tarkemmin PeVL 58/2022 vp, kappaleet 13-16).
5. Perustuslakivaliokunta esitti säätämisjärjestysponnen myös 13 b §:ään ehdotetun sääntelyn osalta.
6. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että sivistysvaliokunnan tulisi arvioida eräitä muita kokonaisuuksia kuten ehdotettua tekijänoikeuslain 6 a lukua sekä opetuskäytön osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/790 (jäljempänä direktiivi) mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttöä eri perusoikeuksien kannalta (kappaleet 12—15 ja 21—22). Perustusvaliokunta piti myös tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä tarkasteltaisiin jakeluvelvoitetta koskevaa lainsäädäntöä ja tehtäisiin mahdollisesti tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset (kappale 24).
7. Lopuksi perustuslakivaliokunta totesi jatkokäsittelyn osalta kappaleissa 25 ja 26, että sen esittämät muutokset yhdessä sääntelyn perusoikeusmerkityksen ja EU-oikeuskytköksen kanssa puoltaisivat jatkovalmistelun osoittamista valtioneuvostolle.

Yleisarvio

1. Täydentävä esitys kehittää eri perusoikeuksien välistä tasapainoa parempaan suuntaan verrattuna alkuperäisessä esityksessä ehdotettuun sääntelyyn.
2. Erityisesti täydentävässä esityksessä ehdotettava sääntely vaikuttaisi toteuttavan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 58/2022 vp esitetyistä ponsista seuraavat vähimmäisvaatimukset siltä osin kuin on kyse tekstin- ja tiedonlouhinnasta (13 b §) ja opetusta koskevista poikkeuksista (14 a §), ks. kuitenkin myös jäljempänä 14 a §:stä esitettävä.
3. Täydentävästä esityksestä ilmenevillä perusteilla voidaan myös pääosin yhtyä esityksen verkkosisällönjakopalvelua koskevaan johtopäätökseen siitä, että 6 a luvun sääntelyä verkkosisällönjakopalveluista voidaan pitää tarpeellisena direktiivien täytäntöönpanemiseksi, sellaisena kuin direktiivien sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen tuomiossa C-401/19, sekä asettaa reunaehdot 6 a luvun säännösten sisällölle ja niiden soveltamiselle.
4. Samoin voidaan yhtyä esityksen näkemykseen siitä, että säännösten soveltaminen ja mahdollisen tarkemman sääntelyn tarve jää riippumaan EU-tasolla syntyvästä harmonisoivasta oikeuskäytännöstä ja myöhemmistä komission mahdollisista 17 artiklan 4 kohtaa koskevista täydentävistä ohjeistuksista.
5. Täydentävän esityksen jälkeenkin ehdotettavaan sääntelyyn liittyy vielä eri perusoikeuksien välisen tasapainon kannalta kehittämistarpeita, joita tarkastelen tarkemmin seuraavassa.

14 a § Teosten käyttäminen opetuksen havainnollistamiseen

6. Lakiehdotuksen 14 a §:n mukaan 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.

7. Täydentävässä hallituksen esityksessä tehdyt muutokset huomioivat alkuperäistä esitystä paremmin perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien toteutumista.
8. Sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ongelmalliseksi voi kuitenkin edelleen muodostua edellytys siitä, että ”teoksen käyttö tapahtuu tietylle rajatulle henkilöpiirille tarkoitetussa tilanteessa tai suojatussa sähköisessä ympäristössä”. Edellytys saattaa rajata liiaksi sellaisen opetustoiminnan alaa, jossa teosta voidaan käyttää opetuksen havainnollistamiseen. Opetusmuodot ja -toiminnot ovat kuitenkin moninaisia ja kehittyvät koko ajan. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että yliopistolain 6 §:n 2 momentin mukaan yliopistojen opetus on julkista, ja vain perustellusta syystä yleisön pääsyä opetusta seuraamaan voidaan rajoittaa.
9. Näistä syistä vaatimus siitä, että teosten käyttö ”tapahtuu tietylle rajatulle henkilöpiirille tarkoitetussa tilanteessa tai suojatussa sähköisessä ympäristössä” voi muodostua perustuslain 16 §:n 3 momentti huomioiden ongelmalliseksi erityisesti yliopisto-opetuksessa.
10. Nähdäkseni edellytys olisi perusteltua poistaa perustuslain 16 §:stä johtuvista syistä.

6 a luvun sääntely verkkosisällönjakopalveluista

11. Täydentävässä esityksessä katsotaan verkkosisällönjakopalveluja koskevan sääntelyn osalta, että EU-tuomioistuimen tuomio huomioon ottaen 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, myöskään perustuslakivaliokunnan lisäedellytyksiä eli tiukennuksia automaattisten estämiskeinojen käytölle ei täydentävän esityksen mukaan tarvita. Kansallisella tasolla erillisistä tiukennuksista ei esityksen mukaan voitaisikaan säätää, koska direktiivin tavoite on harmonisoida sääntelyä koko ETA-alueella. Tällöin sääntelyn soveltaminen täsmentyy oikeuskäytännön ja komission ohjeistusten myötä.
12. Täydentävässä esityksessä ehdotetaan, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 58/2022 vp edellytetty 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). Lisäksi poistetun momentin tilalla säädettäisiin, ettei 6 a luvun vastuujärjestely saa johtaa sisällön yleiseen suodatusvelvollisuuteen.
13. Muutoin täydentävässä hallituksen esityksessä päädytään katsomaan esityksestä ilmenevillä perusteilla, että tekijänoikeuslain 6 a lukuun ehdotettu sääntely on välttämätöntä direktiivin 17 artiklan toimeenpanemiseksi. Esityksessä myös katsotaan, että perustuslakivaliokunnan esittämä huoli perusoikeuksien epätasapainosta poistuu varmistamalla, että myös sääntelyn tulkinnassa noudatetaan sellaisia käytäntöjä ja menettelyjä, joilla käyttäjien asema suojattuja teoksia koskevan laillisen käytön osalta tosiasiassa varmistetaan. Tämä tarkoittaa

esityksen mukaan sitä, etteivät palveluntarjoajat estä ennakolta eivätkä tekijät vaadi sellaisten sisältöjen ennakollista suodattamista, joista on tehty sopimukset palvelun tarjoajien kanssa tai jotka perustuvat rajoitussäännösten mukaiseen käyttöön.

14. Täydentävä esitys on parannus alkuperäiseen esitykseen verrattuna. Käsillä olevassa sääntely-yhteydessä ei kuitenkaan voida liikaa rakentaa perusoikeuksien välisen tasapainon varmistamista sen varaan, että sääntelyn tulkinnassa noudatetaan asianmukaisia ja riittäviä käytäntöjä, jotka varmistavat käyttäjien asema suojattuja teoksia koskevan laillisen käytön. Ehdotettavaa sääntelyä tulkitsevat ja soveltavat kuitenkin yksityiset tahot, eivätkä niinkään viranomaiset ja muut sellaiset julkisen vallan lukuun laskettavat tahot, jotka ovat päätöksenteossaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa lakisidonnaisuudesta ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn sekä EU-oikeuden johdosta velvollisia huomioimaan perusoikeudet, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet
15. EU-tuomioistuimen tuomio C-401/19 nähdäkseni myös havainnollistaa ja perustelee sitä, että 6 a luvun sääntelyä olisi perusteltua vielä täydentää sääntelyllä, joka varmistaisi palveluntarjoajan 55 c §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden laillista käyttöä. Tällaisten laillista käyttöä nimenomaisesti turvaavien sääntöjen merkitys on keskeinen käsillä olevassa sääntely-yhteydessä, ja niistä säätäminen loisi osaltaan edellytyksiä sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden sekä eri perusoikeuksien välisen tasapainon tosiasialliselle toteutumiselle.
16. EU-tuomioistuimen tuomion C-401/19 kohdasta 86 muun ohella ilmenee tuomioistuimen jo aiemmin todenneen, että ”suodatusjärjestelmä, joka ei ehkä riittävästi erota toisistaan laitonta ja laillista sisältöä, minkä vuoksi sen käyttöönotto vois johtaa laillisen sisältöisen viestinnän estämiseen, olisi yhteensopimaton perusoikeuskirjan 11 artiklassa taatun sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden kanssa eikä kunnioittaisi sen ja immateriaalioikeuden välistä oikeudenmukaista tasapainoa.” EU-tuomioistuin on korostanut tältä osin, että ”vastaus kysymykseen lähetyksen laillisuudesta riippuu myös tekijänoikeudesta tehtyjen sellaisten laillisten poikkeusten soveltamisesta, jotka vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Lisäksi tietyt teokset saattavat olla tietyissä jäsenvaltioissa vapaasti käytettävissä tai kyseessä olevat tekijät ovat saattaneet laittaa ne verkkoon ilmaiseksi” (ks. vastaavasti tuomio 16.2.2012, *SABAM*, C-360/10, EU:C:2012:85, 50 ja 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
17. Täydentävällä esityksellä 55 f §:n 2 momentti poistettaisiin ja 55 f §:n 1 momenttia täydennettäisiin niin, että se viittaa 55 e §:ään (teosten laillinen käyttö palvelussa). Lisäksi poistetun momentin tilalla säädettäisiin, ettei 6 a luvun vastuujärjestely saa johtaa sisällön yleiseen suodatusvelvollisuuteen. Säädösehdotukset toteuttavat alkuperäiseen esitykseen verrattuna paremmin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä huomioita.
18. Silti lakiehdotuksen 6 a luvun sääntelyä – käytännössä sen 55 f §:ää – olisi kuitenkin perusteltua vielä täydentää esimerkiksi säännöksellä, jolla nimenomaisesti kiellettäisiin sellainen suodatinjärjestelmä tai palvelun tarjoajan muut käytännöt ja menettelyt, jotka eivät erota toisistaan riittävästi laillista ja

laitonta sisältöä. Tässä yhteydessä on huomioitava, että perustuslakivaliokunta totesi jo alkuperäisestä esityksestä antamassaan lausunnossa, että edellytyksiä automaattisten estämiskeinojen käytölle 55 f §:ssä tulee perustuslain 12 §:stä johtuvista syistä tiukentaa (PeVL 58/2022 vp, kappale 16).

19. Lisäksi olisi syytä harkita lakiehdotuksen 6 a luvun sääntelyn – esimerkiksi sen 55 § f §:n – täydentämistä sellaisella lainsoveltamista ohjaavalla säännöksellä, jossa nimenomaisesti säädettäisiin siitä, ettei 6 a luvun säännöksiä sovellettaessa sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa sekä tarve oikeudenmukaiseen tasapainoon eri oikeuksien välillä.

Seurannan tarve

20. Perusoikeuksien välinen tasapaino tulee viime kädessä keskeisesti määräytymään säädettävän lain ohella sen mukaan, kuinka tekijänoikeuslainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan *in casu*.
21. Tulkinta- ja soveltamiskäytännöllä tulee näin ollen olemaan suuri merkitys myös siltä osin, miten sananvapaus huomioidaan sekä millaiseksi tekijänoikeuden haltijoiden kuin teosten käyttäjien oikeuksien välinen tasapaino lopulta muodostuu. Tästä syystä muun muassa olisi perustelua täydentää 6 a luvun sääntelyä edellä mainitulla lainsoveltamista ohjaavalla säännöksellä.
22. Edellä esitetyistä syistä on riski siitä, että ehdotettavan sääntelyn tulkinta- ja soveltamistoiminnassa eivät tule riittävän tasapainoisesti huomioiduksi kaikki merkitykselliset perusoikeudet, ja että tulkinta- ja soveltamiskäytäntö saattaa johtaa ajan oloon esimerkiksi sananvapauden tai sivistyksellisten oikeuksien taikka perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin kuuluvien tekijänoikeuksien liiallisiin rajoituksiin.
23. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi painokkaasti korostettava tarvetta seurata hyvin tarkkaan esityksissä ehdotettavan sääntelyn tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä varsinkin siitä näkökulmasta, kuinka siinä huomioidaan tasapainoisella tavalla kaikki merkitykselliset perusoikeudet.
24. Tarvittaessa seurannassa havaittuihin epäkohtiin oikeuksien tasapainon kannalta tulee puuttua viipymättä ryhtymällä tarvittaviin lainsäädännön muutostoimiin EU-oikeuden mahdollistamissa puitteissa.

Kokonaisuudistuksen tarve

25. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 58/2022 vp jo 2000-luvun alussa todenneensa, että tekijänoikeuslaki on siihen eri syistä tehtyjen lukuisten osittaismuutosten seurauksena muodostunut varsin mutkikkaaksi ja vaikeaselkoiseksi.
26. Perustuslakivaliokunta on pitänyt vaikeaselkoisuutta ongelmallisena, koska tekijänoikeuslainsäädäntö koskee lähes kaikkia ihmisiä. Tekijänoikeuslainsäädäntöön kohdistuu valiokunnan mielestä edelleen erityisiä selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksia, mikä tulisi ottaa huomioon sääntelyä valmisteltaessa PeVL 58/2022 vp, kappale 29, ks. myös PeVL 7/2005 vp, s. 2/II).

27. Käsillä olevissa eityksissä ehdotettavan sääntelyn myötä tekijänoikeuslainsäädäntö muodostuu entistä vaikeaselkoisemmaksi ja tulkinnanvaraiseksi sekä tuottaa entistä kiperämpiä ja monimutkaisempia tulkinta- ja soveltamiskysymyksiä.
28. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi korostettava tekijänoikeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tarvetta.