

HE 43/2022 vp, perustuslakivaliokunta 31.5.2022

Tuomas Mylly,
Kauppaoikeuden professori, Turun yliopisto
Johtaja, IPR University Center

31. toukokuuta 2022, Turku

tuomyl@utu.fi

Keskeiset huomiot lausunnostani

- HE:ssä jätetty toteuttamatta useita taustalla olevan DSM-direktiivin edellyttämiä sananvapauden takeita, käyttäjien oikeuksia ja näiden oikeusturvan takeita.
 - Nämä muodostavat samalla sananvapauden, tieteen vapauden, opetuksen vapauden jne. rajoitteen, eivätkä perusoikeuksien rajoitusedellytykset useinkaan täyty niiden osalta.
- Erityisen perusoikeusherkkä on DSM-direktiivin 17 artiklan mukainen verkkosisällönjakopalveluiden vastuusääntely (esityksen 6 a luku: 55 a-m §).
- 55 a-m §:n merkitsemä ennakkollinen suodatusvelvoite ja sääntely laajemmin näyttäisi puuttuvan sananvapauden ytimeen.
- PL 12 §:n valossa olisi tukeuduttava PL 73 §:n mukaiseen säätämisjärjestykseen, ellei näiltä osin tehdä merkittäviä ja melko laajoja muutoksia.
 - Lausunnossa ehdottamani muutokset perustuvat perustuslakiin, kotimaiseen sääntelytraditioon ja muuhun Suomen oikeuteen sekä EU-oikeuden vaatimuksiin.
- Myös useat muut esityksen kohdat johtavat samaan johtopäätökseen perusoikeuksien rajoitusedellytysten jäädessä täyttymättä.

Verkkosisällönjakopalvelun Art. 17:ään perustuva vastuusääntely (55 a-m §)

- Esityksen 55 a-m §:n mekanismi langettaa ensisijaisen vastuun palveluntarjoajalle tekijänoikeuden loukkauksesta, ellei palveluntarjoaja ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin saadakseen tekijältä käyttöluvan tai estääkseen ennalta palvelun käyttäjän tekijänoikeutta loukkaavan sisällön julkaisemisen palvelussa tai poistaakseen sen yleisön saatavilta palvelusta myöhemmin.
- Käytännössä kyse on suodatusvelvollisuuden asettamisesta palveluntarjoajille ja ns. *"take down and stay down"*-velvoitteesta.
- Oikeudellisesti kyse on yksityistetystä ja automatisoidusta viestinnän ennakoivalvontamekanismista.

EU:n tuomioistuimen 17 artiklaa koskevan ratkaisun merkitys (1)

- EUT:n (C-401/19) toteamalla tavalla järjestelmään sisältyy merkittävä ennakkosensuurin ja laillisen sisällön eston riski, joka on torjuttavissa tiukasti tulkituilla sananvapauden ja käyttäjän oikeuksien takeilla.
- EUT:n mukaan (k. 54-55) Art. 17 johtaa väistämättä automaattisiin tunnistamis- ja suodatusvälineisiin → sananvapauden rajoitus.
 - K. 67: *“Kyseisessä säännöstössä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä tällainen toimenpide [oikeuksien käytön rajoitus] voidaan toteuttaa, jotta taataan, että puuttuminen rajoittuu täysin välttämättömään. Tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun oikeuksiin puuttuminen johtuu automaattisesta menetelmästä.”*
 - K. 68: ennakkorajoitukset muodostavat niin suuria vaaroja sananvapaudelle, että niiden on kuuluttava erityisen tiukkaan oikeudelliseen kehykseen.

EU:n tuomioistuimen 17 artiklaa koskevan ratkaisun merkitys (2)

- EUT:n mukaan (k. 76-81) oikeuden ydinsisältöön ei kajota, koska 17(7) artiklassa *“säädetään täsmällisestä tuloksesta, joka on saavutettava”* + direktiivin 17(9) artiklan mukaan *”ei saa millään tavoin vaikuttaa oikeutettuun käyttöön, kuten unionin oikeudessa säädettyjen poikkeusten tai rajoitusten nojalla tapahtuvaan käyttöön.”*
 - K. 85: Automaattisiin tunnistamis- ja suodatusvälineisiin liittyvän sananvapausvaaran takia 17(7) ja 17(9) artiklat asettavat selvän ja täsmällisen rajan 17(4) artiklan mukaisille toimenpiteille *“sulkemalla erityisesti pois toimenpiteet, joilla suodatetaan ja estetään laillista sisältöä palveluun lataamisen yhteydessä.”*
 - K. 87: Tekijänoikeuden poikkeuksilla ja rajoituksilla *“luodaan oikeuksia teosten tai muun suojatun aineiston käyttäjille”*, osa perusoikeuksien tasapainoa. → niiden turvaaminen on oikeasuhtaisuuden edellytys.

EU:n tuomioistuimen 17 artiklaa koskevan ratkaisun merkitys (3)

- EUT:n mukaan yleisen seurantavelvoitteen kielto 17(8) artiklassa lisää sananvapaudelle.
 - K. 90: Palvelujen tarjoajilla *“ei voi olla velvollisuutta estää sellaisten sisältöjen lataamista ja saattamista yleisön saataville, joiden laittomiksi toteaminen edellyttäisi niiden osalta sisällön itsenäistä arviointia oikeudenhaltijoiden toimittamien tietojen sekä tekijänoikeuksia koskevien mahdollisten poikkeusten ja rajoitusten kannalta.”*
 - K. 91: Tämä voi oikeutetusti johtaa siihen, että vasta oikeudenhaltijan riittävästi perustellun, yksiselitteisen ja sananvapauden kannalta ongelmattoman poistopyynnön jälkeen laiton sisältö poistetaan alustalta.
 - K. 92: Edellä sanottu on perusteltua myös EUPOK 17(2) artiklan valossa → tekijänoikeuteen liittyvä omaisuudensuoja ei EUT:n mukaan ehdoton.

EU:n tuomioistuimen 17 artiklaa koskevan ratkaisun merkitys (4)

- EUT:n mukaan (k. 93) Art 17(9) jälkikäteiset oikeusturvan takeet “*täydentävät*” 17(7) ja 17(8) mukaisia sananvapauden takeita ”*tilanteissa, joissa viimeksi mainituissa säännöksissä asetetuista takeista huolimatta näiden palvelujen tarjoajat estävät kuitenkin virheellisesti tai perusteettomasti laillisia sisältöjä.*”
- Art 17 oli hyväksyttävissä vain tiukasti tulkittujen sananvapauden ja käyttäjän oikeusturvan takeiden myötä → nämä turvattava myös pantaessa artikla kansallisesti täytäntöön Suomessa.
 - K. 99: EUT:n muistutus jäsenvaltioille: niiden on täytäntöönpannessaan 17 artikla saavutettava tuomion mukainen oikeuksien välinen tasapaino.
- Keskeistä: sääntely ei saa johtaa laillisen sisällön estämiseen!

Verkkosisällönjakopalvelun vastuusääntelyn (55 a-m §) ongelmat (1)

- Hallituksen esitys perustuu näiltä osin eräille oletuksille, jotka ovat EU:n tuomioistuimen auktoritatiivisen tulkinnan vastaisia.
- Ehdotettu sääntely on ongelmallinen erityisesti myös Suomen PL12 §:ssä turvatun sananvapauden näkökulmasta.
- **55 a §** → käyttäjä ei voi rajautua ”yksityishenkilöihin” (HE:n per.).
 - Sananvapaus, tieteen vapaus ja taiteen vapaus eivät suojaa vain yksityishenkilöitä, vaan myös esimerkiksi median, yliopistojen, museoiden ja taideinstituutioiden edustajia.
 - Perustuslakivaliokunnan on siten hyvä todeta yksiselitteisesti, että käyttäjän käsitettä ei voida rajata vain yksityishenkilöihin.

Verkkosisällönjakopalvelun vastuusääntelyn (55 a-m §) ongelmat (2)

- **55 b §:n 1 momentti:** DSM-direktiivin velvoittavasta säännöksestä poikkeava, sananvapauden kannalta ongelmallinen ja perustelematon yleisölle välittämisen käsite.
- **55 c §:** Palveluntarjoajan vastuu ja vastuuvapaus → käytetään termejä *poistaminen* ja *pääsyn estäminen* ongelmallisesti.
 - Ilmoitusvelvollisuus poistosta ja estosta käyttäjälle riittämätön/puuttuu.
 - Ei riittäviä oikeusturvan takeita, raj. edellytykset eivät muutenkaan täyty.
 - Muotoiltava uudelleen tai säädettävä PL 73 §:n muk. järjestyksessä.

Verkkosisällönjakopalvelun vastuusäätelyn (55 a-m §) ongelmat (3)

- **55 e §:** teosten laillinen käyttö palvelussa:
 - Satunnaista sisällyttämistä koskeva säännös otettava lakiin (**23 b §**).
 - Parodian, pastissin ja karikatyyrin säätelyä täsmennettävä (**23 a §**).
 - **55 e §:**stä olisi perusteltua poistaa viittaus siteeraukseen (22 §) ja parodiaan (23 a §), koska kaikkea rajoitussäännösten alle kuuluvaa ja luvallista käyttöä tulee kohdella samoin.
 - Oltava maininta siitä, että tekijänoikeutta loukkaamaton sisältö voi perustua tekijänoikeuden haltijalta saatuun lupaan.
 - Oltava maininta siitä, että palveluntarjoajan ja tekijän yhteistyö ei saa johtaa tekijänoikeudesta vapaiden teosten saatavuuden estämiseen.

Verkkosisällönjakopalvelun vastuusääntelyn (55 a-m §) ongelmat (4)

- **55 f §:** toimenpiteet laillisen käytön varmistamiseksi, erityisesti automaattisten estämiskeinojen osalta.
- 55 f § edellyttää palveluntarjoajan tekemää oikeudellista arviointia sisällön laillisuudesta 17(8) artiklassa vahvistetun ja EUT:n korostaman seurantavelvoitteen kiellon vastaisesti (yhteys sananvapauteen).
- Esitys johtaisi myös siihen, että palveluntarjoaja suodattaisi laillisia sisältöjä jokseenkin säännönmukaisesti.
 - Suuri poikkeama EUT:n ratkaisusta ja PL 12 §:n vaatimuksista → sananvapaus ja käyttäjien oikeudet on taattava tällaisia järjestelmiä käytettäessä ennakkollisesti.
 - EUT: puuttuminen rajoitettava täysin välttämättömään: 17(7) ja 17(9) artiklat asettavat selvän ja täsmällisen rajan toimenpiteille, *“sulkemalla erityisesti pois toimenpiteet, joilla suodatetaan ja estetään laillista sisältöä palveluun lataamisen yhteydessä.”*
 - EUT:n mukaan palveluntarjoajaa ei voida myöskään asettaa tuomarin asemaan.
- 55 f § vain täysin selvät loukkaukset, joiden arviointi ei edellytä palveluntarjoajan itsenäistä oikeudellista arviointia, on sallittua estää ennalta → muokattava!

Verkkosisällönjakopalvelun vastuusääntelyn (55 a-m §) ongelmat (6)

- **55 h §:ssä** säädetään palveluntarjoajan tarjoamasta valitus- ja oikeussuojamekanismista.
 - HE:n perustelut: palveluntarjoajan velvoitteessa huolehtia valitus- ja oikeussuojakeinosta on kysymys julkisen vallan käytöstä → PL124 §:n mukaisuus?
 - Palveluntarjoajan edellytetään tekevän oikeudellista arviota tilanteessa, jossa se on ensisijaisessa vastuussa tekijänoikeuden loukkauksesta, mikäli käyttäjän palveluun tallentama teos loukkaa tekijänoikeutta & arvioitaviksi voivat tulla sen itse tekemät sopimukset ja sen asiakkaiden oikeudellinen status.
 - Vähintäänkin tarpeen täsmentää, että jos palveluntarjoaja palauttaa pääsyn käyttäjän palveluun tallentamaan teokseen hyvässä uskossa tehdyn arvioinnin perusteella, ei palveluntarjoajan voida katsoa olevan vastuussa tekijänoikeuden loukkauksesta, mikäli myöhemmin osoittautuu, että teos on loukannut tekijänoikeuslaissa säädettyä oikeutta. → neutraalimpi asema.
 - Tarpeen myös lisätä 17(9) artiklan vaatima oikeudenhaltijan poistopyynnön perusteluvelvollisuus (toimii käyttäjän oikeusturvan takeena).

Verkkosisällönjakopalvelun vastuusääntelyn (55 a-m §) ongelmat (7)

- **55 i §:ssä** säädetään vaihtoehtoisesta menettelystä erimielisyyksien ratkaisemiseksi.
 - OKM nimeäisi määrääjäksi esteettömiä ja puolueettomia tekijänoikeuden asiantuntijoita käsittelemään valituksia.
 - Asiantuntijoiden puolueettomuus turvattava.
 - Perusteltua mahdollistaa myös suositukset hyvityksistä.
- **55 j §:ssä** säädetään kohtuullisesta hyvityksestä.
 - Ei perusteita tekijän hyvitysvelvollisuudesta palveluntarjoajalle.
 - Palveluntarjoajan tulisi olla laiminlyönneistään hyvitysvastuussa.
- **55 l §:ssä** säädetään säännösten pakottavuudesta.
 - Sääntely olisi sopimusvapauden tarpeettomana rajoituksena ongelmallinen ainakin PL 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan ja PL 18 §:ssä turvatuksi elinkeinovapauden näkökulmasta → muokattava vähemmän rajoittavaksi.

Verkkosisällönjakopalvelun vastuusäätelyn (55 a-m §) ongelmat (8)

- **55 m §** koskee soveltamista eräisiin lähioikeuksiin.
- Viitattut suojan kohteet kattavat myös *sui generis* tietokantaoikeuden ja valokuvaa koskevan lähioikeussuojan.
- Ehdotettu sääntely on näiltä osin DSM-direktiivin vastainen ja ongelmallinen perusoikeuksien tasapainon kannalta.
- 55 m §:stä tulee poistaa viittaus *sui generis* tietokantaoikeuteen ja valokuvan lähioikeuteen.

Tekstin- ja tiedonlouhinta

- Tekstin ja tiedon louhinta yksi merkittävimmistä tutkimusta ja uuden tiedon tuottamista koskevista viimeaikaisista kehityksistä.
- Mitä rajoittavammaksi tekstin ja tiedon louhintaa koskeva poikkeus säädetään, sitä vaikeampaa on tekstin ja tiedon louhinta jatkossa Suomessa ja sitä enemmän rajoitetaan PL 12 §:n turvaamaa sananvapautta ja PL 16 §:n 3 momentin turvaamaa tieteen vapautta.
- Ehdotettu sääntely on näiltä osin DSM-direktiivin vastainen ja ongelmallinen perusoikeuksien tasapainon kannalta.
- Perusteltua toteuttaa tekstin- ja tiedonlouhintaa koskeva poikkeus niin laajana kuin DSM-direktiivi sen mahdollistaa.

Tekstin- ja tiedonlouhinta (2)

- **13 b § 1 mom:** lisättävä nimenomaisuusvaatimus.
- **13 b § 2 mom:**
 - Perusteltua mainita hyötyjinä myös tutkimusorganisaatioon ja kulttuuriperintölaitokseen ”yhteydessä olevat henkilöt” → varmistaa direktiivin mukaisen henkilöpiirin.
 - Lisättävä myös ”tieteellistä tutkimusta varten”.
 - Tekijänoikeuslain **11 § 5 momentti** soveltuvuus estettävä.
 - Olisi lisättävä, että tutkimuskäyttöä ei saa estää myöskään *teknisellä toimenpiteellä*.

Opetusta koskevat poikkeukset

- **14 a §:** opetusta koskevan uuden varsinaisen poikkeuksen edellytykseksi on asetettu, että *"sopimuslisanssia tai muuta käyttö lupaa, joka kattaa opetustoiminnassa tarpeellisen teoksen käytön, ei ole lainkaan tarjolla tai helposti saatavilla"*.
- Johtaa tarpeeseen selvittää opetuksessa yksittäisten teosten osalta, kuuluvatko ne jonkin olemassa olevan sopimuslisanssin tai muun käyttö luvan piiriin ja jos eivät kuulu, millä ehdoilla tällainen sopimuslisanssi tai käyttö lupa olisi saatavilla.
- Vasta tällaisen oikeudellisen ja tosiasiallisen selvittelytyön jälkeen opettaja voisi hyötyä 14 a §:n mukaisesta poikkeuksesta.
 - Tällöinkin asiaan liittyisi merkittävää epävarmuutta.

Opetusta koskevat poikkeukset (2)

- Syksyllä 2021 lausunnolla olleen HE-luonnoksen mukaisessa opetusta vähemmän rajoittavassa poikkeuksessa sen alaisuuteen menevästä käytöstä olisi niin ikään maksettu korvaus tekijöille.
- Nyt esitetystä mallista hyötyvät tekijöitä edustavat *järjestöt* ennallaan jatkuvan kollektiivisen lisensiointitoiminnan muodossa.
- Esitetty tekijänoikeuden rajoitus on ongelmallinen PL 16 §:n 3 momentin turvaaman ylimmän opetuksen vapauden ja PL 12 §:n turvaaman sananvapauden kannalta.
- Perusoikeuksien rajoituksen välttämättömyyttä koskeva rajoitusedellytys ei näiltä osin näyttäisi täyttyvän.

Opetusta koskevat poikkeukset (3)

- Nuotteja ja koulutusmarkkinoille suunnattuja teoksia koskeva 14 a §:n poissuljenta DSM-direktiivin vastainen ja sananvapauden ja opetuksen vapauden kannalta epäsuhtainen.
 - Jos sopimuslisenssiä tai muuta lupaa ei ole lainkaan saatavilla, estyy niiden käyttö opetuksessa täysin.
- 14 a §:n 3 momentin mukainen sopimisen rajoitus on liian laaja ja vahingollinen niin tekijöille kuin teosten käyttäjille.
 - Sopimisen rajoitus olisi kohdistettava vain ehtoihin, jotka supistavat 14 a §:n mukaista rajoitusta.

Lehtikustantajan oikeus

- Esityksen 50 §: ongelmallinen perustelukohhta (s. 108).
 - Voisi johtaa otsikoiden osalta yksittäisten sanojen tai hyvin lyhyiden otteiden suojaan DSM-direktiivin ja sananvapauden vastaisesti.
- Perustuslakivaliokunnan olisi syytä kiinnittää huomiota perustelukohdan ongelmallisuuteen PL 12 §:ssä turvatun sananvapauden näkökulmasta.