



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

HE 313/2022 vp

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

Sivistysvaliokunta 2.12.2022

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

- ”Esitys on perustuslain 71 §:ssä tarkoitettu täydentävä esitys ja se tulee käsitellä yhdessä alkuperäisen esityksen kanssa.”
- Pohjana 13.4.2022 eduskunnalle annettu hallituksen esitys, jolla
 - EU:n tekijänoikeusdirektiivi (DSM) ja verkkolähetysdirektiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön Suomen tekijänoikeuslaissa (404/1961)
 - Lisäksi ehdotetaan sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014) uutta 184 a §:ää
- Määräaika direktiivien kansalliselle voimaansaattamiselle kulunut umpeen 7.6.2021
 - Komissio on antanut laiminlyönnistä perustellun lausunnon toukokuussa 2022 (II vaihe); seuraavaksi vuorossa kanteen nostaminen Suomea vastaan
 - ja suuret sakot: **Suomen vähimmäissakko on 1 100 000 euroa**

PeVL 58/2022 vp

- Perustuslakivaliokunta esitti 27.10.2022 antamassaan lausunnossa, *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 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.*
- Lausunto sisältää ponsien (kappaleet 16 ja 20) lisäksi eräitä muita havaintoja kappaleissa 12-15 ja 21-22
- **Keskeisin eli kappaleen 16 ponsi koskee ehdotettua tekijänoikeuslain 6 a lukua ja verkkosisällönjakopalvelun tekemää sisällön ennakkoseulontaa automaattisia estämiskeinoja käyttämällä (55 f §)**
- **otettava huomioon EU:n tuomioistuimen tuomio C-401/19 (Puolan tapaus)**
- Tuomiota käsitellään esityksen perusteluissa

Jatkokäsittely (PeVL 58/2022)

- (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 voimaansaattettavaan EU-lainsäädäntöön kuitenkin puoltavat valmistelun osoittamista valtioneuvostolle. Valiokunnan mielestä sivistysvaliokunnan on tarkkaan harkittava, onko lakiehdotuksen muuttaminen mahdollista eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. [PeVL 4/2021 vp](#), kappale 41). Jos sivistysvaliokunta päätyy itse valmistelemaan 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).

Täydentävä hallituksen esitys HE 313/2022 vp

- Täydentävän esityksen valmistelussa on katsottu, että koska Suomi on velvollinen saattamaan direktiivin kansallisesti voimaan ja voimaansaattaminen on jo merkittävästi määräajasta (7.6.2021) myöhässä ja koska komissio on jo aloittanut seuraamustoimenpiteet, joissa valmistellaan kanteen nostamista Suomea vastaan Euroopan unionin tuomioistuimessa, perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta esitetään vain välttämättömät muutokset alkuperäiseen hallituksen esitykseen.
- Verkkosisällönjakopalveluja koskeva sääntelyn osalta todetaan:
 - Ehdotetut muutokset varmistavat, että perusoikeuksien tasapaino tulee otetuksi huomioon sääntelyn soveltamisessa käytännön tilanteissa.
 - Perustuslakivaliokunta on asettanut kyseisten muutosten tekemisen ehdoksi lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tästä syystä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiota C-401/19 ja sen suhdetta ehdotettuihin tekijänoikeuslain 6 a luvun säännöksiin ja perustuslakivaliokunnan esittämiä huomioita käsitellään jaksossa 7 (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys).

Perustuslakivaliokunnan lausunto ja EU:n tuomioistuimen tuomio

- PeVL 58/2022 edellyttää 55 f §:n 2 mom. tiukennuksia ja TekL 6 a luvun sääntelyn uudelleenarviointia
- EU:n tuomioistuimen tuomion C-401/19 mukaan direktiivin artikla 17 (verkkosisällönjakopalvelut) on sopusoinnussa EU:n perusoikeusasiakirjan kohdan 11 kanssa (kohta 98)
 - ”Jäsenvaltioiden on saattaessaan direktiivin 2019/790 17 artiklaa osaksi kansallista oikeuttaan huolehdittava siitä, että ne nojautuvat sellaiseen kyseisen **säännöksen tulkintaan**, jolla voidaan varmistaa perusoikeuskirjassa suojattujen eri perusoikeuksien välinen oikeudenmukainen tasapaino.” (kohta 99)
- HE vastaa direktiiviä ja sen sisältämää perusoikeustasapainoa, jonka tuomio nyt vahvisti.
- PERUSTELUISSA: Perusteluissa tarkastellaan hallituksen esityksen 6 a luvun suhdetta tuomioon C-401/19. Arvioinnin johtopäätöksenä katsotaan, että tuomio asettaa selvät reunaehdot 6 a luvun säännösten sisällölle ja säännösten soveltaminen ja mahdollisen tarkemman sääntelyn tarve jää EU-tasolla syntyvän harmonisoivan oikeuskäytännön ja komission 17 artiklan 4 kohtaa täydentävien mahdollisten myöhempien ohjeistusten varaan.
- Mainitussa tuomiossa EU:n tuomioistuin on katsonut, että direktiivi sisältää riittävät takeet sananvapauden toteuttamiseksi. Direktiivi sisältää perustuslakivaliokunnan lausunnon kappaleessa 15 tarkoittaman 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 tarvita. Kansallisella tasolla erillisistä tiukennuksista ei voitaisikaan säätää, koska direktiivin tavoite on harmonisoida sääntelyä koko ETA-alueella. Tällöin sääntelyn soveltaminen täsmentyy oikeuskäytännön ja komission ohjeistusten myötä. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa lausuntonsa kappaleessa 11, suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.

TÄYDENTÄVÄN ESITYKSEN PYKÄLÄMUUTOKSET

MUUTOS 1 (ponsi); 13 b §

”(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 säätämisjärjestyksessä.”

13 b § Teosten kappaleiden valmistaminen tekstin- ja tiedonlouhintaa varten

*(1 mom.) Se, jolla on laillinen pääsy teokseen, saa valmistaa siitä kappaleita käytettäväksi tekstin- ja tiedonlouhintaa varten ja säilyttää kappaleita yksinomaan kyseistä tarkoitusta varten, jollei tekijä ole **nimenomaisesti ja** asianmukaisella tavalla pidättänyt tätä oikeutta.*

*(2 mom.) Tutkimusorganisaatiot ja kulttuuriperintölaitokset, joilla on laillinen pääsy teokseen, saavat valmistaa siitä kappaleita tieteellisessä tutkimuksessa tapahtuvaa tekstin- ja tiedonlouhintaa varten ja säilyttää niitä **tieteellistä tutkimusta varten, mukaan lukien** tutkimuksen todentamiseksi myöhemmin edellyttäen, että teoksen kappaleet ovat vain siihen oikeutettujen saatavilla. Siitä, mitä edellä tässä momentissa säädetään, ei voida poiketa sopimuksella, **eikä sitä voida estää teknisin keinoin**.*

→ VAIKUTTAA TIETEEN VAPAUTTA LAAJENTAVASTI

- PERUSTELUISSA: Direktiivi sallii tekstin- ja tiedonlouhintaa varten valmistettujen teoskappaleiden säilyttämisen myös myöhempää tieteellistä tutkimusta varten. Säännöksen laajentaminen tieteen vapauden huomioon ottamiseksi voidaan toteuttaa laajentamalla tekstin- ja tiedonlouhintaa varten valmistettujen kappaleiden säilytysoikeutta. **Lisäksi on pyritty noudattamaan säännöksessä vieläkin tarkemmin direktiivin sanamuotoa.**

MUUTOKSET 2-3 (14 a §)

- Perustuslakivaliokunta katsoo, että sivistysvaliokunnan on syytä vielä tarkastella **kansalliseen liikkumavaraan perustuvaa sääntelyä** ja muuttaa sääntelyä sivistykselliset oikeudet huomioon ottavaksi, jos se on direktiivin puitteissa mahdollista (kappale 22).

14 a § Teosten käyttäminen opetuksen havainnollistamiseen

(1 mom.) Jos 13 §:ssä tai 14 §:n 1 momentissa tarkoitettua sopimuslisenssiä tai muuta käyttö lupaa, 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 tietyille rajatulle henkilöpiirille tarkoitettussa tilanteessa tai suojatussa sähköisessä ympäristössä. ~~Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske nuotteja eikä koulutusmarkkinoille suunnattuja teoksia.~~

(2 mom.) ~~Tekijällä on oikeus korvaukseen tässä momentissa tarkoitettusta käytöstä. Korvaus suoritetaan siten kuin 19 a §:ssä säädetään.~~

(3 mom.) Siitä, mitä tässä pykälässä säädetään teoksen saattamisesta yleisön saataviin ja kappaleen valmistamisesta, ei voida poiketa sopimuksella.

→ VAIKUTTAA LAAJENTAVASTI SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEEN

- PERUSTELUISSA: (Alkuperäisessä) HE:ssä lähtökohtana **tekijän aseman vahvistaminen** direktiivin sallimalla ja edellyttämällä tavalla; direktiivissä oleva kansallinen liikkumavara mahdollistaa tässä tapauksessa **tasapainottamisen myös toiseen suuntaan eli sivistyksellisten oikeuksien vahvistamisen. Kun kyse on sopimukseen perustuvasta mallista, voidaan rajoituksesta poistaa nuotit ja koulutusmarkkinoille suunnatut teokset.**
- Direktiivi ei edellytä korvausoikeutta, mutta sellaisen säätäminen on kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollista. **Tekijät saavat korvauksen sopimuslisenssineuvottelujen tai muun sopimuksen kautta.** Jotta korvausoikeus ei vaikeuttaisi direktiivin tavoitteiden toteutumista, korvausoikeuden säätämisen tarvetta voitaisiin arvioida myöhemmin, kun säännösten toimivuudesta saadaan kokemusta.

Tekninen muutos; 19 a § (Korvausta hallinnoiva organisaatio)

- Pykälän 1 ja 2 momenttiin tehdään 14 a §:n korvausoikeuden poistamisesta johtuvat muutokset poistamalla viittaukset 14 a §:n mukaiseen korvaukseen.

(1 mom.) ~~Korvaus tekijälle tai sille, jolle tekijä on oikeutensa siirtänyt, 14 a §:n 1 momentissa tarkoitetusta teoksen käytöstä opetuksen havainnollistamiseksi ja~~ korvaus 19 §:n 4 momentissa tarkoitetusta lainaamisesta alkuperäiselle tekijälle suoritetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymän, kyseisiin tarkoituksiin käytettyjen teosten tekijöitä edustavan yhteishallinnointiorganisaation välityksellä. Organisaatioita voidaan hyväksyä useita, jos tekijöiden edustavuutta ei voida muuten saavuttaa.

(2 mom.) Opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy 1 momentissa tarkoitetun organisaation hakemuksesta määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Hyväksyttävän organisaation tulee olla vakavarainen ja sillä tulee olla valmius ja kyky hoitaa asioita hyväksymispäätöksen mukaisesti. Organisaation tulee vuosittain antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle selvitys hyväksymispäätöksen nojalla tekemistään toimista. Organisaation tai organisaatioiden yhdessä tulee edustaa merkittävää osaa niistä eri alojen teosten tekijöistä, joiden teoksia käytetään ~~14 a §:n 1 momentin mukaisesti tai~~ 19 §:n 1 momentin nojalla siltä osin kuin kysymys on teoskappaleen lainaamisesta yleisölle. Hyväksymispäätöksessä voidaan organisaatiolle myös asettaa käytännön toimintaa yleisesti ohjaavia ehtoja.

MUUTOKSET 4-5 (ponsi); 55 f §

”(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 säätämisjärjestyksessä.”

55 f §. Toimenpiteet laillisen käytön varmistamiseksi

*(1 mom.) Palveluntarjoajalla on oltava käytännöt, joilla varmistetaan, että sen 55 c §:n 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteet **ja menettelyt** eivät estä teosten laillista välittämistä yleisölle **käyttöä 55 e §:ssä tarkoitetulla tavalla.***

(2 mom.) ~~Automaattisia estämiskeinoja saadaan käyttää vain silloin, kun on suurella todennäköisyydellä oletettavissa, että kysymys on tekijän oikeuksia loukkaavasta suojatun teoksen välittämisestä yleisölle.~~

Tämän luvun säännösten soveltaminen ei saa johtaa verkkosisältöjen yleiseen seurantaan.

- Jatkovalmistelussa on katsottu, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä 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)**. Sääntelyn tulkinnessa noudatettaisiin sellaisia palveluntarjoajan ja tekijän välisiä **käytäntöjä ja menettelyjä**, joilla käyttäjien asema suojattuja teoksia koskevan laillisen käytön osalta tosiasiallisesti varmistetaan.
- Poistetun momentin tilalla säädettäisiin, **että 6 a luvun vastuujärjestely ei saa johtaa sisällön yleiseen suodatusvelvollisuuteen.**
- Vaikka direktiivin 17 artiklan velvoitteiden noudattaminen käytännössä voi edellyttää palveluun ladatun sisällön tarkastelua ja myös automaattisten tunnistamis- ja suodatusvälineiden käyttöä (tuomion C-401/19 kohta 54), **automaattista suodatusta ei nimenomaisesti mainita direktiivissä** eikä näin ollen myöskään automaattisia estämiskeinoja ole syytä mainita 55 f §:ssä. Sen sijaan säännöstä voidaan täsmentää niin, että palvelun käyttäjän perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan **käytännössä palvelun tarjoajan ja tekijän välisen yhteistyön kautta tapahtuvassa sääntelyn tulkinnessa.**

Muutoksiin 4-5 liittyvä muutos 6; 55 e §

55 e § Teosten laillinen käyttö palvelussa

(1 mom.) Palveluntarjoajan ja tekijän välinen 55 c §:n 1 momentissa tarkoitettu toiminta ei saa johtaa siihen, että sillä estetään palvelun käyttäjän palveluun tallentamien sellaisten suojattujen teosten saatavuus, joiden käyttö ei loukkaa tekijänoikeutta. Näihin kuuluvat suojatut teokset, joita käytetään jonkin tämän lain tekijänoikeutta rajoittavan säännöksen perusteella. ~~Palvelun käyttäjä saa siten tallentaa käyttäjälähtöiseen sisältöön sisältyvän teoksen tai teoksen osan välitettäväksi palvelussa yleisölle myös silloin, kun teosta siteerataan 22 §:n nojalla tai teosta käytetään parodian yhteydessä 23 a §:n nojalla.~~

(2 mom.) Palveluntarjoajan on ehdoissaan ilmoitettava palvelun käyttäjälle, että käyttäjä voi käyttää teoksia tässä laissa säädettyjen tekijänoikeuksien rajoitussäännösten nojalla.

→ MUUTOS SELKEYTTÄÄ SÄÄNNÖSTÄ RAJOITUSSÄÄNNÖSTEN SOVELTUMISEN OSALTA

- PERUSTELUISSA: Viittaukset sitaattia ja parodiaa koskeviin pykäliin poistettaisiin tarpeettomina. Muutosten jälkeen momentissa tarkoitettun laillisen käytön piiriin kuuluisivat kaikki suojatut teokset, joita käytetään minkä tahansa tekijänoikeutta rajoittavan tekijänoikeuslain säännöksen perusteella. Tämä on direktiivin mukainen lainsäädäntöratkaisu.

Yhteenveto

- Ehdotetut muutokset edistävät eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sananvapautta, tieteen vapautta ja sivistyksellisiä oikeuksia. Muutoksissa hyödynnetään direktiivin säännöksiä ja kansallista liikkumavaraa.
- Säilyttämällä sopimuslisenssi tai muu käyttöluja ensisijaisena lainsäädäntöratkaisuna opetustoiminnan käyttöoikeuksien hankinnassa, opetuksen havainnollistamista koskevan rajoitussäännöksen soveltamisalan laajentaminen ei heikennä tekijöiden asemaa.
- Verkkosisällönjakopalvelun käyttäjän sananvapautta turvataan poistamalla palveluntarjoajan käytäntöjä koskevasta sääntelystä viittaus automaattisiin estämiskeinoihin, koska direktiivissä ei niitä mainita. Lisäksi säädetään, että verkkosisällönjakopalveluita koskevien säännösten soveltaminen ei saa johtaa verkkosisältöjen yleiseen seurantaan.