

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekijänoikeuslain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa esitysluonnoksesta tekijänoikeuslain muuttamiseksi. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on lausuntopyynnön mukaan uudistaa tekijänoikeussäätelyä ja toimeenpanna Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi (EU) 2019/790 tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista digitaalisilla sisämarkkinoilla (DSM-direktiivi) ja Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi (EU) 2019/789 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 (verkkolähetyksidirektiivi).

Lausuntonaan oikeusministeriö lausuu asiasta seuraavan.

1. Yleistä

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on tuotu hyvin esille se, että onko pykäläehdotusten taustalla kumpi implementoitavista direktiiveistä vai kansallisista lähtökohdista tuleva muutosehdotus. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että perusteluissa olisi syytä tuoda nykyistä paremmin esille, millaisen liikkumavaran direktiivit mahdollistavat, miten sitä on käytetty ja miten liikkumavaran käytössä on otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on lausunut asiasta esimerkiksi:

”Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista säätelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen säätelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).” (PeVL 8/2021 vp s. 2)

2. Rinnakkaistallennusta koskeva ehdotettu 38 §

Lakiehdotuksen 38 §:ssä ehdotetaan uutta säännöstä tekijän oikeudesta rinnakkaistallentaa tieteellinen artikkeli. Ehdotuksen mukaan tekijällä olisi oikeus rinnakkaistallentaa kirjoittamansa tieteellinen artikkeli avoimeen julkaisuarkistoon siten, että se on

yleisön saatavilla vapaasti ja ilmaiseksi tietoverkon välityksellä. Lakiehdotuksen 27 §:n 4 momentin mukaisesti tästä ei voisi sopia toisin tekijän vahingoksi. Esitysluonnoksen sivulla 96 todetaan nimenomaisesti rajauksena, että oikeus koskee vain tieteellisiä artikkeleja, mutta ei monografioita. Perustelujen mukaisesti ilmeisesti säännösehdotus on kansallisesta lähtökohdasta tuleva, eikä liity direktiiviin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettavien 38 §:n ja 27 §:n 4 momentin muodostama kokonaisuus rajoittavat tiedekustantamisessa kustantajan mahdollisuuksia sopia kustantamisesta. Koska ehdotettava sääntely rajoittaa sopimusvapautta, olisi jatkovalmistelussa tarpeen arvioida tarkemmin rajoitusta omaisuudensuojan rajoituksena. Esitysluonnoksessa esitettyjen arvioiden (ss. 45, 137) mukaan ehdotettu sääntely vaikuttaisi ”vain rajoitetusti” ja ”jossain määrin” kustantajien asemaan, mutta luonnos ei sisällä tarkempaa arviota ehdotetun pakottavan sääntelyn vaikutuksista tieteellisiin kustantajiin. Sääntelyllä olisi vaikutuksensa myös tekijöiden sopimusvapautteen, ja kysymystä on syytä arvioida nykyistä tarkemmin myös siltä kannalta. Edellä mainituista syistä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöiseen hyväksyttävyyteen on vaikea ottaa lopullista kantaa. Lisäksi jatkovalmistelussa on syytä selkiyttää perusteluja, miten pykälää sovelletaan kansainvälisissä oikeussuhteissa.

3. Teoksen käyttö uudessa teoksessa

Lakiehdotuksen uuteen 23 §:ssä ehdotetaan, että

”Julkistettua teosta on lupa hyvän tavan mukaisesti käyttää parodiassa, karikatyyrissa tai pastississa”

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennetään yleisesti, mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan. Ottaen huomioon se, että käytännössä tämän pykälän tulkinta voi johtaa sananvapauden rajojen arviointiin, mikä on esimerkiksi pykälän tarkoittamalla tavalla hyväksyttyä käyttöä parodiassa, pitää oikeusministeriö tarpeen arvioida oikeusvarmuuden vuoksi vielä perustelujen täsmenämistä esimerkiksi tulkintaa helpottavilla esimerkeillä.

4. Verkkosisällönjakopalveluntarjoajan aseman ja oikeussuojakeinojen selkeys

Esityksen 55 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi verkkosisällönjakopalvelun tarjoajan vastuusta. Sääntelymalli on muotoiltu siten, että verkkosisällönjakopalvelun tarjoaja on vastuussa tekijänoikeuslain 2 §:ssä tarkoitettusta teoksen kappaleen valmistamisesta ja yleisölle välittämisestä, jos tämä ei toimi pykälän mukaisella tavalla. Pykälätekstin ja perustelujen pohjalta jää hieman epäselväksi, mikä on verkkosisällönjakopalvelun tarjoajan asema ja mahdollisuudet oman oikeusasemansa turvaamiseen, jos tämä kiistää pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaisen poistovaatimuksen tai ei esimerkiksi pidä pyyntöä riittävän perusteltuna tai yksilöitynä. Esimerkiksi yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi avata tarkemmin verkkosisällönjakopalveluntarjoajan asemaa tällaisessa tilanteessa.

Jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida muutenkin verkkosisällönjakopalveluntarjoajan asemaa tarkemmin siltä osin, kun tämä joutuu arvioimaan oikeudellisesti epäselviä sisällönpoistamista koskevia vaatimuksia. Verkkosisällönjakopalveluntarjoajan roolia koskevassa arvioinnissa on syytä ottaa huomioon se, mitä julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa asiassa C-401/19 on todettu verkkosisällönjakopalveluntarjoajan asemasta oikeudellisesti epäselvissä asioissa, mitä on käsitelty esitysluonnoksen sivuilla s. 134-135.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että verkkosisällönjakopalveluntarjoaja joutuu esityksen mukaan huolehtimaan poistopyyntöjä koskevan hallinnoinnin omalla kustannuksellaan. Esityksessä (s. 47) on kiinnitetty huomiota siihen, että verkkosisällönjakopalveluntarjoajat voivat olla kooltaan hyvin erilaisia. Vaikutusarvioissa olisi perusteltua arvioida tarkemmin sitä, että millaisia kustannuksia nämä ehdotetut poistopyyntöjen hallinnointia koskevat velvoitteet voivat aiheuttaa. Tämän arvioinnin tekeminen on tarpeen erityisesti sen arvioimiseksi, mikä vaikutus velvoitteilla on pienempien elinkeinonharjoittajien elinkeinovapauteen.

Kirjoitustavan osalta jatkovalmistelussa on perusteltua arvioida 55 a §:n 2 ja 3 momenttiin liittyviä ”toimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia.”-virkkeitä. Ensinnäkin, sääntelyssä on ehdotettua säännöstä vastaavan direktiivin 17 artiklan 5 kohdan mukaan tarkoitus säätää palveluntarjoajien velvollisuuksien oikeasuhtaisuudesta, ei niiden toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta. Toiseksi, luonnoksen muotoilu antaa ymmärtää, että oikeasuhtaisuus on ehdotuksessa määre, joka muodostuu luettelon kaikista kohdista, mutta ei sisällä itsenäistä merkitystä. Vaihtoehtoisesti kyseisen kohdan voisi harkita kirjoitettavaksi siten, että säädettäisiin siitä, että toimenpiteiden ”asianmukaisuuden arvioinnissa” on otettava huomioon suhteellisuusperiaate ja erityisesti luettelossa mainitut seikat.

5. Hyvitys ja vahingonkorvaus

Esitysluonnoksen 55 d §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kielto esittää perusteettomia poistovaatimuksia. Esitysluonnoksen 55 k §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sisällön tuottajan oikeudesta saada hyvitystä ja vahingonkorvausta siltä, jonka perusteettomasta poistovaatimuksesta johtuen on estetty pääsy sisällön tuottajan verkkosisällönjakopalveluun tallentamaan aineistoon.

Hyvitystä koskevan 1 momentin mukaan hyvityksen tulee olla oikeudenmukaisessa suhteessa teon moitittavuuteen ja sen suuruudessa on huomioitava erityisesti:

- 1) teon tuottamuksellisuus tai tahallisuus;
- 2) mahdollinen vahingoittamistarkoitus;
- 3) pääsyn eston kesto;
- 4) pääsyn eston kohteena olleen aineiston luonne; ja
- 5) sisällön tuottajan oikeutetuille eduille aiheutettu haitta.

Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikkoneen pyrkimykset estää tai poistaa teon vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema.

Ehdotetussa momentissa ei selkeästi todeta, että oikeus saada hyvitystä koskee myös tuottamuksellisia tekoja, mutta momentin 1 kohdan perusteella saa sen käsityksen, että hyvitysoikeus koskisi myös niitä. Selkeyden vuoksi tämä voitaisiin kuitenkin tuoda esille jo hyvityspäätöstä koskevassa kohdassa esimerkiksi seuraavasti:

”Sisällön tuottajalla on oikeus saada hyvitys siltä, jonka tahallaan tai tuottamuksesta esittämästä 55 d §:n vastaisesta vaatimuksesta...”

Kuten säännöksen perusteluissakin todetaan, perusteettomat poistopyynnöt voivat toisinaan olla ymmärrettäviä ja perustua esimerkiksi tekijänoikeuslain virheelliseen tulkintaan tai olla seurausta tekijänoikeuslain tulkinnallisesta epäselvyydestä (s. 115). Perusteluissa olisi tarkoituksenmukaista tarkentaa, miten edellä kuvattu tilanne ja tuottamuksen aste vaikuttaa kieltoa rikkoneen vastuuseen maksaa hyvitystä. Onko esimerkiksi tilanteita, joissa poistopyynnön tehneen ei voida katsoa toimineen edes tuottamuksellisesti? Vähäinen tai lievä tuottamus olisi joka tapauksessa perusteltua lisätä 2 momentin luetteloon niistä tilanteista, joissa hyvitystä voidaan kohtuullistaa tai jättää määräämättä.

Hyvityksen määrälle ei ehdoteta säädettäväksi enimmäis- tai vähimmäismäärää. Yleensä laeissa, joissa säädetään hyvityksestä, säädetään myös sen enimmäis- tai vähimmäismääristä, minkä katsotaan lisäävän moitittavan menettelyn seurausten ennakoitavuutta. Säännöksen perusteluissa ei tarkenneta, miksi ehdotetussa säännöksessä ei pidetä tarpeellisena säätää hyvityksen määrästä. Ratkaisukäytännössä ei ole mahdollista käyttää vertailukohtana muissa laeissa säädettyjä enimmäis- ja vähimmäismääriä, sillä ehdotetun säännöksen rikkomisesta aiheutunut haitta on luonteeltaan hyvin erilainen suhteessa kyseisten lakien nojalla korvattavaan haittaan. Ottaen erityisesti huomioon sen, että käytännössä valtaosa hyvityksistä jäisi 55 i §:ssä ehdotetun tuomioistuimen ulkopuolisen riidanratkaisuelimen suositusten varaan, olisi perusteltua säätää hyvitysten määrälle jonkinlaisia ratkaisutoimintaa ohjaavia rajoja.

Säännöksen 3 momentissa säädetään sisällön tuottajan oikeudesta saada hyvityksen lisäksi korvausta taloudellisesta vahingosta. Säännöksessä ei oteta suoraan kantaa siihen, vaikuttaako vahingonkorvaus 1 momentin mukaisen hyvityksen määrään. Kyseisen momentin 5 kohdan perusteella saa kuitenkin sen käsityksen, että aiheutunut vahinko (oikeutetuille eduille aiheutettu haitta) voi vaikuttaa hyvityksen määrään korottavasti. Yleensä vastaavissa säännöksissä vahingonkorvaus huomioidaan hyvitystä vähentävänä tekijänä. Hyvityksen ja vahingonkorvauksen suhteesta olisi selkeyden vuoksi perusteltua säätää laissa.

Ehdotetun säännöksen 3 momentissa todetaan vahingonkorvauslain soveltumisen osalta, että vahingonkorvausvelvollisuuden jakautumiseen ja vahingonkorvauksen sovitteluun sovelletaan, mitä vahingonkorvauslaissa säädetään. Jos on tarkoitus, että ehdotetun säännöksen tarkoittamaan vahingonkorvaukseen sovelletaan vain tiettyjä vahingonkorvauslain säännöksiä, tässä tulisi viitata nimenomaan kyseisiin pykäliin. Korvauksen sovittelusta ja kohtuullistamisesta säädetään vahingonkorvauslain 2 luvussa ja korvausvastuun jakaantumisesta 6 luvussa. Ehdotetun säännöksen perusteella jää epäselväksi, mitä kyseisten lukujen säännöksistä sovellettaisiin. Perusteluissa viitataan pykälä mainiten vain 2 luvun 1 §:ään.

Ehdotetun säännöksen 3 momentista ei ilmene, koskeeko korvausvelvollisuus myös tuottamuksellisesti aiheutettua vahinkoa. Hyvityksen osalta on 1 momentin 1 kohdasta pääteltävissä, että oikeus saada hyvitystä koskee myös tuottamuksellisia tekoja, mutta vahingonkorvausta koskevassa momentissa ei ole tarkennettu koskeeko se sekä tuottamuksellisia että tahallisia tekoja. Tämä tulisi tarkentaa säännöksessä.

Ehdotetun säännöksen suhde vahingonkorvauslakiin jää muutenkin jossain määrin epäselväksi. Koska perusteettoman poistovaatimuksen tehneen tahon korvausvastuu

sisällön tuottajaa kohtaan ei perustu heidän väliseensä sopimukseen, vahingonkorvauslaki ja sen säännökset korvausperusteesta (tahallisuus tai tuottamus) ja korvauksen sovittelusta, kohtuullistamisesta sekä korvausvastuun jakaantumisesta soveltuisivat säännöksessä tarkoitetun vahingon korvaamiseen ilman eri mainintaakin. Informatiivinen viittaus vahingonkorvauslakiin riittää vastaavasti kuin tekijänoikeuslain 57 §:n 4 momentissa. Vain puhtaan varallisuusvahingon (taloudellinen vahinko) korvattavuudesta tulisi säätää erikseen, sillä vahingonkorvauslain mukaan henkilö- tai esinevahinkoon liittymätön taloudellinen vahinko korvataan vain laissa määritellyissä tilanteissa (5 luku 1 §). Sisällön perusteettomasta poistamisesta aiheutuu yleensä vain taloudellista vahinkoa.

Jos laissa säädetään, että kyseisessä laissa tarkoitetussa toiminnassa aiheutettuun vahinkoon sovelletaan tiettyjä vahingonkorvauslain säännöksiä, tämä yleensä tarkoittaa sitä, että muita vahingonkorvauslain säännöksiä ei sovelleta. Tällöin lakiin tulee sisällyttää viittaus kaikkiin niihin vahingonkorvauslain säännöksiin, joita on tarkoitus soveltaa.

Oikeusministeriö katsoo, että hyvitystä ja vahingonkorvausta koskevia säännöksiä tulisi jatkovalmistelussa tarkentaa ja selkeyttää.

6. Sananvapauden arvioinnista yleisesti

Säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu ehdotettuun 6a lukuun liittyen perusteellisesti sananvapauden rajoittamisen ja omaisuudensuojan välistä suhdetta (esityksen s. 129-136). Arvioinnissa keskeistä on sen arvioiminen, onko tekijänoikeutta loukkaavaksi esitetyn aineiston poistaminen omaisuudensuojan turvaamiseksi perusteltua sananvapauden turvaamisen kannalta.

Esitysluonnoksen sivulla 136 on esitetty epäily, että puututaanko esityksellä sananvapauden ydinalueeseen sellaisella tavalla, että esitys ei olisi säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä:

- "Edellä on perusteltu, miksi DSM-direktiivin 17 artiklan täytäntöönpanon yhteydessä sananvapauden harjoittamiseen tehtävän rajoituksen olisi katsottava täytävän perusoikeuden rajoittamisen yleiset edellytykset, eli sillä on hyväksyttävä peruste ja se on tarkkarajainen ja täsmällinen sekä suhteellisuusperiaatteen mukainen. Jäljelle jää kysymys siitä, puututaanko sananvapauden ydinalueeseen tavalla, joka edellä sanotusta huolimatta edellyttää, että asiasta säädetään perustuslain säätämisen järjestyksessä."

Perusteluissa on arvioitu asiaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä rajoituksen hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja rajoituksen suhteellisuuden kannalta. Ottaen huomioon perusteluissa esitetty epäily siitä, onko rajoitus sananvapauden ydinalueen kannalta hyväksyttävissä, pitää oikeusministeriö perusteltuna, että esityksessä arvioitaisiin tarkemmin asiaan liittyvää direktiivin liikkumavaraa ja sen käyttämisen vaihtoehtoja. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on välttämätöntä täsmentää perusteluja ehdotetun sääntelyratkaisun suhteesta sananvapauden ydinalueeseen, eikä jättää tätä säätämisyjärjestykseenkin vaikuttavaa kysymystä avoimeksi. Oikeusministeriön asiantuntijat voivat olla mukana asiaa jatkovalmistelun kuluessa arvioitaessa.

7. Verkkosisällönjakopalveluun kohdistuvasta poistopyyntömekanismista

Lakiehdotuksen 55 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti

Verkkosisällönjakopalvelun tarjoaja on vastuussa 2 §:ssä tarkoitetusta teoksen kappaleen valmistamisesta ja yleisölle välittämisestä, jos:

2) palvelun tarjoaja ei ole toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä tekijän tai tämän puolesta toimivan esittämistä poistovaatimuksesta huolimatta tunnistaakseen tekijänoikeutta loukkaavan aineiston ja estääkseen palvelussa siihen yleisön pääsyn

Lakiehdotuksen 55 a §:n 1 momentin 2 kohtaan kirjattu oikeus tehdä poistovaatimuksia ja siihen linkittyvä verkkosisällönjakopalveluntarjoajan toimintavelvoite on vaikutuksiltaan merkittävän tosiasiallisen rajoitustoimivallan sisältävä mekanismi. Vaikka poistovaatimus ei ole oikeudellisesti velvoittava, on poistovaatimuksen noudattamatta jättäminen merkittävä riski verkkosisällönjakopalvelun tarjoajalle. Sääntämisympäristössä on todettu, että oikeuksien välistä tasapainoa on pyritty turvaamaan säätämällä oikeuden väärinkäytön kiellosta

”Perusoikeuksien välisen tasapainon saavuttamiseksi on tällöin luotava takeet sille, ettei tekijänoikeuden haltijalle annettu valta-asema johda sisällön tuottajien sananvapauden kaventumiseen perusteetta. Tämän tasapainon saavuttamiseksi esitykseen on sisällytetty kieltä esittää perusteettomia poistopyyntöjä.”

Lakiehdotuksen 55 d §:n mukaisesti verkkosisällönjakopalvelun tarjoajaa ei saavaatia estämään yleisön pääsyä sellaiseen sisällön tuottajan palveluun tallentamaan aineistoon, joka ei loukkaa tekijänoikeutta. Tämän veloitteen tehosteena 55 l §:ään ehdotetaan säännöstä, jonka mukaisesti tuomioistuin voi rajoittaa 55 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista vaatimisoikeutta. Ehdotetun 55 l § :n 2 momentin mukaisesti

”Palvelun tarjoajalla on oikeus ajaa kannetta sen kieltämiseksi, että toistuvasti 55 d §:n vastaisesti toiminut käyttää 55 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisia teosten tunnistamiseksi ja niihin pääsyn estämiseksi tarkoitettuja keinoja määrääjäksi tai, mikäli 55 d §:n vastainen teko on omiaan aiheuttamaan merkittävää haittaa, pysyvästi.”

Ehdotettu poistovaatimusmekanismi on hyvin perusoikeusherkkä. Ehdotetun mekanismin tulee olla oikeasuhtainen ja tarkkarajainen ja käytön tulee olla riittävän yksinkertaista, mutta toisaalta väärinkäytösmahdollisuuksia tulee pyrkiä rajoittamaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu kieltomääräys vaikuttaa ankaralta keinolta puuttua 55 a §:n mukaisen oikeuden väärinkäyttöön. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida sitä, tulisiko ehdotetun 55 l §:n mukaisen määräyksen soveltamisen rajoittua vain poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa on ilmeistä, että on kyse mekanismin väärinkäytöstä.

Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että verkkosisällönjakopalveluntarjoajille ehdotettu tehtävä vastata aineiston lainmukaisuuden arvioimisesta sisältää eräitä viranomastoimintaa muistuttavia piirteitä. Palveluntarjoajan tehtävänä on arvi-

oida esitettyjen poistopyyntöjen perusteella sitä, onko palvelussa oleva aineisto lailista ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin poistopyyntöjen perusteella. Esitysluonnoksen 55 a §:n 1 momentin mukaisesti verkkosisällönjakopalvelun tarjoaja on vastuussa 2 §:ssä tarkoitetusta teoksen kappaleen valmistamisesta ja yleisölle välittämisestä, jos palveluntarjoaja ei toimi ehdotuksen mukaisen mekanismin edellyttämällä tavalla. Koska nämä verkkosisällönjakopalveluntarjoajalle asetetut tehtävät muistuttavat josain määrin viranomaistehtäviä, on jatkovalmistelussa syytä täsmentää sitä, muodostavatko nämä tehtävät perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää.

8. Omaisuudensuoja

Esityksellä lisättäisiin eräitä pakottavia säännöksiä tekijänoikeuteen liittyviä sopimuksia koskien. Perusteluissa on asianmukaisesti kuvattu lähtökohta, että vaikka sopimusvapaus ei ole nimenomaisesti perusoikeusluettelossa turvattu oikeus, saa sopimusvapaus tietyissä määrin suojaa omaisuutta turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta. (asiaa koskevasta lausuntokäytännöstä kootusti esim. PeVL 28/2012 vp, s. 2). Sopimusvapauden rajoittamisen edellytyksenä on esityksessäkin todetulla tavalla se, että rajoittamiselle on oikeudellisesti hyväksyttävät syyt.

Säätämisyjärjestysperusteluissa sivulla 125 todetaan, että

- ”Ehdotetut tekijänoikeuslain 30 ja 31 § koskisivat alkuperäisen tekijän ja esittävän taiteilijan sopimussuhdetta teosta tai tallennettua esitystä kaupallisesti hyödyntävän yrityksen eli käyttäjän kanssa. Tässä sopimussuhteessa tekijän tai esittävän taiteilijan voidaan katsoa olevan heikompi sopimusosapuoli.”

Pakottavat, toisen osapuolen suojaksi säädettävät säännökset ovat lähtökohtaisesti poikkeus sopimusvapauden pääsäännöstä. Lähtökohtaisesti perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusarvioinnin osana on arvioitava sitä, että rajoitussääntelyn tulee olla paitsi hyväksyttävää myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rajoituksen suhteellisuuden arvioinnin kannalta olisi perusteltua kuvata tarkemmin se, millä perusteilla tekijää tai esittävää taiteilijaa pidetään tilanteesta riippumatta heikompana osapuolena ja sääntelyn turvaaman suojan tarvitsevana osapuolena.

9. Oikeussuojakeinojen riittävyys

Ehdotukseen sisältyy uusi luku koskien verkkosisällönjakopalvelun tarjoajan vastuuta tekijänoikeutta loukkaavasta aineistosta. Uuteen 6 a lukuun sisältyy useita oikeussuojakeinoja. Ehdotuksen 55 f §:n mukaisesti verkkosisällönjakopalvelun tarjoajan on tarjottava sisällön tuottajalle ja tekijälle tai hänen puolestaan toimivalle oikea -aikaiset keinot käsitellä erimielisyyksiä koskien yleisön pääsyn estämistä sisällön tuottajan palveluun tallentamaan aineistoon. Tietyt kysymykset on mahdollista saattaa 55 h §:n mukaisen tekijänoikeusriitalautakunnan käsiteltäväksi. Lisäksi asiat voi saattaa tuomioistuinten käsiteltäväksi, mistä on erityisen kanneoikeuspykälän osalta säädetty 55 l §:ssä. Keskeinen kysymys on se, muodostavatko nämä oikeussuojakeinot kokonaisuutena perustuslain 21 §:n edellytysten mukaisen tehokkaan oikeussuojakeinojärjestelmän.

