

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anna Vuopala, opetus- ja kulttuuriministeriö
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Mylly
- professori Marcus Norrgård
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tekijänoikeuslakia ja sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan henkilötietojen suojan, sananvapauden, omaisuuden suojan, sivistyksellisten oikeuksien, elinkeinovapauden, oikeusturvan ja julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevan perustuslain 124 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2022 vp

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksen pääsisällön muodostavat tekijänoikeuslakiin ehdotetut muutokset. Tekijänoikeus luetaan perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa nauttiviin varallisuusarvoisiin immateriaalioikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 62/II, PeVL 1/1995 vp, s. 1/II). Tämä koskee ennen muuta tekijänoikeuteen sisältyviä taloudellisia oikeuksia (PeVL 28/2004 vp, s. 4/I), kuten oikeutta määrätä teoksen kaupallisesta tai muusta taloudellisesti merkityksellisestä käytöstä. Myös tekijän moraalisisillä oikeuksilla on liittymäkohtia perusoikeuksiin, kuten perustuslain 10 §:ssä turvattuun kunnian suojaan, 7 §:ään sisältyviin tahdonvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen samoin kuin perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin (PeVL 7/2005 vp, s. 2/I, PeVL 28/2004 vp, s. 4).

(2) Tekijänoikeuslainsäädäntö on merkityksellistä myös muiden henkilöiden kuin tekijänoikeuden tai sen lähioikeuksien haltijoiden perusoikeuksien näkökulmasta. Viestinnän oikeudellisiin edellytyksiin vaikuttavan sääntelyn yhteydessä on huomionarvoinen esimerkiksi perustuslain 12 §:ssä jokaiselle turvattu sananvapaus, johon sisältyy oikeus paitsi ilmaista ja julkistaa myös vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain 16 §:n säännökset tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta samoin kuin mahdollisuudesta itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä ovat merkityksellisiä yhtä hyvin tekijöiden kuin teoksia käyttävienkin näkökulmasta. Teoskappaleen omistukseensa hankkineen omaisuuden suojaan liittyvät näkökohdat eivät nekään ole vailla merkitystä (PeVL 7/2005 vp, s. 2).

(3) Tekijänoikeuslainsäädäntö sääntelee keskeisesti tekijänoikeuden haltijan ja muiden henkilöiden — ei niinkään tekijän ja julkisen vallan — välisiä suhteita. Perusoikeussäännösten vaikutus tällaisiin ns. horisontaalisuhteisiin välittyy perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yleensä perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 29/I). Tällaisessa asetelmassa on perustuslakivaliokunnan mukaan tärkeää, että lainsäädännössä tulevat tasapainoisella tavalla huomioon otetuiksi kaikki sääntelyn kannalta merkitykselliset perusoikeudet. Sääntely ei saa esimerkiksi johtaa sen enempää tekijänoikeuden haltijoiden kuin teosten käyttäjienkään oikeuksien kohtuuttomaan rajoittamiseen. Perusoikeuksien välinen tasapaino tulee ottaa huomioon myös tekijänoikeuslainsäädäntöä tulkittaessa ja sovellettaessa (PeVL 7/2005 vp, s. 2/II).

(4) Nyt ehdotettavat lainmuutokset liittyvät ennen muuta kahden direktiivin täytäntöönpanoon. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2022 vp

(PeVL 46/2022 vp, kappale 6, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

(5) Hallituksen esityksessä on tehty varsin seikkaperäisesti selkoa direktiivien edellyttämästä sääntelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksessä ei kuitenkaan ole kaikilta osin riittävästi arvioitu direktiivien jättämän liikkumavaran käyttöä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Verkkosisällönjakopalveluja koskeva sääntely

(6) Tekijänoikeuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a luku verkkosisällönjakopalveluista. Lu-
vussa on säännökset muun muassa verkkosisällönjakopalvelun tarjoajalle asetettavista velvollisuuksista ja vastuusta. Säännökset perustuvat tekijänoikeutta ja lähioikeuksia digitaalisilla sisämarkkinoilla koskevan direktiivin 17 artiklaan. Direktiivissä ei hallituksen esityksen (s. 38) mukaan kovin täsmällisesti säädetä prosessista pääsyn estämiseksi aineistoon, palveluntarjoajien ja tekijöiden välisestä direktiivin mukaisesta yhteistyöstä tai palvelun käyttäjän oikeussuojasta.

(7) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvautun sananvapauden kannalta. Sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (ks. esim. PeVL 52/2010 vp, s. 2). Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi (ks. HE 309/1993 vp, s. 57).

(8) Sananvapaussäännökseen sisältyy lakivaraus, jonka mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Säännökseen sisältyy myös ns. kvalifioitu lakivaraus, jonka mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan valtuuden nojalla oli mahdollista jatkaa silloista elokuvien ja muiden kuvaohjelmien levittämisen ikärajoihin perustuvaa rajoituskäytäntöä. Mahdollisuus ennakkolliseen rajoitukseen koskee lähinnä raaistavia väkivaltakuvauksia (HE 309/1993 vp, s. 57). Tämä perustelulausuma ei kuitenkaan ollut tarkoitettu tyhjentäväksi kuvaukseksi hyväksyttävistä rajoituksista, vaan ratkaisevaa perustuslain kannalta on, perustuvatko rajoitukset lasten suojelemisen tarkoitukseen (ks. PeVL 52/2010 vp, s. 2).

(9) Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla mm. täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/II, HE 309/1993 vp, s. 57/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2022 vp

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että EU-tuomioistuin on hallituksen esityksen antamisen jälkeen antanut tuomion tekijänoikeutta ja lähioikeuksia digitaalisilla sisämarkkinoilla koskevan direktiivin 17 artiklan 4 kohdan kumoamista koskevassa asiassa (C-401/19, Puolan tasavalta vastaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto). Tuomioistuin hylkäsi kumoamiskanteen. Tuomion (98 kohta) mukaan unionin lainsäätäjät on liittänyt verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajien velvollisuuteen, joka koskee niiden sisältöjen valvomista, joita käyttäjät haluavat ladata palveluntarjoajien alustoille ennen niiden levittämistä yleisölle, takeita, joilla varmistetaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuskirjan 11 artiklassa taatun palvelujen käyttäjien sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden noudattaminen sekä oikeudenmukainen tasapaino yhtäältä kyseisen oikeuden ja toisaalta perusoikeuskirjan 17 artiklan 2 kohdassa suojattujen immateriaalioikeuksien välillä. Tuomioistuin toteaa myös (99 kohta), että jäsenvaltioiden on saatuaan direktiivin 17 artiklaa osaksi kansallista oikeuttaan huolehdittava siitä, että ne nojautuvat sellaiseen kyseisen säännöksen tulkintaan, jolla voidaan varmistaa perusoikeuskirjassa suojattujen eri perusoikeuksien välinen oikeudenmukainen tasapaino.

(11) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei sen valtiosääntöisiin tehtäviin lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (esim. PeVL 32/2021 vp, kappale 3). Toisaalta valiokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö).

(12) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on epäselvää, onko tekijänoikeuslain 6 a luvun ehdotettu sääntely välttämätöntä direktiivin 17 artiklan kannalta ja täyttääkö se EU-tuomioistuimen yllä mainitussa ratkaisussa direktiivin täytäntöönpanolainsäädännölle asetut vaatimukset. 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.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää perusoikeuksien välisen tasapainon kannalta huomiota myös siihen, että 6 a luvun ehdotettu sääntely soveltuu esityksen perustelujen valossa laajaan joukkoon sisällönjakopalveluja ja että näiden palvelujen käyttäjien toiminta voi tekijänoikeuden kannalta tarkasteluna vaihdella esimerkiksi suojatun teoksen jakamisesta luvottomasti sellaiseen teoksen sallittuun käyttöön. Lain 6 a luvun sääntelyn ei valiokunnan käsityksen mukaan tulisi soveltua sellaisiin tilanteisiin, joissa sisällönjakopalvelun käyttäjä tallentaa ja saattaa yleisön saataville esimerkiksi videosisältöjä, joissa kuuluu sattumalta myös jokin videota otettaessa soinnut tekijänoikeuden suojaa nauttiva musiikkiteos, ja joissa teos siten sisältyy satunnaisesti ja toisarvoisesti muuhun materiaaliin. Valiokunta korostaa lisäksi perusoikeuksien välisen tasapainon kannalta teosten laillista käyttöä palveluissa koskevan sääntelyn merkitystä. Valiokunnan mielestä nyt ehdotetun 55 e §:n 1 momentin viimeinen virke ja sille esitetyt perustelut voivat kuitenkin olla omiaan aiheuttamaan sekaannusta laillisen käytön laajuudesta. Sivistysvaliokunnan tulee harkita virkkeen poistamista.

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2022 vp

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi erikseen huomiota tekijänoikeuslain 55 f §:ään ehdotettuun sääntelyyn. Palveluntarjoajalla on 55 f §:n mukaan oltava käytännöt, joilla varmistetaan, etteivät palveluntarjoajan toteuttamat 55 c §:n 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteet estä teosten laillista välittämistä yleisölle. Automaattisia estämiskeinoja saadaan lakiehdotuksen 55 f §:n mukaan käyttää vain silloin, kun on suurella todennäköisyydellä oletettavissa, että kysymys on tekijän oikeuksia loukkaavasta suojatun teoksen välittämisestä yleisölle.

(15) Ehdotettu sääntely näyttää mahdollistavan automatisoituun päätöksentekoon perustuvan sananvapauden käytön ennakoesteen tilanteissa, joissa on suurella todennäköisyydellä oletettavissa, että kysymys on tekijän oikeuksia loukkaavasta suojatun teoksen välittämisestä yleisölle. Kysymys siitä, onko verkkopalvelussa välitettävässä materiaalissa kysymys tekijänoikeuksia loukkaavasta suojatun teoksen välittämisestä yleisölle, on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vaativaa oikeudellista harkintaa koskeva kysymys. Edellytyksenä asian ratkaisemiselle on paitsi teoksen tunnistaminen myös sen käyttöyhteyden asianmukainen arviointi.

(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 säätämisyjärjestyksessä.

Tiedonlouhinta

(17) Tekijänoikeuslain 13 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teosten kappaleiden valmistamisesta tekstin- ja tiedonlouhintaa varten. Pykälän 2 momentissa on säännökset tutkimusorganisaatioiden ja kulttuuriperintölaitosten tekstin- ja tiedonlouhinnasta. Pykälän 1 momentti koskee muita toimijoita.

(18) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatun tieteen vapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta pitää valitettavana, ettei ehdotettua säännöstä käsitellä hallituksen esityksessä tieteen vapauden kannalta kuin hyvin pintapuolisesti.

(19) Ehdotetulla 13 b §:llä pannaan täytäntöön tekijänoikeutta ja lähioikeuksia digitaalisilla sisämarkkinoilla koskevan direktiivin 3 ja 4 artikla. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan direktiivin suomaa liikkumavaraa ei ole käytetty niin, että tieteen vapaus olisi otettu tasapainoisesti huomioon. Sivistysvaliokunnan tulisi muuttaa sääntelyä niin, että tieteen vapaus otetaan huomioon paremmin kuin nyt ehdotetussa sääntelyssä.

(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 säätämisyjärjestyksessä.

Opetusta koskevat poikkeukset

(21) Teosten käyttämisestä opetuksen havainnollistamiseen ehdotetaan säädettäväksi tekijänoikeuslain 14 a §:ssä. Julkistetun teoksen saa 14 a §:n mukaan saattaa opetustoiminnassa yleisön saataviin ja siitä saa opetustoiminnassa valmistaa kappaleita opetuksen havainnollistamiseen, jos

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2022 vp

lain 13 §:ssä tai 14 §:n 1 momentissa tarkoitettua sopimuslissenssiä tai muuta käyttö lupaa, joka kattaa opetustoiminnassa tarpeellisen teoksen käytön, ei ole lainkaan tarjolla tai helposti saatavilla. Edellytyksenä tällaiselle yleisön saataviin saattamiselle tai kappaleen valmistamiselle on, että teoksen käyttö tapahtuu tietyllä rajatulle henkilöpiirille tarkoitettussa tilanteessa tai suojatussa sähköisessä ympäristössä. Säännös ei kuitenkaan koske nuotteja eikä koulutusmarkkinoille suunnattuja teoksia.

(22) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä olisi ollut syytä tarkastella ehdotusta perusteellisesti sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta. Nyt esityksen perusteella jää epäselväksi myös, miten direktiivin mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttämisessä on otettu huomioon eri perusoikeudet. Sivistysvaliokunnan on syytä vielä tarkastella sääntelyä tältä kannalta ja muuttaa sääntelyä sivistykselliset oikeudet huomioon ottavaksi, jos se on direktiivin puitteissa mahdollista.

Jakeluvelvoitteen alaiset ohjelmat

(23) Jakeluvelvoitteen alaisten ohjelmien edelleen lähettämistä koskevaa tekijänoikeuslain 25 i §:ää ei ehdoteta muutettavaksi nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä. Nykyinen 25 i § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2014 vp, ks. myös PeVL 7/2005 vp).

(24) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ohjelmien jakeluvelvoitetta koskeva lainsäädäntö on osin hajanaista ja kuuluu eri ministeriöiden toimialoihin, mikä voi olla omiaan vaikeuttamaan jakeluvelvoitteen kokonaisvaltaista arviointia. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyssä voi olla perustuslainkin kannalta merkityksellisiä muutostarpeita. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä tarkasteltaisiin jakeluvelvoitetta koskevaa lainsäädäntöä ja tehtäisiin mahdollisesti tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset.

Jatkokäsittely

(25) Perustuslakivaliokunta on edellä esittänyt tekijänoikeuslain muutosehdotukseen muutoksia, jotka ovat edellytyksenä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen muuttaminen tällä tavoin koskee ainakin osittain lakiehdotuksen keskeisiä osia. Valiokunta 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 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II).

(26) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan lakiehdotuksen sääntely ei ole mitaltaan erityisen laajaa (ks. myös PeVL 12/2021 vp, kappale 76). Sääntelyn merkittävyys perusoikeusnäkökulmasta ja ehdotusten tiivis kytkös voimaan saatettavaan EU-lainsäädäntöön kuitenkin puoltavat valmistelun osoittamista valtioneuvostolle. Valiokunnan mielestä sivistysvaliokunnan on tarkkaan harkittava, onko lakiehdotuksen muuttaminen mahdollista eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edellyttänyt perusratkaisuihin olen-

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2022 vp

naisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 41). Jos sivistysvaliokunta päätyy itse valmistelevaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyt muutokset, on sivistysvaliokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä on tällöin edellytyksenä hallituksen esityksen lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (ks. myös PeVL 40/2021 vp, kappaleet 23—24).

Lakiehdotuksen valmistelu

(27) Hallituksen esityksen jatkovalmistelusta lausuntokierroksen jälkeen ovat perustelujen mukaan huolehtineet opetus- ja kulttuuriministeriön tekijänoikeusasioita hoitavat virkamiehet, mikä lisäksi hallituksen esityksen jatkovalmistelun virkamiesvalmistelua on toimeksiantosopimuksen perusteella avustanut ulkopuolinen henkilö.

(28) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä. Valiokunta on pitänyt selvänä, että sitä ei voi ulkoistaa. Käytännössä on kuitenkin katsottu, että tämä ei estä ulkopuolisten selvitysten tai asiantuntija-avun hankkimista (ks. PeVL 11/2016 vp, s. 8). Käytettävissä olevan selvityksen valossa arvioitavana olevan hallituksen esityksen valmistelu näyttäisi perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin poikkeavan sellaisesta tyypillisestä tilanteesta, jossa valmistelun alkuvaiheessa käytetään selvityshenkilöä tai muuta vastaavaa asiantuntija-apua. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että ministeriöt kiinnittävät erityistä huomiota kokeneiden lainvalmistelijoiden riittävyyteen (PeVM 8/2015 vp).

(29) Perustuslakivaliokunta on jo 2000-luvun alussa todennut, että tekijänoikeuslaki on siihen eri syistä tehtyjen lukuisten osittaismuutosten seurauksena muodostunut varsin mutkikkaaksi ja vaikeaselkoiseksi (PeVL 7/2005 vp, s. 2/II). Nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotuskaan ei ole omiaan lisäämään sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Valiokunta on pitänyt vaikeaselkoisuutta ongelmallisena, koska tekijänoikeuslainsäädäntö koskee lähes kaikkia ihmisiä (PeVL 7/2005 vp, s. 2/II). Tekijänoikeuslainsäädäntöön kohdistuu valiokunnan mielestä edelleen erityisiä selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksia, mikä tulisi ottaa huomioon sääntelyä valmisteltaessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 58/2022 vp

Helsingissä 27.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Ville Valkonen kok

varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala