

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2014 vp

Kansalaisaloite: Järkeä tekijänoikeuslakiin (KAA 2/2013 vp)

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2014 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi kansalaisaloitteen Järkeä tekijänoikeuslakiin (M 9/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Jukka Liedes ja hallitusneuvos Jorma Waldén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- aloitteen edustaja, Avoin ministeriö ry:n puheenjohtaja Joonas Pekkanen
- aloitteen edustaja, teknologiaoikeuden tohtori Ville Oksanen
- johtaja, lakiasiat Satu Kangas, Viestinnän Keskusliitto
- projektinjohtaja Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty
- johtaja Sakari Laiho, Suomen Kustannusyhdistys
- johtava lakimies Jyrki Arjanne, Elisa Oyj
- lakimies Pirjo Kontkanen, Helsingin yliopisto
- sanoittaja Sinikka Svärd.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- markkinaoikeustuomari Kristiina Harenko, markkinaoikeus

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Kopiosto ry
- Teosto r.y.
- Musiikkituottajat - IFPI Finland ry
- Piraattipuolue r.p.
- Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry
- tekijänoikeusneuvoston puheenjohtaja, professori Marcus Norrgård
- OTT Rainer Oesch, Helsingin yliopisto
- OTK (väit.), VT Olli Vilanka

Julkinen kuuleminen

Sivistysvaliokunta järjesti 13 päivänä toukokuuta 2014 asiasta kansanedustajille ja tiedotusvälineille suunnatun julkisen kuulemistilaisuuden, jossa kuultiin edellä mainituista asiantuntijatahoista seuraavat: avoin ministeriö ry:n puheenjohtaja Joonas Pekkanen, teknologiaoikeuden tohtori Ville Oksanen, johtaja Satu Kangas, Viestinnän Keskusliitto ja projektinjohtaja Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty. Lisäksi tilaisuudessa oli opetus- ja kulttuuriministeriön edustajana vastaamassa kysymyksiin hallitusneuvos Anna Vuopala.

KANSALAISALOITE

Esityksen pääasiallinen tavoite on korjata voimassa olevan lainsäädännön ylilyönnit verkko-

valvonnan ja vahingonkorvausten osalta. Esityksen tarkoitus ei ole muuttaa tekijänoikeuksien

alaisen sisällön lataamista lailliseksi vaan tehdä yksittäisten ihmisten tekijänoikeuksien suojatun sisällön lataamisesta rangaistavaa tekijänoikeusrikkomuksena. Vakavampi tekemuoto, tekijänoikeusrikos, mahdollistaa kotietsinnät, takavarikot ja suuret vahingonkorvaukset. Tekijänoikeusrikkoksista tuomittaisiin edelleen kaupalliseen tai laajamittaiseen tekijänoikeuksien suojatun sisällön jakamiseen syyllistyneet.

Toissijaisesti esitys pyrkii parantamaan artistien ja muiden sisällöntuottajien asemaa sekä uusien verkkoteknologiaan perustuvien palveluiden kehittämistä.

Ehdotuksen tärkein vaikutus on kansalaisten ja artistien välisen vastakkainasettelun purkaminen ja rakentavan keskustelun herättäminen tekijänoikeuslainsäädännön jatkokehittämisestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tekijänoikeutta koskevan kansalaisaloitteen "Järkeä tekijänoikeuslakiin" (M 9/2013 vp) pääasiallinen tavoite on sen perustelujen mukaan korjata voimassa olevan lainsäädännön ylilyönnit verkkovalvonnan ja vahingonkorvausten osalta. Toissijaisesti esitys pyrkii parantamaan artistien ja muiden sisällöntuottajien asemaa sekä uusien verkkoteknologiaan perustuvien palveluiden kehittämistä. Perustelujen mukaan ehdotuksen tärkein vaikutus on kansalaisten ja artistien välisen vastakkainasettelun purkaminen ja rakentavan keskustelun herättäminen tekijänoikeuslainsäädännön jatkokehittämisestä.

Sivistysvaliokunta on kuullut aloitteesta tasapuolisesti aloitteen tekijöitä, viranomaisia, tekijänoikeuskentän eri osapuolia ja riippumattomia tutkijoita. Valiokunta on saanut aloitteesta myös kansalaisilta varsin paljon viestejä, mikä osoittaa aktiivista kiinnostusta aloitteen sisältöön ja sen perusteluissa esitettyihin tekijänoikeuslain soveltamis- ym. ongelmiin. Aloitteen tekijät ovat selvästi onnistuneet tavoitteessaan herättää keskustelua tekijänoikeuslainsäädännön erilaisista kehittämistarpeista.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisesta

Valiokunnan kuulemat tekijänoikeuskentän keskeiset toimijat ovat suhtautuneet pääosin kielteisesti kansalaisaloitteen sisältämiin tekijänoikeuslain muutosehdotuksiin.

Asiantuntijakuulemisessa on muun muassa noussut esille kansallisen tekijänoikeuslainsäädännön kiinteä kytös Euroopan unioniin, joka sitovilla direktiiveillä ohjaa ja osin voimakkaastikin kaventaa kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa tekijänoikeuksien osalta. Tätäkin perustavamman laatuinen on kansainvälinen tekijänoikeuksia koskeva sopimuskehikko, jonka yksi keskeinen peruselementti on tekijän yksinoikeus luomaansa teokseen. Tämä yksinoikeus on hyväksytty Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten Bernin yleissopimuksessa vuodelta 1886, jota on tarkistettu Pariisissa vuonna 1971. Aloitetta koskevissa asiantuntija-arvioissa on viitattu eräisiin aloitteen ehdotuksiin, joiden arvioidaan olevan Bernin yleissopimuksen tai EU:n sitovan direktiivin vastaisina toteuttamiskelvottomia (esim. 3 §:n 2 mom., 4 §:n 2 mom., 14 §:n 2 mom., 57 §:n 1 mom. ja 60 a—60 c §).

Aloitteessa on ehdotettu myös "laillisen lähteen" vaatimuksen poistamista tekijänoikeuslain 11 §:stä. Tämä laillistaisi tiedostojen lataamisen internetin laittomista tiedostojenkajo- ja muista palveluista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan unionin tuomioistuinten tuoretta ratkaisua asiassa ACI Adam BV ym. v Stichting de Thuis kopie (10.4.2014 annettu tuomio asiassa C-435/12) on tulkittu siten, ettei tällaista lakia voi säätää. Se olisi vastoin tietoyhteiskunnan tekijänoikeuksista annettua direktiiviä (2001/29/EY) ja edistäisi laittomien teosten liikkuvuutta laillisen liiketoiminnan kustannuksella.

Sivistysvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kansalaisaloitteessa ei ole

riittävästi otettu huomioon tekijänoikeuksien kansainvälistä viitekehikkoa ja Euroopan unionin lainsäädäntöä ja niiden asettamia vaatimuksia kansallisen lain säätämiseksi. Asiantuntijalausunnoissa tätä on pidetty merkittävänä puutteena.

Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan esitys sisältää myös keskenään ristiriitaisia ehdotuksia ja joitakin virheellisiä käsityksiä nykyisestä laista. Esimerkiksi aloitteen johdanto-osassa esitetään virheellisesti, että tekijänoikeudella suojatun aineiston kopioiminen omaan käyttöön on rangaistavaa. Aloitteessa esitetään myös täysin uusien käsitteiden ottamista tekijänoikeuslakiin ilman että tarkemmin selvitetään niiden suhde vakiintuneisiin käsitteisiin. Tällaisia ovat asiantuntijalausunnon mukaan aloitteen 14 §:n termi "julkinen käyttö" ja aloitteen 56 a §:n termi "ei kaupallinen opetus- ja tutkimuskäyttö". Aloite jääkin saadun asiantuntijalausunnon mukaan säännösehdoituksiltaan ja perusteluiltaan epäselväksi monien suurten ja kiistanalaisten kysymysten osalta, joiden ratkaiseminen lainsäädännön tasolla vaatisi perusteellista ja laajapohjaista paneutumista.

Asiantuntija-arvioissa on laajasti kiinnitetty huomiota siihen, että lakiehdotuksen muotoon laadittu aloite on tehty ilman riittävää vaikutusarviointia tai syy-seuraussuhteiden käsittelyä. Aloitteessa olisi tullut selvittää tarkemmin muun muassa aloitteen yhteiskunnalliset, organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset. Yhtenä esimerkkinä tästä valiokunta mainitsee aloitteen 14 §:n ehdotuksen tutkimus- ja opetuskäytön luonnettimisestä "ei julkiseksi". Toteutuessaan ehdotus vaikuttaisi epäilemättä laajasti opetusmateriaalin tekijöiden ja kustantajien taloudelliseen asemaan ja heidän mahdollisuuksiinsa edelleen tuottaa korkeatasoista opetusmateriaalia kaikille koulutusasteille. Aloitteessa ei ole tarkemmin analysoitu sitä, miten jatkossa turvattaisiin monipuolisen opetusmateriaalin tuottaminen ja sen uudistaminen tarpeita vastaavasti.

Valiokunta toteaa saaneensa myös kansalaisaloitetta puoltavia asiantuntijalausuntoja. Esimerkiksi vapaan kilpailun edistämisen näkökulmasta kansalaisaloite toisi lausunnon antajan

mukaan toivottuja muutoksia tekijänoikeuskenttään. Kansalaisaloitteen lähtökohtaa eli pyrkimystä parantaa tutkimusta ja opetusta koskevaa sääntelyä on asiantuntijakuulemisessa pidetty ajankohtaisena ja tärkeänä. Kansalaisaloitteen tähän liittyvää muutosehdotusta on kuitenkin pidetty ongelmallisena ja katsottu, ettei se tuo ratkaisua käytännön tarpeisiin.

Aloitteessa on esitetty, että ehdotus voidaan käsitellä normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta siinä ei ole analysoitu tehtyjä ehdotuksia suhteessa perustuslakiin tai perustuslakivaliokunnan mahdollisiin aiempiin kannanottoihin. Valiokunta ei ole kuitenkaan pitänyt tarpeellisena kuulla asiasta perustuslakivaliokuntaa, koska aloite ei valiokunnan arvion mukaan monista keskeisistä puutteistaan ja ristiriitaisuuksistaan johtuen ole toteuttamiskelpoinen.

Aloitteen sisältöä koskeva vireillä oleva lainvalmistelu

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan tekijänoikeuslain 12 §:n 2 momenttiin verkkotalennuspalveluita koskevaa muutosta, joka perustelujen mukaan laajentaisi merkittävästi laillisen yksityisen kopioinnin alaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan verkkotalennuspalvelut eivät nykyisen lain mukaan ole yksityistä käyttöä eivätkä tallenteet yksityisiä kopioita. Palvelujen tekninen toteutus estää yleensä sen, että tallentaminen voitaisiin katsoa yksityiseksi kopioinniksi. Asiantuntijalausunnon mukaan Euroopan komissio on vuonna 2009 vahvistanut Italian hallitukselle, että verkkotalennuspalveluita ei voida pitää vuoden 2001 tekijänoikeusdirektiivin mukaisena yksityisenä kopiointina.

Keskeiset teleoperaattorit, televisioyhtiöt ja tekijänoikeuksien yhteishallinnointijärjestöt ovat vuoden 2014 alussa esittäneet yhteisesti opetus- ja kulttuuriministeriölle ratkaisuvaihtoehdon verkkotalennuspalveluita koskevaan epäselvään tilanteeseen. Ratkaisuehdotus perustuu sopimiseen, jota tuettaisiin sopimuslisenssisäännöksellä. Ministeriössä valmistellaan tätä ratkaisua tukevaa lainmuutosta.

Aloitteella on haluttu selkeyttää opetuksen ja tutkimuksen tekijänoikeudellisia rajoja ehdotta-

malla muutoksia tekijänoikeuslain 14 §:n 2 momenttiin ja 56 a §:n 5 momenttiin. Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan nykyään teosten käyttäminen opetuksessa ja tieteellisessä tutkimuksessa pohjautuu eräisiin oikeuksien rajoituksiin ja suurimmalta osin sopimuslissenssillä tuettuun sopimiseen. Asianomainen tekijänoikeusjärjestö ja yliopistot ovat vuonna 2013 selvittäneet tekijänoikeuslainsäädännön tutkimustyölle asettamia esteitä. Tämän työn perusteella on tekijänoikeusjärjestöltä tutkimustyötä varten hankittavien käyttöluvien lupaehtoja muutettu merkittävästi käytännön tutkimustyötä helpottavaan suuntaan. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on syyskuksi 2014 hankkinut kaikille Suomen peruskouluille, lukiolle ja ammatillisille oppilaitoksille varsin laajat oikeudet kopioida teoksia opetuskäyttöön myös digitaalisessa muodossa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ilmoituksen mukaan kysymys suojatun aineiston käyttämisestä opetuksessa ja tieteellisessä tutkimuksessa on esillä ministeriön tekijänoikeuspolitiikan valmistelussa. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että teosten käyttö opetuksessa ja tieteellisessä tutkimuksessa järjestetään mahdollisimman kattavasti.

Aloitteessa on ehdotettu myös nimenomaista sääntelyä kohtuullisuusperiaatteesta ja sen mukaisesti tekijänoikeuksista maksettavien korvausten kohtuullistamista yhteisellä korvausstandardilla (28 a § ja 29 §). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kohtuullista korvausta tai korvausten kohtuullisuutta koskeva esitys on hallitusohjelmakirjauksen ja ministeriön toimeksiannon pohjalta valmistelussa seuraavaan tekijänoikeuslain muutosesitykseen.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että edellä todettujen asiakohtien osalta lainvalmistelu opetus- ja kulttuuriministeriössä etenee valiokunnalle ilmoitetun mukaisesti.

Valiokunnan johtopäätös

Valiokunta toteaa, että kansalaisaloitteessa on kunnianhimoisesti ehdotettu useita, osin toisiinsa liittyviä muutoksia voimassa olevaan tekijänoikeuslakiin. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta ei kuitenkaan pidä mahdollisena aloitteen pohjalta ehdottaa osittaisiakaan muutoksia tekijänoikeuslakiin. Aloitteen ongelma-kohtat, erityisesti ehdotusten sisäiset ristiriitaisuudet, ehdotusten yhteensopimattomuus voimassa olevan lainsäädännön kanssa ja vaikutusten arviointi, ovat niin merkittäviä, että niitä ei voi paikata sivistysvaliokunnan mietinnössä laajalakaan asiantuntijakuulemisella.

Valiokunta katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi harkita aloitteesta mahdollisesti johtuvaa lainvalmistelun tarvetta. Elämme uudessa digitaalisen ympäristön ajassa, jossa tekijänoikeuslainsäädännön soveltuminen tämän hetkiseen toimintaympäristöön on suuresti muuttumassa niin ammatinharjoittajan, elinkeinoelämän kuin kuluttajankin näkökulmasta. Tekijänoikeussuojan takaavia ja nykyiseen toimintaympäristöön soveltuvia ratkaisuja tulee löytää, sillä tarve niille on ilmeinen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että kansalaisaloitteeseen sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Silvia Modig /vas
vpj.	Inkeri Kerola /kesk (osittain)	Mika Niikko /ps (osittain)
jäs.	Ritva Elomaa /ps	Ville Niinistö /vihr
	Jukka Gustafsson /sd	Mikaela Nylander /r (osittain)
	Leena Harkimo /kok	Tuula Peltonen /sd
	Pauli Kiuru /kok	Tuomo Puumala /kesk (osittain)
	Kimmo Kivelä /ps	Simo Rundgren /kesk (osittain)
	Sanna Lauslahti /kok	Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.