Ehdotettu verkkosisällönjakopalvelun tarjoajien vastuuta koskeva sääntely on merkityksellistä niin sananvapauden, omaisuudensuojan kuin perustuslain 21 §:n mukaisen

oikeusturvaperusoikeuden kannalta. Säädösehdotuksen mukaisesti osa oikeussuojakeinoiksi katsottavista menettelyistä tapahtuisi verkkosisällönjakopalvelun omana toimintana ja osa viranomaismekanismeissa.

DSM-direktiivin 17 artiklan 9 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on säädettävä, että verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajat ottavat käyttöön vaikuttavan ja nopean valitus- ja oikeussuojamekanismin, joka on niiden palvelujen käyttäjien saatavilla silloin, kun on kyse riidoista, jotka koskevat heidän palveluun lataamiensa teosten tai muun suojatun aineiston saannin estämistä tai niiden poistamista. Lakiehdotuksen järjestelmään kuuluisi tämän johdosta siten sekä yksityisen verkkosisällönjakopalvelun tarjoajan sisällä tapahtuva oikeussuojajärjestelmä, tekijänoikeusriitalautakunta ja tuomioistuimissa tapahtuva oikeusturvan toteuttaminen.

DSM-direktiivi edellyttää, että valitukset käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Laittoman sisällön poistamista koskeva sääntely on rakennettu sen lähtökohdan mukaan, että 55 a § 2 momentin mukaisesti tekijänoikeusloukkauksen sisältäväksi katsottu materiaali tulee poistaa palvelusta nopeasti, esimerkiksi ehdotetun 55 c §:n sanamuoto ”on välittömästi estettävä yleisön pääsy aineistoon.” Sääntämisympäristöissä s. 140 todetaan, että

”Koska ehdotus voi johtaa siihen, että yksilöä ei kuulla asianmukaisesti ennen pääsyn estämistä aineistoon, on siten tärkeää, että yksilön oikeusturva kokonaisuutena arvioiden voidaan varmistaa. Kun edellä esitetyn mukaisesti sisällön tuottajan oikeusturvaa vahvistetaan, on katsottava, että vähäiset poikkeukset perustuslain 21 §:n mukaisiin oikeuksiin ovat oikeasuhtaiset.”

Oikeusministeriö toteaa yleisesti, että lähtökohtaisesti erilaisissa oikeussuojamenettelyissä asianosaisten kuulemisen tulisi olla pääsääntö, ellei asian kiireellisyyden vuoksi kuuleminen aiheuta merkittäviä ongelmia esimerkiksi oikeudenmenetyksen muodossa. Laittoman sisällön poistaminen yleisön saatavilta on tärkeää toteuttaa nopeasti, mutta toisaalta samalla on pidettävä huolta siitä, että poistamisprosessin nopeuteen liittyvät näkökohdat eivät saa vaarantaa perustuslain 21 §:n mukaisen oikeuden toteutumista. Direktiivin edellyttämä kolmiportainen oikeussuojajärjestelmä pyrkii turvaamaan oikeussuojan toteutumisen nopeatahtisessa sähköisessä maailmassa. Mikäli menettelyn nopeatahtisuuden turvaamiseksi kuulemista yrityksen sisällä tapahtuvassa menettelyssä rajoitetaan, korostaa se tarvetta varmistua siitä, että ehdotettu oikeussuojajärjestelmä kokonaisuutena varmistaa oikeuden tulla kuulluksi ja muut oikeusturvaperusoikeuden elementit.

Ottaen huomioon direktiivin edellyttämä tuomioistuinten ulkopuolisten eri toimijoiden puitteisiin tukeutuva oikeussuojajärjestelmä verkkosisällönjakopalveluntarjoajan sisällä ja tekijänoikeusriitalautakunnassa, on syytä varmistua, että asianosaisilla on myös tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asiansa käsiteltäväksi riippumattomassa tuomioistuimessa.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa tarkastellaan verkkosisällönjakopalveluihin liittyvän oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta siltä kannalta, että oikeussuoja on saatavilla myös tuomioistuinjärjestelmän kautta. Yritysten sisäisesti toteutettavan ensivaiheen oikeussuojamekanismin suhdetta tuomioistuimissa tapahtuvaan oikeusturvan toteuttamiseen on hyvä arvioida, jotta varmistutaan, että yritysten

sisällä tapahtuva oikeussuojamekanismi ei estä oikeusturvan toteutumista, jos asiaa ei voisi enää saada tehokkaasti käsiteltäväksi tuomioistuimessa.

10. Tekijänoikeusriitalautakunnan rooli

Yleisiä huomioita

Lakiehdotuksen 55 h §:ssä ehdotetaan säädettäväksi uudesta tekijänoikeusriitalautakunnasta. Pykäläehdotuksen mukaan:

”Tekijänoikeusriitalautakunta on riippumaton ja puolueeton vaihtoehtoinen riidantarkaisuelin, joka käsittelee 55 g §:ssä tarkoitetun sisällön tuottajan palauttamispyynnön ja antaa suosituksen 55 k §:n mukaisesta hyvityksestä tai vahingonkorvauksesta.

Tekijänoikeusriitalautakunnan toimintaa ylläpitää puolueeton ja luotettava oikeushenkilö, jolla on tehtävän hoitamisen vaatimat tekniset ja toiminnalliset edellytykset ja jonka valtioneuvosto hyväksyy oikeushenkilön antaman suostumuksen mukaisesti tehtävään määrääjäksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Hyväksymispäätöksessä voidaan asettaa tekijänoikeusriitalautakunnan ylläpitoa tarkemmin ohjaavia ehtoja.

Lautakunnan jäsenet nimetään valtioneuvoston päätöksellä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tekijänoikeusriitalautakunnan asettamisesta ja kokoonpanosta, lautakunnan jäsenten kelpoisuusvaatimuksista ja esteellisyydestä, lautakunnan päätöksenteosta, asiakirjahallinnosta ja lautakunnan toiminnan rahoituksesta.”

Pykäläehdotuksen perusteluissa todetaan, että lautakunta tulisi perustaa erityisesti DSM-direktiivin 17 artiklasta johtuen. Kyseinen artikla vaikuttaa jättävän kansallista liikkumavaraa huomattavasti siihen, millainen tuomioistuimen ulkopuolinen oikeussuojamekanismi tulisi perustaa tai miten ehdotettu lautakunta tulee järjestää.

Oikeusministeriö toteaa yleisesti, että lautakuntamuotoisesti järjestettyjä suositusluonteisia ratkaisuja antavia toimielimiä on perustettu eri tarkoituksia varten. Perustuslakivaliokunta on sinänsä katsonut, että lautakunnat voivat edistää oikeusturvan toteutumista (PeVL 40/2006 vp s. 2)

Sääntelymallista

Perusteluissa (esim. s. 141) todetaan, että lautakunta olisi luonteeltaan lähinnä verrattavissa kuluttajariitalautakuntaan. Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu tekijänoikeusriitalautakunta poikkeaisi kuitenkin sääntelymallin osalta erittäin merkittävästi kuluttajariitalautakunnan ja muiden vastaavien lautakuntien sääntelymallista.

Ehdotetun 55 h §:n 2 momentin mukaisesti lautakuntaa ylläpitäisi valtioneuvoston tehtävään määrääjäksi hyväksymä oikeushenkilö:

”Tekijänoikeusriitalautakunnan toimintaa ylläpitää puolueeton ja luotettava oikeushenkilö, jolla on tehtävän hoitamisen vaatimat tekniset ja toiminnalliset edellytykset ja jonka valtioneuvosto hyväksyy oikeushenkilön antaman suostumuksen mukaisesti tehtävään määrääjäksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.”

Kuluttajariitalautakunta ja muut vastaavat suositusluonteisia ratkaisuja antavat riidanratkaisutoimielimet ovat suoraan lailla säädettyjä erillisviranomaisia tai viranomaisen yhteydessä toimivia itsenäisiä orgaaneja, ns julkishallinnon sivutoimielimiä. Esimerkiksi kuluttajariitalautakunta on kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 1 §:n mukaisesti omana erillisviranomaisenaan toimiva riippumaton ja puolueeton kuluttajariita-asioita käsittelevä oikeussuojaelin kuten myös liikenne- ja potilasvahinkolautakunta on siitä annetun lain 1 §:n mukaisesti riippumaton ja puolueeton liikenne- ja potilasvahinkoasioita käsittelevä oikeussuojaelin. Adoptiolain 86 §:n mukaisesti taas erityisenä asiantuntija-, lupa- ja valvontaviranomaisena adoptioasioissa toimii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa oleva adoptiolautakunta. Porovahinkolautakunta taas on poronhoitolain 36 §:n mukaisesti riippumaton asiantuntijaelin, jonka hallintopalveluista huolehtii Ruokavirasto.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnoksesta jää tällä hetkellä hieman epäselväksi se, millaiseksi tekijänoikeusriitalautakunnan oikeudellinen asema on tarkoitettu. Ehdotuksesta tulisi selvittää tarkemmin se, että olisiko tekijänoikeusriitalautakunnassa kyse perustuslain 119 §:ssä tarkoitettusta valtion keskushallintoon kuuluvasta toimielimestä vai julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, jolloin asiaa tulisi arvioida perustuslain 124 §:n edellytysten kannalta. Voidaan kiinnittää huomiota siihen, että varsinaisen tuomiovallan käytön – mistä ehdotuksessa ei sinänsä kuitenkaan ole kyse - ei katsota kuuluvan julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin.

Esimerkiksi adoptiolain mukainen adoptiolautakunta on adoptiolain 86 § 1 momentin mukaisesti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa oleva asiantuntija-, lupa- ja valvontaviranomaisena adoptioasioissa toimiva lautakunta. Adoptiolautakunnassa on kyse perustuslain 119 §:n mukaisesta valtion keskushallinnon osana olevasta toimielimestä. Perustuslakivaliokunta edellytti adoptiolautakuntaa koskien, että sääntelyä on perustuslain 119 §:n 2 momentin vuoksi välttämätöntä täydentää säännöksillä, joista käy ilmi, miten lautakunta asetetaan sekä mikä on sen kokoonpano ja toimikausi (PeVL 15/2011 s. 5).

Esitysluonnoksen sivuilla 140-141 on arvioitu, että tekijänoikeusriitalautakunnan tehtävissä ei olisi kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Oikeusministeriö katsoo, että mikäli tekijänoikeusriitalautakuntaa ei pidetä perustuslain 119 §:n mukaisena toimielimenä, tulee jatkovalmistelussa arvioida lautakunnan tehtäviä myös perustuslain 124 §:n julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain esitöiden mukaan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp s. 179). Perustuslakivaliokunnan aiemmasta käytännöstä perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän osalta kts. esim. PeVL 26/2017 vp s. 46-51 ja PeVL 33/2021 ja niissä mainitut lausunnot. Perustuslain 124 §:n mukaisesti yksi oikeudellinen kriteeri julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on se,

että sen tulee olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Mikäli jatkovalmistelussa päädytään pitämään tekijänoikeusriitalautakunta muuna toimijana kuin viranomaisena, tulee myös tätä tarkoituksenmukaisuuskriteeriä arvioida jatkovalmistelun osana.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa kuvattujen tekijänoikeusriitalautakunnan tehtävien luonne huomioiden jatkovalmistelussa tekijänoikeusriitalautakunnan sääntelymallia tulisi muuttaa esimerkiksi kuluttajariitalautakuntaa tai potilas- ja liikennevahinkolautakuntaa vastaavaksi. Mikäli erillistä viranomaista ei katsota tarkoituksenmukaiseksi perustaa, on lautakunnan perustaminen myös toisen viranomaisen yhteyteen mahdollista, kuten esimerkiksi on tehty adoptiolautakunnan tai ylioppilastutkintolautakunnan osalta. Mikäli lautakunta halutaan pitää esitysluonnoksen mukaisesti määräaikaisesti nimettävän toimielimen hallinnoimana lautakuntana, on syytä täsmentää, mitä käytännössä tarkoitetaan erottelulla lautakuntaa 2 momentin mukaisesti ylläpitävään tahoon ja varsinaiseen lautakunnan 1 ja 3 momenttien mukaiseen työskentelyyn. Lisäksi on tarpeen ottaa kantaa siihen, miten lautakunnan päätöksenteon riippumattomuus ja puolueettomuus turvataan määräaikaisessa organisaatiossa. Lisäksi esitystä on arvioitava joka tapauksessa suhteessa perustuslain 124 §:n julkista hallintotehtävää koskeviin edellytyksiin. Mikäli lautakunta halutaan pitää määräaikaisena, olisi syytä täsmentää, onko ehdotettavan määräaikaisuuden tarkoituksena lautakunnan määräaikaisuus, jäsenten määräaikaisuus vai teknisten ylläpitotehtävien määräaikaisuus.

Esitysluonnoksessa kuvataan, että asioiden käsittely tekijänoikeusriitalautakunnassa tulee järjestää nopeaksi, esim. sivulla 51 todetaan, että

”Tekijänoikeusriitalautakunnassa tapahtuvan käsittelyn tulee olla nopeaa ja automatisoitavissa olevat vaiheet automatisoituja. Kysymys olisi siis lähtökohtaisesti verkkovälitteisestä riidanratkaisujärjestelmästä. Tämä edellyttää alkuun investointeja asiointirajapintaan ja asiankäsittelyjärjestelmiin. Tekijänoikeusriitalautakunnasta aiheutuvat kiinteät kustannukset pysyisivät melko pieninä. Haastetta tuo myös se, että tekijänoikeusriitalautakunnassa tulisi olla riittävä kapasiteetti käsitellä myös suuria määriä riitoja ruuhkahuippuina, joita olisi kyettävä ratkaista kuitenkin nopeasti ja tehokkaasti. Kustannuksiin kuitenkin vaikuttaa pienenevästi se, että käsittely olisi asiakirjapohjaista.”

Oikeusministeriö toteaa, että tavoite käsittelyn nopeuden turvaamisesta ja asiakirjapohjaisesta käsittelystä ei yksinomaan vaikuta siihen, että tekijänoikeusriitalautakunnan tulisi tapahtua muuten kuin viranomaistoimintaan kuuluvana riidanratkaisuelimenä. Tekijänoikeusriitalautakunnan menettelystä on mahdollista säännellä sellaisella tavalla, että se on toteutettavissa myös viranomaisorganisaation osana nopeatahtisesti.

Lautakunnan tehtävien luonteesta

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka lautakunnan ratkaisut olisivat oikeudelliselta luonteeltaan suosituksia, voi niiden tosiasiallinen vaikutus olla merkityksellisempi. Esimerkiksi säädettäessä edellä mainitusta suositusluonteisia lausuntoja antavasta porovahinkolautakunnasta, todettiin esitöissä, että ”Lautakunnan lausunnot olisivat luonteeltaan ratkaisusuosituksia, mutta käytännössä lausunnoilla voidaan arvioida olevan huomattava vaikutus yksittäisten korvausasioiden ratkaisemi-

seen. Lausunnot koskettaisivat läheisesti yksityisen etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia.” (HE 152/2020 vp s. 17). Esimerkkinä voidaan myös todeta, että kuluttajariitalautakunnan ratkaisut ovat olleet käytännössä hyvin vahvasti ohjaavia. Vuonna 2020 kuluttajariitalautakunnan ratkaisupyynnön noudattamisaste niistä suosituksista, joista oli saatu tieto, oli 72 prosenttia (Oikeusministeriön toimintakertomus 2020 s. 34).

Tekijänoikeusriitalautakunnan tehtävät olisivat ehdotuksen mukaan kahdentyyppisiä: 55 g §:n mukaisia kannanottoja palautuspyyntöihin ja 55 k §:n mukaisia hyvitys- ja vahingonkorvausvaatimuksia. Lakiehdotuksen mukaisesti nämä kannanotot olisivat oikeudelliselta luonteeltaan suosituksia. Lisäksi lakiehdotuksen 55 a §:n 4 momentin mukaisesti verkkosisällönjakopalvelun tarjoajan ei katsota toimineen 1 momentissa säädettyjen velvoitteidensa vastaisesti palauttaessaan tekijänoikeusriitalautakunnan 55 i §:n suosituksen mukaisesti yleisön pääsyn aineistoon, jos aineisto myöhemmin osoittautuu tekijänoikeutta loukkaavaksi ja palvelun tarjoaja tuomioistuimen päätöksen tai määräyksen antamisen jälkeen estää viipymättä yleisön pääsyn aineistoon. Tämä 55 a §:n 4 momentin mukainen tekijänoikeusriitalautakunnan päätöksestä johtuva vastuuvapausperuste on luonteeltaan hyvitys- ja vahingonkorvausvaatimuksista poikkeava mekanismi, kun tekijänoikeusriitalautakunnan ratkaisu toimii käytännössä väliaikaisena kannanottona siihen, että aineisto on ollut lainmukaista. Tämä palautuspyyntöön tehty ratkaisu voi myös jäädä pysyväksi ja näin tosiasiallisilta vaikutuksiltaan merkittäväksi, jos asiaa ei saateta tuomioistuimessa käsiteltäväksi.

Tekijänoikeusriitalautakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus sisältää muille lautakunnille osoitettujen tehtävien lisäksi tehtävän käsitellä palautuspyyntöjä, joiden käsitelyssä on kyse merkittävistä sananvapauden ja omaisuuden suojan välisen suhteen punnintaa koskevista kannanotoista. Lisäksi 55 a §:n 4 momentin mukainen vastuuvapausperuste, kun tekijänoikeusriitalautakunnan ratkaisua palautuspyyntöön noudatetaan, on merkittävä lautakunnan toimivallankäytön muoto. Oikeusministeriö toteaa, että lautakunnan tehtäväkokonaisuus vaikuttaa sisältävän julkisia hallintotehtäviä, minkä vuoksi lautakunnan tehtäviä on syytä arvioida suhteessa perustuslain 124 §:n edellytyksiin.

Lautakuntaa koskevan sääntelyn täsmentämisestä

Lautakunnan oikeudellista asemaa koskevan ratkaisun lisäksi lautakuntaa koskevaa sääntelyä on joka tapauksessa syytä täsmentää. Koska lautakunnan päätöksenteossa on kyse käytännössä merkittäväksi tarkoitettusta oikeussuojakeinosta tekijänoikeusasioissa, on jatkovalmistelussa myös syytä arvioida lautakuntaa koskevaa asetuksenantovaltuutta suhteessa perustuslain 80 §:n edellytyksiin. Lisäksi säätämisyjärjestysarviointia on tältä osin syytä tarkentaa perustuslain 2 § 3 momentin mukaisen viranomaistoiminnan lakisidonnaisuusperiaatteen kannalta.

Oikeusministeriö katsoo, että tekijänoikeusriitalautakunnan tehtävistä tulee säätää tarkemmin laissa. Tässä on syytä huomioida perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö erilaisten lautakuntien tehtävien osalta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi edellyttänyt, että koska ylioppilastutkintolautakunnan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, edellytettiin lautakunnan yleisistä perusteista säätämistä lailla. (PeVL 58/2001 s. 3, PeVL 12/2004 s. 2-3). Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta annettua lakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa taas katsottiin, että lain mukaisella valvontalautakunnalla katsottiin olevan merkittäväksi luonnehdittavia lupahallintoon

liittyviä tehtäviä. Tähän nähden valiokunta ei pitänyt asianmukaisena, että lautakuntaa koskeva sääntely jää sen tehtäviä lukuun ottamatta kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetuksen varaan. Perustuslakivaliokunta edellytti, että esitystä tuli täydentää säännöksillä, joista käy ilmi, miten lautakunta asetetaan ja mikä sen kokoonpano on. (PeVL 17/2009 s. 2).

Oikeusministeriö katsoo, että koska kyse vaikuttaisi olevan julkista hallintotehtävää hoitavasta lautakunnasta, sääntelyä ja perusteluja tulee täsmentää. Laissa tulisi olla säännökset ainakin jäsenten kelpoisuudesta ja virkavastuusta, jäsenten esteellisyydestä ja asioiden käsittelystä lautakunnassa. Lisäksi on tarpeen harkita, tulisiko lakiin lisätä nimenomainen säännös päätöksen luonteesta, kuten on esimerkiksi säädetty liikenne ja potilasvahinkolautakunnasta annetun lain (959/2019) 11 §:ssä tai kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) 20 §:ssä.

Tekijänoikeusriitalautakunnan ratkaisujen julkisuus

Esitysluonnoksen 55 j §:ssä ehdotetaan otsikon mukaisesti säädettäväksi tekijänoikeusriitalautakunnan ratkaisujen julkisuudesta. Pykälän tosiasiallinen sisältö vaikuttaa kuitenkin tarkoittavan käytännössä sääntelyä siitä, millä tavalla lautakunnan ratkaisuja tulee julkaista, joten sanamuotoa on tarpeen täsmentää ottamaan kantaa siihen, että pykälässä olisi kyse ratkaisujen julkaisemisesta.

11. Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen 55 j §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa on tunnistettu, että tekijänoikeusriitalautakunta käsitelisi henkilötietoja ratkaistessaan 55 g §:ssä tarkoitetun sisällön tuottajien palauttamispyyntöjä ja henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679. Oikeusministeriö huomauttaa kuitenkin tältä osin, että esityksen viittaus EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen on epätäsmällinen (perusteluissa viitataan Euroopan unionin henkilötietoasetukseen) ja tulisi korjata.

Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen käsittelylle tulee olla EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa mainittu oikeusperuste. Silloin kuin henkilötietoja käsittelee viranomainen, oikeusperusta voi lähtökohtaisesti olla joko asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai e alakohta (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen). Esityksessä on tunnistettu, että laissa tulisi täsmentää käsittelyperuste, jotta tietosuoja-asetuksen soveltamisesta ei aiheutuisi epävarmuutta ja aineiston tai teoksen tunnistamiseksi tarvittavia tietoja voitaisiin käsitellä ja julkaista lakisääteisen velvollisuuden perusteella. Esityksen perusteluista tulisi täsmentää siten, että esityksestä käy selvästi ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa tarkoitettuun käsittelyyn oikeusperusteeseen tekijänoikeusriitalautakunnan oikeus käsitellä tietoja perustuisi (ts. perustuisiko lautakunnan oikeus käsitellä, ml. julkaista, tietoja 6 artiklan 1 kohdan c vai e alakohtaan). Esityksestä tulisi käydä selkeästi ilmi, olisiko tekijänoikeusriitalautakunta tietosuoja-asetuksen tarkoittama rekisterinpitäjä.

Rekisterinpitäjästä säätäminen on EU:n yleinen tietosuoja-asetuksen nojalla mahdollista, kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen

taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/1). Rekisterinpitäjistä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai kun rekisterinpitäjistä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että lainsäädäntö ei jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Sääntelyssä on syytä kiinnittää huomiota täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

Hallituksen esityksissä tulisi tehdä selkoa myös kansallisen liikkumavaran alasta ja siitä, miltä osin liikkumavaraa on tarkoitus käyttää. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa muun muassa silloin, kun käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Kansallinen erityissääntely voi koskea muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, säilytysaikoja, käsittelytoimia ja -menettelyjä sekä tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksia. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Hallitusten esityksessä tulisi tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4) sekä osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5). Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suora sovellettavuus sekä perustuslakivaliokunnan viimeaikainen lausuntokäytäntö, hallituksen esityksissä tulisi tehdä myös arviointi sen suhteen, miksi kansallinen erityissääntely on välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suoja tulisi taata jatkossa ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Näin ollen kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulisi rajata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (Ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3–4, PeVL 2/2018 vp, s. 5; Ks. myös PeVL 25/1998 vp). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksellä ehdotetaan kansallista erityissääntelyä tietojen julkaisemisesta verkkosivuillaan. Esitystä tulisi täydentää tältä osin ja tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä, sääntelyn yleisen edun mukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta sekä välttämättömyydestä.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, ettei esityksen säätämisperusteluissa ole tehty lainkaan arviointia perustuslain 10 §:n osalta. Esitystä tulisi täydentää tältä osin ja arvioida esityksessä ehdotettavaa sääntelyä erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (ks. PeVL 17/2018 vp; ks. myös PeVL 32/2008 vp, s.3/1 sekä PeVL 2/2018 vp, s. 7 ja siinä viitatuut lausunnot).

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta