

Perustuslakivaliokunta

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

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 43/2022 vp) täydentämisestä (HE 313/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anna Vuopala, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Jorma Waldén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Janne Salminen
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta.

Täydennettävässä esityksessä ehdotetut lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan sananvapauden, omaisuuden suojan ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 85/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta. Täydentävä esitys on valmisteltu perustuslakivaliokunnan alkuperäisestä hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa edellytettyjen ja perusteltuina pitämien muutosten tekemiseksi.

(2) Perustuslakivaliokunnan mukaan alkuperäiseen, nyt täydennettävään hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus tekijänoikeuslain muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä vain, jos valiokunnan tiedonlouhintaa koskevasta 13 b §:stä ja automaattisia estämiskeinoja koskevasta 55 f §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

(3) Perustuslakivaliokunta on pitänyt 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 (PeVL 58/2022 vp, kappale 25, PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Valiokunta on arvioinut, että tekijänoikeuslakiehdotuksen sääntely ei ole mitaltaan erityisen laajaa (ks. myös PeVL 12/2021 vp, kappale 76) mutta että sääntelyn merkittävyys perusoikeusnäkökulmasta ja ehdotusten tiivis kytkös voimaan saatettavaan EU-lainsäädäntöön puoltavat valmistelun osoittamista valtioneuvostolle (PeVL 58/2022 vp, kappale 26).

(4) Perustuslakivaliokunta pitää siten perusteltuna, että tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta on annettu täydentävä hallituksen esitys. Täydentävässä esityksessä on ennen muuta kyse perustuslakivaliokunnan säätämisyksityksymyksinä pitämien muutosten tekemisestä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää siksi sivistysvaliokunnan huomiota siihen, etteivät nyt täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset kata kaikkia perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa käsiteltyjä kysymyksiä.

Tiedonlouhinta

(5) Tekijänoikeuslain 13 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teosten kappaleiden valmistamisesta tekstin- ja tiedonlouhintaa varten. Perustuslakivaliokunta piti edellytyksenä tavallisen lain säätämisyksityksen käyttämiselle, että tekstin- ja tiedonlouhintaa varten valmistettujen teoksen kappaleiden säilyttämistarkoitusta 13 b §:n 2 momentissa laajennetaan (PeVL 58/2022 vp, kappale 20).

(6) Täydentävässä hallituksen esityksessä 13 b §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tieteellisessä tutkimuksessa tapahtuvaa tekstin- ja tiedonlouhintaa varten valmistettuja teoksen kappaleita saa säilyttää paitsi tutkimustulosten todentamiseen myös myöhemmin tapahtuvaa tieteellistä tutkimusta varten. Momentin sanamuotoa muutetaan perustelujen mukaan lähemmäksi direktiivin sanamuotoa.

Valiokunnan lausunto PeVL 85/2022 vp

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettu säännös täyttää valiokunnan aikaisemmassa lausunnossa asetetun edellytyksen tiedonlouhintaa varten valmistettujen teosten kappaleiden säilyttämistarkoituksen laajentamisesta.

Verkkosisällönjakopalveluja koskeva sääntely

(8) Perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksiä automaattisten estämiskeinojen käytölle tekijänoikeuslakiin ehdotetussa 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 (PeVL 58/2022 vp, kappale 16). Valiokunta on täydennettävää hallituksen esitystä arvioidessaan pitänyt epäselvänä myös sitä, onko tekijänoikeuslain 6 a lukuun ehdotettu sääntely välttämätöntä direktiivin 17 artiklan kannalta ja täyttääkö se EU-tuomioistuimen ratkaisussa C-401/19 direktiivin täytäntöönpanolainsäädännölle asetet vaatimukset (PeVL 58/2022 vp, kappale 12).

(9) Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä 55 f §:n 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus automaattisten estämiskeinojen käyttämiseen ja sen tilalle säännökseen ehdotetaan otettavaksi voimaan saatettavan direktiivin 17 artiklan 8 kohdan mukainen säännös, jonka mukaan 6 a luvun säännösten soveltaminen ei saa johtaa verkkosisältöjen yleiseen seurantaan. Lisäksi 1 momentin loppuosaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että laillisen yleisölle välittämisen sijasta 55 c §:n 1 momentissa tarkoitettut toimenpiteet eivät saa estää teosten laillista käyttöä 55 e §:ssä tarkoitettulla tavalla eli tekijänoikeuslain rajoitussäännösten mukaisesti. Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan myös, että perustuslakivaliokunnan mahdollisesti sekaannusta aiheuttavana pitämä 55 e §:n 1 momentin viimeinen virke poistetaan (PeVL 58/2022 vp, kappale 13). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettava sääntely täyttää siten valiokunnan aikaisemmassa lausunnossa asetetut vähimmäisvaatimukset.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esityksen perusteluissa (esim. s. 12) viitataan perusoikeuksien välisen tasapainon toteutuvan muun muassa 55 f §:n 1 momentin muutoksen soveltamisella käytännössä. Ehdotettua sääntelyä tulkitsevat ja soveltavat ensi vaiheessa yksityiset tahot eivätkä niinkään viranomaiset, jotka ovat päätöksenteossa 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. Tämäkin seikka huomioon ottaen valiokunta painottaa, että sääntelyn tulisi sananvapaudesta johtuen olla täsmällisempää kuin mitä nyt on ehdotettu.

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen 6 a luvun sääntelyä on siten syytä vielä — voimaan saatettavan direktiivin sallimissa rajoissa — täydentää esimerkiksi säännöksellä, jolla nimenomaisesti kielletään sellainen suodatinjärjestelmä tai palvelun tarjoajan muut käytännöt ja menettelyt, jotka eivät riittävästi erota toisistaan laillista ja laitonta sisältöä. Lisäksi lakiehdotusta tulisi täydentää lainsoveltamista ohjaavalla säännöksellä, jossa rajoitetaan puuttuminen sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen vain siihen, mikä on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa sekä tarve oikeudenmukaiseen tasapainoon eri oikeuksien välillä.

Valiokunnan lausunto PeVL 85/2022 vp

(12) Perustuslakivaliokunta korostaa lisäksi tarvetta seurata tarkasti ehdotetun sääntelyn tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä erityisesti perusoikeuksien tasapainottamisen kannalta. Seurannassa mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua viipymättä ryhtymällä tarvittaviin lainsäädännön muutostoiimiin EU-oikeuden mahdollistamissa puitteissa.

Opetusta koskevat poikkeukset

(13) Perustuslakivaliokunta on opetusta koskevia poikkeuksia tarkastellessaan todennut, että alkuperäisen hallituksen esityksen perusteella jäi epäselväksi, miten direktiivin mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttämisessä on otettu huomioon eri perusoikeudet. Perustuslakivaliokunnan mukaan sivistysvaliokunnan on syytä vielä tarkastella sääntelyä tältä kannalta ja muuttaa sääntelyä sivistykselliset oikeudet huomioon ottavaksi, jos se on direktiivin puitteissa mahdollista (PeVL 58/2022 vp, kappale 22).

(14) Teosten käyttämistä opetuksen havainnollistamiseen koskevaa tekijänoikeuslain 14 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi muun muassa poistamalla 1 momentista virke siitä, että rajoitussäännöstä ei sovelleta nuotteihin tai koulutusmarkkinoille suunnattuihin teoksiin. Myös näiden aineistojen käyttäminen opetuksen havainnollistamiseen olisi siten 14 a §:n 1 momentin edellytysten täytyessä sallittua.

(15) Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua muutosta myönteisenä sivistyksellisten oikeuksien kannalta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin vielä huomiota 14 a §:n soveltamisalaan ja sen suhteeseen kansalliseen opetuksen ja koulutuksen julkisuutta koskevaan sääntelyyn. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksessa käytetty ilmaisu teoksen käytöstä "tietyllä rajatulle henkilöpiirille tarkoitettussa tilanteessa" voi olla omiaan johtamaan tulkintaan siitä, että opetus ja koulutus käytännössä rajautuvat sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä sivistysvaliokunnan tulee vielä huolellisesti tarkastella, missä määrin nyt voimaansaatettavan direktiivin sanamuoto mahdollistaa opetuksen ja koulutuksen laajemman sisällyttämisen 14 a §:n sääntelyn piiriin, ja muuttaa sääntelyä tämän mukaisesti.

Muita seikkoja

(17) Perustuslakivaliokunta on nyt täydennettävää hallituksen esitystä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota sääntelyn vaikeaselkoisuuteen (PeVL 58/2022 vp, kappale 29). Valiokunta pitää edelleen tarpeellisenä kiinnittää huomiota jo 2000-luvun alussa tärkeänä pitämäänsä tekijänoikeuslainsäädännön kokonaisuudistukseen (PeVL 7/2005 vp, s. 3/I).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 85/2022 vp

Helsingissä 24.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman ps

jäsen Ville Valkonen kok

varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala