

Janne Salminen

19.1.2023

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 43/2022 vp) täydentämisestä (HE 313/2022 vp)¹

Esitys

1. Hallituksen esityksessä HE 43/2022 vp ehdotetaan muutettavaksi tekijänoikeuslakia ja laeja sähköisen viestinnän palveluista. Lainmuutoksilla pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/790. Direktiivillä pyritään vaikuttamaan digitaalisten teknologioiden käyttöön, teosten rajat ylittävään käyttöön, lisäämään teosten saatavuutta ja edistämään tekijänoikeusmarkkinoiden toimintaa. Lisäksi ehdotuksella pannaan täytäntöön myös lähetystoimintaa harjoittavien organisaatioiden tiettyihin verkkolähetyksiin ja televisio- ja radio-ohjelmien edelleenlähetyksiin sovellettavien tekijänoikeuden ja lähioikeuksien käyttämistä koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja neuvoston direktiivin 93/83/ETY muuttamisesta (verkkolähetytsdirektiivi (EU) 2019/789). Sillä on tarkoitus edistää muista Euroopan unionin jäsenvaltioista peräisin olevien televisio- ja radio-ohjelmien laajempaa levitystä ja ohjelmiin sisältyvien teosten ja muun suojatun aineiston tekijän-oikeuden ja lähioikeuksien lisensointia. Lisäksi muun muassa esittävien taiteilijoiden kuvatallenteisiin liittyviä yksinoikeuksia ehdotetaan laajennettaviksi.

2. Sittenmin perustuslakivaliokunnan annettua lausuntonsa (PeVL 58/2022 vp) esityksen HE 43/2022 vp johdosta hallitus on täydentänyt esitystään täydentävällä esityksellä. Täydentävän esityksen tarkoitus on ollut ehdottaa hallituksen esitykseen perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset. Täydentävässä esityksessä ensimmäiseen lakiehdotukseen on esitetty muutoksia sen 13 b, 14 a, 55 e ja 55 f §:n säännöksiin.

¹ Tiedoksi, että olen 22.4.2022 antanut Tietoliikenteen ja -tekniikan keskusliitto FiCom ry:lle, joka on ICT-alan edunvalvoja, kirjallisen asiantuntijalausunnon koskien puolueettomuutta ja esteettömyyttä lainvalmistelun yhteydessä asiassa, jossa on ollut kysymys nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valmistelusta. Lausuntoni on liitetty FiCom ry:n kanteluun, ks. <https://ficom.fi/ajankohtaista/ficom-taydensi-kanteluaan-lainvalmistelun-puolueellisuudesta/>. Lausuntoni koskee hyvää lainvalmistelutapaa ja lainvalmistelulle asettuvia oikeudellisia vaatimuksia: niillä on myös tiettyä valtiosääntöoikeudellista merkitystä, ks. esim. PeVL 65/2018 vp. Oikeuskansleri on 5.12.2022 antanut (OKV/574/10/2022, OKV/574/10/2022-OKV-8 ja OKV/1225/10/2022) asiassa ratkaisun.

3. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Arviointia

4. Täydentävän esityksen keskeisin syy on ollut perustuslakivaliokunnan HE 43/2022 vp osalta antama kriittinen lausunto (PeVL 58/2022 vp).

5. Yleisarvionani käsillä olevan täydentävän hallituksen osalta on, että siinä on pyritty vastaamaan tärkeään osaan perustuslakivaliokunnan osoittamista ongelmakohtista.

6. Täydentävän esityksen johdosta ehdotus on käsitykseni mukaan muuttunut paremmin perustuslain vaatimuksia vastaavaksi. Eräin osin täydennykset ovat kuitenkin valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta riittämättömiä.

7. Täydentävän esityksen ratkaisumallit perustuslainmukaisuuden arvioinnissa havaittuihin ongelmakohtiin ovat suhteellisen niukkoja ja minimalistisia. Siltä osin kuin muutoksia tehdään ne eivät perustu kokonaisuuden laajempaan arviointiin, vaan täydentävällä esityksellä puututaan vain muutamiin perustuslakivaliokunnan yksiselitteisesti osoittamiin muutosta vaativiin kohtiin. Yleisesti ottaen tämä merkitsee sitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan (PeVL 58/2022 vp) mietintövaliokunnalle osoittamista huomioista on relevantteja tämän täydentävän esityksen jälkeenkin.

8. Osin täydentävän esityksen ongelmat liittyvät problematiikkaan siitä, miten ja missä kyseistä sääntelyä tullaan jatkossa soveltamaan ja siihen, millä tavalla asioista on tällä alalla säädettävä lakiin säännöksiä ottaen juuri tästä kyseisestä seikasta johtuen. Käsitykseni mukaan hallituksen esityksessä olisi toteutunutta tehokkaammin tullut hyödyntää Euroopan unionin tuomioistuimen asiaan liittyvää ratkaisua: se on antanut nyt käsillä olevassa ehdotuksessa implementoitavaa DSM-direktiiviä koskevassa kumoamaiskanneratkaisussaan C-401/19, Puolan tasavalta vastaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, tuomion 26.4.2022. Mielestäni siihen sisältyy eräin osin sellaisia elementtejä, joita tulisi hyödyntää myös kansallista lakia Suomessa säädettäessä. Ratkaisuun sisältyviä vaatimuksia voisi viedä lain säännöksiin asti.

Direktiivien implementointiaihe ja kansallinen liikkumavara

9. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, esityksen tarkoitusperät liittyvät Euroopan unionin oikeuden implementointiin.

10. Ehdotuksen keskeinen tarkoitus panna täytäntöön kaksi Euroopan unionin direktiiviä: ensinnäkin ehdotetulla sääntelyllä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (direktiivi, EU 2019/790), jolla edistetään digitaalisten teknologioiden käyttöä, teosten rajat ylittävää käyttöä, teosten laajempaa saatavuutta ja toimivia tekijänoikeusmarkkinoita. Toiseksi lakiehdotuksilla pantaisiin täytäntöön lähetystoimintaa harjoittavien organisaatioiden tiettyihin verkkolähetyksiin ja televisio- ja radio- ohjelmien edelleen lähetyksiin sovellettavien tekijänoikeuden ja lähioikeuksien käyttämistä koskevien sääntöjen vahvistamisesta ja neuvoston direktiivin 93/83/ETY muuttamisesta (verkkolähetyksdirektiivi (EU) 2019/789). Tällä direktiivillä edistetään muista Euroopan unionin jäsenvaltioista peräisin ole-

vien televisio- ja radio-ohjelmien laajempaa levitystä ja ohjelmiin sisältyvien teosten ja muun suojatun aineiston tekijänoikeuden ja lähioikeuksien lissensiointia.

11. Se että kysymys on Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelystä, vaikuttaa eduskunnan tehtävään. Yhtäältä pitää arvioida sitä, miten direktiivin implementointivelvoite tulee täytetyksi, ja toisaalta tulee arvioitavaksi, miten implementointivelvoitteen sisällä tai mahdollisesti sen yli tai ohella mahdollinen kansallinen liikkumavara tulee käytetyksi.

12. Direktiivien täytäntöönpanon vaatimuksista on tehty selkoa alkuperäisen hallituksen esityksen jaksoissa 3.2 ja 3.3. Saman esityksen jaksosta 3.4 puolestaan käy ilmi, että esityksessä ehdotetaan kuitenkin myös direktiivien täytäntöönpanoon liittymätöntä, kuvataallenteella esiintyvän esittävän taiteilijan yksinoikeuden laajentamista koskevaa sääntelyä. Yleisesti ottaen esityksessä on tehty laajastikin selkoa sen kytkennöistä Euroopan unionin oikeuteen.

13. Mielestäni eduskunnan kannalta on monestakin syystä tärkeä saada hallituksen esityksestä asianmukainen tieto siitä, 1) minkä tyyppisten direktiivien implementointivelvoitteesta on kysymys, 2) millaisia vaihtoehtoja hallituksen käsityksen mukaan voidaan käyttää direktiivin tarkoituksen ym. implementoimiseksi ja 3) myös siitä, mitkä osat esityksessä tämän implementointivelvoitteen ohella tai osana sitä perustuvat jotenkin kansalliseen ratkaisuun. Toisin sanoen missä kohdin eduskunta lait säätäessään käyttää kansallista harkintaa tai liikkumavaraa. Tämä kuuluu käsitykseni mukaan myös hyvään lainsäädäntötapaan. Tällä on merkitystä esimerkiksi, kun arvioidaan, miten perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset otetaan ja voidaan ottaa esityksessä huomioon (esim. PeVL 78/2018 vp). Tämä on merkityksestä perustuslakivaliokunnalle, mutta liikkumavaralla on laajempaakin merkitystä eduskunnan kannalta. Näin ollen täytäntöönpanosääntelyn yhteydessä pitää tehdä selkoa siitä, miltä osin asiaan liittyy kansallista harkinnanvaraa, kuten perustuslakivaliokunta on huomauttanut – mutta sille on koko eduskunnan kannalta muutakin merkitystä, kuin perustuslakivaliokunnan omaan toimintaan liittyvä tarve. Sama koskee samassa yhteydessä tehtäviä sellaisia ehdotuksia, joilla ei ole liityntää täytäntöönpanon kohteena olevaan unionisääntelyyn. Tämän vuoksi säädösehdotuksen arvioimiseksi olisi tärkeätä saada hallituksen esityksestä riittävällä tarkkuudella esiin, missä määrin ehdotuksessa mennään pidemmälle kuin mitä direktiivi nimenomaisesti edellyttää. Kun asialla ei ole mitään yhtenäistä selittämistapaa näin laajasta esityksestä on työlästä säännösehdotus säännösehdotukselta ottaa selkoa siitä, missä kohdin esitys käyttää kansallista liikkumavaraa ja miten se kulloinkin tehdään. Asialla on myös muuta kuin valtiosääntöoikeudellista merkitystä, ja se liittyy ylipäätään eduskunnan asemaan lainsäädäntöelimenä.

14. Tämän asian yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 58/2022 vp) on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä ei ole kaikilta osin ”riittävästi arvioitu direktiivien jättämän liikkumavaran käyttöä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta”.

15. Omasta mielestäni nyt tehty täydentävä esitys ei täysin korjaa tätä puutetta, koska sen lähestymistapa on minimalistinen.

Lainvalmisteluprosessin vaikutus lakiehdotuksen arviointiin

16. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 58/2022 vp), että HE 43/2022 vp jatkovalmistelusta lausuntokierroksen jälkeen ovat perustelujen mukaan huolehtineet ”opetus- ja kulttuu-

riministeriön tekijänoikeusasioita hoitavat virkamiehet, minkä lisäksi hallituksen esityksen jatkovalmistelun virkamiesvalmistelua on toimeksiantosopimuksen perusteella avustanut ulkopuolinen henkilö.” Tämän johdosta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että” lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä” ja pitänyt selvänä, että sitä ei voi ulkoistaa. Se on tuonut esiin, että käytännössä on kuitenkin katsottu, että tämä ei estä ulkopuolisten selvitysten tai asiantuntija-avun hankkimista.

17. Sittenkin myös valtioneuvoston oikeuskansleri on antanut tähän asiaan liittyen oman ratkaisunsa (5.12.2022, OKV/574/10/2022, OKV/574/10/2022-OKV-8 ja OKV/1225/10/2022; tuon vielä toistamiseen, ks. alaviite 1, oman yhteyteni tähän asiaan). Siinä oikeuskansleri on tuonut esiin, että ”lainvalmistelu on valtioneuvostolle kuuluvia keskeisimpiä valtiosääntöisiä tehtäviä ja tehnyt johtopäätöksen siitä, että hallituksen esityksen jatkovalmistelu ja viimeistely esittelykuntoon tulee tehdä virkatyönä ja virkavastuulla. Vaikka opetus- ja kulttuuriministeriö olisi tilannut ulkopuolisen asiantuntijapalvelun jo esityksen esivalmistelun tai perusvalmistelun aikana, sen olisi tullut arvioida asiaa itsenäisesti ja nykyistä laajemmin virkatoiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden näkökulmasta”.

18. Johtopäätöksinään oikeuskansleri on todennut seuraavaa.

”Kiinnitän opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että lainvalmistelu kuuluu ministeriöiden ydintehtäviin eikä sitä tule pääsääntöisesti ulkoistaa. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen on mahdollista lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa eli lähinnä hallituksen esityksen esivalmistelun tai perusvalmistelun aikana. Tällöinkään toimivaltaisen ministeriön ja sen virkamiesten vastuu lainvalmistelun laadusta ei poistu. Lausuntomenettelyn jälkeinen jatkovalmistelu ja hallituksen esityksen viimeistely valtioneuvoston yleisistuntoa varten tulee tehdä ministeriössä virkatyönä ja virkavastuulla. Pidän opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyä konsultin käyttämisessä hallituksen esityksen jatkovalmistelussa näin ollen ongelmallisena.

Toisekseen kiinnitän opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan puolueettomuuden ja yleensä objektiviteettiperiaatteen noudattamiseen ministeriön lainvalmistelussa ja sen järjestämisessä. Ulkopuolisille on perustellusti saattanut syntyä epäily virkatoiminnan täyttää puolueettomuutta ja objektiivisuutta kohtaan, kun otetaan huomioon muutettavan tekijänoikeuslain kanssa ajallisessa ja asiallisessa yhteydessä oleva konsultin antama asiantuntijalausunto vireillä olevassa oikeudenkäynnissä sekä konsultin tosiasiallinen rooli lainvalmistelussa. Lainvalmistelun riippumattomuuden ja objektiivisuuden turvaaminen on erityisen tärkeää tilanteissa, joissa esiintyy huomattavia intressien ristiriitoja. (s. 13)

19. Eduskunnassa ei toki ole varsinaisesti arvioitavana lainvalmisteluprosessi vaan itse lakiehdotus. Siitä huolimatta prosessi, jossa sen lainsäädäntötyön pohjana oleva ehdotus on syntynyt, väistämättä vaikuttaa myös sen omaan toimintaan ja myös lakiehdotuksen arviointiin ja käsittelyyn. Viimekädessä kysymys on siitä, miten demokratian toimintaedellytykset taataan ja oikeusvaltiollisuutta pidetään yllä koko lainsäädäntöprosessin ajan. Lainsäädäntövalta kuuluu perustuslain 3.1 §:n mukaan eduskunnalle, joka käyttää tätä valtaansa itsenäisesti. Lainsäädäntövallan käytön tulisi kuitenkin perustua puolueettomalle ja objektiviteettiperiaateeseen tukeutuvalle lainvalmistelulle. Mainitussa ratkaisussa oikeuskansleri on todennut muun muassa, että eduskunnan asema demokraattisessa yhteiskunnassa saattaisi vaarantua, jos lainvalmistelu perustuisi julkiselle vallalle vieraisiin lähtökohtiin. Samoin ratkaisussa tuo-

daan esiin, että objektiviteettiperiaatteen toteutuminen turvaa myös eduskunnan tiedonsaantia niin, että se saa eri näkökulmista selvitettyä tietoa.

20. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja myös perustuslakivaliokunta ovat kohdistaneet arvostelua lainvalmisteluun tässä asiassa. Mahdollisia tapoja huomioida tämä on monia. Täydentävässä hallituksen esityksessä ei asiaan reagoida. Lisäksi on huomattava, että oikeuskanslerin ratkaisu ei ole voinutkaan ehtiä vaikuttaa täydentävään hallituksen esitykseen, koska täydentävä esitys on annettu 1.12.2022 ja oikeuskanslerin ratkaisu puolestaan 5.12.2022. Kun valmisteluprosessia rasittaa oikeuskanslerin toteama ongelma, korjaavien toimenpiteiden tulisi mielestäni lainvalmistelun- ja lainsäädäntötyön legitimitietin turvaamiseksi olla yksiselitteisiä. Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin huomauttanut asiassa ilmenneistä ongelmista; nyt on sen lisäksi tullut oikeuskanslerin ratkaisu asiasta, mikä voi antaa aiheen myös perustuslakivaliokunnalle palata myös kyseiseen teemaan. Oikeuskanslerin ratkaisu helpottaa kokonaisuuden tarkastelua, koska sitä varten myös kuultu ministeriötä nimenomaan tästä aiheesta ja hankittu selvitystä siihen liittyen.

21. Koska täydentävällä hallituksen esityksellä ei pyritäkään varsinaisesti vastaamaan tähän *lainvalmistelun ongelmaan koko kokonaisuutta tarkastelemalla*, asia jää tältä kannalta vielä erityisesti mietintövaliokunnan reagoitavaksi. Keskeistä on siis huomata, että myös tältä osin perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa tässä samassa asiassa esittämät huomiot siis pätevät edelleen täydentävästä esityksestä huolimatta. Tämän vuoksi voisi olla tarvetta huomauttaa myös tästä asiasta edelleen. Lisäksi asiaan on tullut uutta selvitystä oikeuskanslerin ratkaisusta ja se sisältää myös toisen – vaan ei toisenlaisen - oikeudellisen arvostelman asetelmasta perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossaan jo esittämän rinnalla.

22. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisun näkökulmasta tarkasteltuna lainsäädäntötyön kyseinen ongelma saattaisi edelleen rasittaa tekijänoikeuslainsäädännön kannalta hyvin keskeistä ulottuvuutta, nimittäin erilaisten oikeuksien tasapainoista yhteensovittamista. Tähän liittyen nimenomaan oikeuksien tasapainoiseen yhteensovittamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Tästä myös perustuslakivaliokunta on tästä yleisesti huomauttanut mietintövaliokunnalle edellisessä, varsinaista hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan.

Kysymys erilaisten oikeuksien yhteensovittamisesta ja tasapainosta

23. Tekijänoikeussäätelyyn liittyy tyypillisesti vaikeita oikeuksien yhteensovittamisongelmia. Tämä näkyy myös perustuslakivaliokunnan asiassa antamassa aikaisemmassa lausunnossa (PeVL 58/2022 vp).

24. Perusoikeusjärjestelmässä keskeiseksi muodostuu siten esimerkiksi yhtäältä perustuslain 15 §:n tarkoittama omaisuuden suoja sekä perustuslain 10 §:n mukainen kunnian suoja, perustuslain 7 §:n tarkoittama tahdonvapaus ja itsemääräämisoikeus sekä perustuslain 16 §:ssä turvatut sivistykselliset oikeudet sekä toisaalta muun muassa perustuslain 12 §:n sananvapaus ja perustuslain 18 §:n tarkoittama elinkeinovapaus. Lisäksi muun muassa perustuslain 16 §:n taiteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta samoin kuin mahdollisuudesta itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä koskee niin tekijöitä kuin muiden henkilöiden oikeuksia.

25. Perustuslakivaliokunta on painottanut eri oikeuksien tasapainottamisen vaatimusta ja oikeutusta samoin tavoin lausunnoissaan PeVL 7/2005 vp ja nyt PeVL 58/2022 vp. Vastaavasti asia oli esillä myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2006 vp.

26. Linaan tähän mainitusta perustuslakivaliokunnan tuoreemmasta lausunnosta keskeisimmän yleisen sisällön.

”(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 moraalilla 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).”

27. Lainatussa osuudessa viimeinen kappale erityisesti on tärkeä, koska se edellyttää, että lainsäädännössä *tasapainotetaan* tekijänoikeudenhaltijoiden ja muiden henkilöiden ”kaikki sääntelyn kannalta merkitykselliset perusoikeudet”.

28. On tärkeä huomata, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä lähestymistapa on myös Euroopan unionin tuomioistuimen painottama juuri tässä asiassa. Se on nyt käsillä olevassa ehdotuksessa implementoitavaa DSM-direktiiviä koskevassa kumoamaiskanneratkaisussaan tuomio 26.4.2022, C-401/19, Puolan tasavalta vastaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, vastaavalla edellyttänyt perusoikeuskirjan 17(2) artiklan perusoikeuksina

turvattujen immateriaalioikeuksien ja toisaalta perusoikeuskirjan 11 artiklassa taatun sananvapauden välillä muun muassa todeten, että kun ”on kyse useista perussopimuksissa vahvistetuista perusoikeuksista ja periaatteista, suhteellisuusperiaatteen noudattamista on arvioitava pyrkimällä kyseessä olevien eri oikeuksien ja periaatteiden suojaan liittyvien vaatimusten välttämättömään yhteensovittamiseen sekä oikeudenmukaiseen tasapainoon niiden välillä” (kohta 66). Samoin se on todennut samassa asiassa näin:

(99) Jäsenvaltioiden on saatuaan 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. Jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten on tämän jälkeen pannessaan täytäntöön mainitun säännöksen noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä tulkittava kansallista oikeuttaan kyseisen säännöksen mukaisesti, ja niiden on tämän lisäksi myös varottava nojautumasta sellaiseen kyseisen säännöksen tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan mainittujen perusoikeuksien kanssa tai muiden unionin oikeuden yleisten periaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen, kanssa (ks. vastaavasti tuomio 29.1.2008, Promusicae, C-275/06, EU:C:2008:54, 68 kohta).

29. Toisin sanoen, vaade oikeuksien tasapainottamisesta, jonka muun muassa perustuslakivaliokunta on esittänyt tämän asian yhteydessä, on sama vaade, jonka myös Euroopan unionin tuomioistuin esittää tässä asiassa. Siten se seikka, että ehdotettua sääntelyä perustellaan keskeisin osin direktiivien täytäntöönpanolla, ei tee tyhjäksi vaatimusta tasapainottamisesta, koska perustuslain ohella se sama vaatimus oikeuksien tasapainosta johtuu myös Euroopan unionin oikeudesta.

30. Tasapainokysymys ei ole erityisen helppo ratkaistavaksi ja oikeuksia voidaan saattaa tasapainoon varmasti monella tavalla: valiokunta on identifioinut tässä asiassa aiemmin antamassaan lausunnossa PeVL 58/2022 vp perusoikeuksien kannalta erityisen ongelmallisiksi tietyt sääntelyehdotukset. Tämä ei tarkoita, etteikö tasapainotettavaa olisi muutenkin.

31. Tulkitsenkin lainaamaani perustuslakivaliokunnan tuoretta lausuntoa oikeuksien tasapainottamisen vaatimuksesta nimenomaan yleisempänä vaateena kuin vain perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi asettamien seikkojen huomioimista tai sen esittämiin muihin nostoihin reagoimisena, kuten muun muassa opetuksen osalta on tehty täydentävässä hallituksen esityksessä.

32. Täydentävän esityksen lähestymistavasta seuraa suoraan se, että *keskittyessään vain perustuslakivaliokunnan nimenomaisiksi perustuslaillisiksi ongelmallisiksi identifioimiin seikkoihin täydentävä esitys ei lisää oikeuksien tasapainoa muutoin eikä kaikilta osin toteuta tasapainoa asianmukaisesti myöskään valiokunnan nimenomaisesti osoittamilta kohdin.*

33. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että valiokunnan mietintövaliokunnalle osoittama yleinen vaade asiaan vaikuttavien perusoikeuksien tasapainottamisesta on edelleen relevantti. Toki on lisäksi todettava, että käsitys eri oikeuksien tasapainosta tällä alalla voi myös olla ajassa muuttuvaa, ja lisäksi vaikuttaa siltä, että ainakin Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoisivat oikeuskäytännössään, että lainsäätäjällä on verraten laaja harkintavalta silloin, kun lainsäätäjä tasapainottaa eri oikeuksia keskenään. Tämä koskee niin kansallista kuin Euroopan unioninkin lainsäätäjää. (Ks. tästä esimerkiksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 15.7.2021, edellä mainitussa Euroopan tuomioistuimen ratkaistavana olleessa

asiassa C-401/19, siinä on raportoitu laajasti oikeuskäytäntö ja pohdittu tilannetta, jossa unionilainsäätäjä on nimenomaisesti kyseissä lainsäädännössä tehnyt uusia tasapainotuksia perusoikeuksien osalta, alaviitteissä 158, 160, 160 dokumentoitu kys. ratkaisuja).

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin osoittamat, ehdotuksen yksilöidyt ongelmat

34. *Verkkosisällönjakopalveluja koskeva sääntely.* Tämä on alkuperäisen ja täydentävän esityksen yksi nimenomainen ongelmakohta ja yksi sen keskeisin aihe. Oman käsitykseni mukaan tässä valittu tapa lähestyä direktiivin implementointia on edelleen puutteellinen suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 58/2022 vp. Olen tulkinnut myös mainitsemaani Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua niin, että se niin ikään edellyttäisi samansuuntaiset seikat huomioitavaksi kansallisessa täytäntöönpanossa kuin valiokuntakin on esittänyt. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin ilmaiseman käsityksen mukaan edellytyksiä automaattisten estämiskeinojen käytölle 55 f §:ssä tulee perustuslain 12 §:stä johtuvista syistä tiukentaa. Näin ei mielestäni tapahdu, eikä asialle mainittu unionituomioistuimen ratkaisu huomioon ottaen ole tuotu esiin omasta mielestäni asianmukaisia perusteita unionin oikeudenkaan kannalta. Omasta mielestäni verkkosisällönjakopalveluja pitäisi tässä sääntely-yhteydessä säännellä sananvapaussyistä nimenomaan tiukemmin eikä jättää käytäntöjen ja niitä koskevien periaatteiden määrittymistä alalla tapahtuvaksi. Tässä sääntely kohdistuu alaan, jossa toimijat ovat molemmat yksityisiä tahoja ja perusoikeuksien edellyttämät vaatimukset vaikuttavat niiden välisessä suhteessa tehokkaammin ja yksiselitteisemmin tavallisen lainsäädännön säännösten välityksellä. Perusoikeuksien tasapainottaminen tehdään ensisijaisesti lainsäädännössä. Tämän vuoksi esimerkiksi tältä osin on edelleen perusteltua kiinnittää huomiota siihen perustuslakivaliokunnan yllä lainaamastani jaksosta hyvin esiinnousevaan seikkaan, että ”[t]ekijänoikeuslainsäädäntö sääntelee keskeisesti tekijänoikeuden haltijan ja muiden henkilöiden — ei niinkään tekijän ja julkisen vallan — välisiä suhteita” ja katsoa, että tästä seikasta myös johtuu erityisiä vaatimuksia siihen, miten asioista säädetään. Tältä kannalta arvioin, että 1. lakiehdotuksen 55 f §:ään esitetty muutos ei minusta olisi asianmukainen, vaikka siinä onkin oikeansuuntaisia elementtejä. Viittaa siihen, että tämän tyyppinen sääntely, jota sovelletaan kahden yksityisen välisessä suhteessa ja myös näiden yksityisten toimesta, eikä soveltajana ole esimerkiksi viranomaistaho, joka tekisi sen esimerkiksi hallinnon yleislakien sitomana ja virkavastuulla, nimenomaisesti edellyttäisi erilaisten sääntelyn soveltamista koskevien periaatteiden muotoilemista lainsäädännöksi toisin kuin hallituksen esityksessä katsotaan. Tämä seikka puoltaisi laajemminkin erilaisten käyttöperiaatteiden sisällyttämistä nimenomaan lain säännöksiin.

35. *Teosten kappaleiden valmistaminen tekstin- ja tiedonlouhintaa varten.* Tulkintani mukaan tähän seikkaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 58/2022 vp hallituksen esitys reagoi asianmukaisesti.

36. *Opetusta koskevat poikkeukset.* Tältä osin perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esityksessä olisi ollut syytä tarkastella ehdotusta perusteellisesti sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta. Esityksen perusteella jäi myös tältä osin epäselväksi, miten direktiivin mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttämisessä on otettu huomioon eri perusoikeudet, minkä vuoksi mietintövaliokunnan oli sen käsityksen mukaan syytä vielä tarkastella sääntelyä tältä kannalta ja muuttaa sääntelyä sivistykselliset oikeudet huomioon ottavaksi, jos se on direktiivin puitteissa mahdollista. Myös opetusta koskevien poikkeusten osalta täydentävä esitys päättyi käsittääkseni osin alkuperäisestä esityksestä säästävään korjauslinjaan muutoseh-

dotuksessa. Tämä ei sivistyksellisten oikeuksien kannalta välttämättä ole riittävää eikä aina-
kaan poista perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämää huomiota tarpeesta mietintöva-
liokunnan tarkastelulle tässä suhteessa edelleen. Oman käsitykseni mukaan kyseinen direktii-
vi antaisi nyt esitettyä enemmän liikkumatilaa sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseen
opetuksessa. Edelleen ehdotettu sääntely säilyttää viime kädessä yksittäiselle opettajalle saak-
ka tekijänoikeudellisia vastuita. Lisäksi monet sivistykselliset oikeudet toteutetaan suomalai-
sessa järjestelmässä esimerkiksi oikeudellisesti julkisena opetuksena: Esimerkiksi yliopisto-
lain 6.2 §:n mukaan yliopistojen opetus on julkista. Saman lainkohdan mukaan vain perustel-
lusta syystä yleisön pääsyä opetusta seuraamaan voidaan rajoittaa. Sama koskee lukiolain tar-
koittamaa opetusta, sillä lukiolain 17 §:n mukaan siinä laissa tarkoitettu opetus on julkista, ja
opetuksen seuraamista voidaan kuitenkin rajoittaa perustellusta syystä. Samoin perusopetus-
lain 19 §:n mukaan kyseisessä laissa tarkoitettu opetus on julkista, ja perustellusta syystä voi-
daan oikeutta päästä seuraamaan opetusta rajoittaa. Tämän vuoksi olisi sivistyksellisten oi-
keuksien kannalta arvioitava esimerkiksi sitä, mitä 1. lakiehdotuksen 14 a §:n tietyille rajatulle
henkilöpiirille tarkoitettu tilanne tarkoittaa suhteessa opetuksen julkisuudesta näissä yhteyk-
sissä pääsäännöksi säädettyyn. Pidänkin siten perustuslakivaliokunnan aikaisemmin asiassa
tältä osin esittämää huomiota edelleen relevanttina ja toistettavissa olevana.

37. *Jakeluvelvoite.* Perustuslakivaliokunnan osoittamaa huomiota tekijänoikeuslain 25 i §:ssä
tarkoitetusta jakeluvelvoitteesta ei käsitellä täydentävässä hallituksen esityksessä, koska se ei
kuulu nyt täytäntöön pantavien direktiivien alaan.