



# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 184 §:n muuttamisesta

Tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamista koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen esityksen keskeisistä ehdotuksista ja siitä, kumpaan kahdesta täytäntöön pantavasta direktiivistä ehdotetut muutokset pohjautuvat. Esitysluonnoksessa on tarkasteltu monipuolisesti ehdotettua sääntelyä eri perusoikeuksien valossa. Esityksen kannalta keskeisiä vaikutuksia on arvioitu kohderyhmittäin, mutta esitysluonnoksessa tulee vielä tarkentaa ja selkeyttää kohderyhmiin perustuvaa vaikutusten arviointia.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävän johdonmukaisesti ja kohdennetusti esityksen vaikutuksia eri kohderyhmille. Esitysluonnoksessa ei käy selkeästi ilmi, ketkä ovat esityksen kannalta keskeiset kohderyhmät. Arviointineuvoston käsityksen mukaan kohderyhmät voivat olla yksittäisistä teoksen tekijöistä ja sisällöntuottajista suuryrityksiin. Esitysluonnoksessa vaikutusarvioiden esitystapa jää epäjohdonmukaiseksi, jolloin esitysluonnoksesta ei saa selkeää käsitystä ehdotetun sääntelyn vaikutusten suuruusluokasta, konkretiasta eikä merkittävydestä kokonaisuutena. Esitysluonnoksessa tulee tarkentaa ja selkeyttää kohderyhmiin perustuvaa vaikutusten arviointia.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi antaa suuntaa antava arvio teoksen hyödyntämistä koskevasta raportointiveloitteesta yrityksille aiheutuvista kustannuksista sekä verkkosisällönjakopalveluiden tarjoajille toiminta- ja tiedonantovelvollisuudesta johtuvien toimenpiteiden kustannuksista.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, miten Patentti- ja rekisterihallituksen yhteyteen perustettava ratkaisumenettely vaikuttaa Patentti- ja rekisterihallituksen muihin toimintoihin ja resursseihin. Esitysluonnoksessa ei ole pystytty riittävästi kuvaamaan, mikä on uuden ratkaisumenettelyn vaatima mahdollinen työvoimatarve Patentti- ja rekisterihallituksessa.



# 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tekijänoikeuslakia sekä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 184 §:ää. Ehdotetulla lainmuutoksella muun muassa vahvistetaan tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden asemaa sekä edistetään tekijänoikeuden toimivuutta digitaalisessa ympäristössä ja teosten rajat ylittävää käyttöä.

Lainmuutoksella pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista digitaalisilla sisämarkkinoilla (DSM-direktiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lähetystoimintaa harjoittavien organisaatioiden tiettyihin verkkolähetyksiin ja televisio- ja radio-ohjelmien edelleenlähetyksiin sovellettavien tekijänoikeuden ja lähioikeuksien käyttämistä koskevien sääntöjen vahvistamisesta (verkkolähetyksidirektiivi) niiltä osin kuin voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei täytä näiden direktiivien vaatimuksia. Edellä mainitut direktiivit ovat viimeinen osa Euroopan komission laajempaa, viidestä eri säädösehdotuksesta koostuvaa tekijänoikeuden modernisointihanketta.

Tekijänoikeuslakiin ehdotetaan lisättäväksi eräitä tekijänoikeuden rajoituksia, jotka sallivat teosten käyttämisen tekstin- ja tiedonlouhintatarkoituksessa, opetuksen havainnollistamiseksi, kaupallisesta jakelusta poistuneiden teosten käyttämisen arkistoissa ja yleisölle avoimissa kirjastoissa ja museoissa eräissä tapauksissa sekä teoksen käyttämisen hyvän tavan mukaisesti uudessa teoksessa, kuten karikatyyriä, parodiassa ja pastississa. Teoksen käyttäminen uudessa teoksessa huomioisi myös ns. meemit, joita levitetään esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.

Tekstin- ja tiedonlouhintaa koskeva tekijänoikeuden rajoitus jakautuisi yleiseen, mitä tahansa tarkoitusta varten tapahtuvaan tekstin- ja tiedonlouhintaan sekä erityiseen, tieteellistä tutkimusta varten tapahtuvaan tiedonlouhintaan. Edellytyksenä tekstin- ja tiedonlouhinnalle olisi se, että louhittavaan teokseen olisi laillinen pääsy. Opetuksen havainnollistamista koskeva tekijänoikeuden rajoitus mahdollistaisi opetustoiminnassa tarpeellisen valokopioinnin sekä muun teoksen kappaleiden valmistamisen ja yleisön saataviin saattamisen, mutta teoksen tekijällä olisi oikeus korvaukseen tällaisesta teoksen käytöstä. Kaupallista jakelusta poistunutta teoksen käyttöä koskeva tekijänoikeuden rajoitus sallisi teoksen käytön valmistamalla siitä kappaleita, teoksen kappaleiden levittämisen ja teoksen yleisölle välittämisen siten, että yleisöön kuuluvilla henkilöillä on mahdollisuus saada teos saataviinsa itse valitsemastaan paikasta ja itse valitsemanaan aikana.

Esityksessä tekijänoikeuslakiin lisättäisiin myös eräitä muita tekijän oikeuksia koskevia säännöksiä. Lakiin ehdotetaan lisättävän säännös alkuperäisen tekijän oikeudesta saada säännöllisesti selvitys teoksen hyödyntämisestä siltä, jolle hän on luovuttanut oikeutensa tai yksinomaisen käyttöluvan. Lakiin sisällytettäisiin myös säännös oikeudesta asianmukaiseen ja oikeasuhtaiseen korvaukseen. Säännös soveltuisi tilanteeseen, jossa tekijä luovuttaa yksinoikeuden tai yksinomaisen käyttöluvan teoksen hyödyntämiseen teoksen käyttäjälle. Lakiin lisättäisiin myös säännös oikeudenluovutuksen peruuttamisesta, jonka mukaan tekijällä olisi oikeus peruuttaa oikeuden luovutus silloin, kun teosta ei ole hyödynnetty kaupallisesti.



Tekijänoikeuslakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi luku verkkosisällönjakopalvelun tarjoajan vastuusta sellaisen aineiston yleisön saataviin asettamisesta, jonka toteuttavat palvelun käyttäjät. Säännösten tavoitteena on parantaa tekijöiden ja palvelun käyttäjien asemaa sekä selventää sitä, millä toimilla palveluntarjoaja vapautuu vastuusta palvelun käyttäjien palveluun tallentamista aineistoista.

Tekijänoikeuslain radio- ja televisiolähetysten edelleen lähettämistä koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että edelleenlähetys on riippumaton siitä, mistä valtiosta lähetys on peräisin ja siitä, millä tekniikalla edelleenlähetys tapahtuu. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös radio- ja televisio-ohjelmien suorasta siirrosta, jolla tarkoitetaan menetelmää, jossa lähettäjäyritys lähettää ohjelmasignaalin suoraan signaalin jakelijalle, ilman että lähettäjäyritys samanaikaisesti itse lähettää kyseisen ohjelmasignaalin suoraan yleisölle. Tämä ei kuitenkaan koskisi näytelmäteosta, elokuvateosta eikä muutakaan teosta, josta tekijä on kieltänyt teoksen lähettämisen.

## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksessa on kuvattu DSM-direktiivin sekä verkkolähetysdirektiivin sisältöä yksityiskohtaisesti artikloittain. Esitysluonnoksessa on hyvin selostettu, miltä osin kansallinen lainsäädäntö ei täytä direktiivien vaatimuksia ja kumpaan direktiiviin lainsäädäntöön tehtävät muutokset perustuvat. **Arviointineuvosto katsoo**, että direktiivien tavoitteita voisi kuvata esityksessä tarkemmin ottaen huomioon, että direktiivit ovat osa laajempaa tekijänoikeussäätelyn modernisointihanketta.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että DSM- ja verkkolähetysdirektiivien jäsenvaltioille jättämää liikkumavaraa kansallisessa täytäntöönpanossa on kuvattu hajanaisesti esitysluonnoksen eri osioissa. Direktiivien mahdollistamaa liikkumavaraa voisi kuvata täsmällisemmin, jotta asiaa tuntematonkin saa esitysluonnoksesta selkeän kuvan liikkumavarasta ja miten sitä on hyödynnetty.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on arvioitu monipuolisesti esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöön perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja aihepiiriin kannalta olennaista Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä hyödyntäen. Esitysluonnoksen mukaan erityisesti tekijänoikeuksien rajoitussäännösten sekä verkkosisällönjakopalvelun tarjoajia koskevan säätelyn osalta on tärkeää, ettei ehdotettu säätely kohtuuttomasti rajoita tekijöiden tai tekijänoikeuden haltijoiden perusoikeuksia.

Esitysluonnoksen ”pääasialliset vaikutukset” –osiossa ei ole kuitenkaan erikseen arvioitu esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, vaikka ehdotetulla säätelyllä saattaa olla vaikutuksia esimerkiksi verkkosisällönjakopalvelun tarjoajan omaisuudensuojaan. **Arviointineuvosto muistuttaa**, että



säättämisjärjestystä koskevilla perusteluilla ei voida korvata esityksen arvioituja vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, jos näiden vaikutusten arviointi on tarpeen esityksessä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että vaikutuksia tekijänoikeusjärjestelmän vaikutuspiiriin eri toimijoille ei ole mahdollista arvioida täsmällisesti. Vaikutuksia on arvioitu kohderyhmittäin aloittaen siitä kohderyhmästä, johon lainmuutoksella on eniten myönteisiä vaikutuksia ja sen jälkeen sen kohderyhmän osalta, jolle lainmuutoksella mahdollisesti olisi kielteisiä vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty komission tekemää vaikutustenarviointia, mutta kaikilta osin komissio ei ole tehnyt vaikutusarviointeja.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävän johdonmukaisesti ja kohdenetusti esityksen vaikutuksia eri kohderyhmille. Esitysluonnoksessa ei käy selkeästi ilmi, ketkä ovat esityksen kannalta keskeiset kohderyhmät. Arviointineuvoston käsityksen mukaan kohderyhmät voivat olla yksittäisistä teoksen tekijöistä ja sisällöntuottajista suuryrityksiin. Esitysluonnoksessa vaikutusarvioiden esitystapa jää epäjohdonmukaiseksi, jolloin esitysluonnoksesta ei saa selkeää käsitystä ehdotetun sääntelyn vaikutusten suuruusluokasta, konkreetiasta eikä merkittävydestä kokonaisuutena.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulee tarkentaa ja selkeyttää kohderyhmiin perustuvaa vaikutusten arviointia.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

### 2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

**Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutukset julkiseen talouteen on arvioitu riittävästi.

### 2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksessa ehdotetaan asetettavan teosta kaupallisesti hyödyntäville tahoille, kuten yrityksille, velvollisuus antaa säännöllisesti selvitys teoksen hyödyntämisestä teoksen tekijälle. Tällaisesta raportoinnista aiheutuu hallinnollista työtä. Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia yrityksiin ei ole mahdollista arvioida tarkasti, koska vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin yritykset käyttävät suojattuja aineistoja.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan annettavan verkkosisällönjakopalvelun tarjoajalle vastuuvapaus tekijänoikeudella suojatun teoksen yleisölle välittämisestä eräiden ehtojen täytyessä. Vastuuvapauden saamiseksi palveluntarjoajalle asetetaan toiminta- ja tiedonantovelvollisuuksia, joiden täyttämiseksi vaadittavat toimenpiteet voivat aiheuttaa palveluntarjoajille huomattavia kustannuksia.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi antaa suuntaa antava arvio teoksen hyödyntämistä koskevasta raportointivelvoitteesta yrityksille aiheutuvista kustannuksista sekä verkkosisällönjakopalveluiden tarjoajille toiminta- ja tiedonantovelvollisuudesta johtuvien toimenpiteiden



kustannuksista. Teosten hyödyntäjinä sekä verkkosisällönjakopalveluiden tarjoajina voi olla hyvin erikokoisia yrityksiä, jolloin suuntaa antava arvio toisi näkyvämmäksi sen, onko ehdotetusta sääntelystä odotettavissa erisuuruisia kustannuksia yrityksen kokoluokan perusteella.

## 2.2.4 Vaikutukset kansantalouteen

Esitysluonnoksessa todetaan, että kansantaloudelliselta kannalta Suomessa on jo pitkään säännöllisesti selvitetty tekijänoikeusalojen taloudellista kehittymistä Maailman henkisen omaisuuden järjestön WIPO:n julkaiseman metodologian pohjalta. Esitysluonnoksessa tuodaan esille viimeaikaisten, julkaistujen selvitysten tuloksia muun muassa tekijänoikeusalan ydinalojen liikevaihdosta ja tekijänoikeuden suorista tulovirroista.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että tekijänoikeustulojen kasvua lukuun ottamatta arvioinnista ei ilmene, onko esityksellä muita kansantaloudellisia vaikutuksia. Ottaen huomioon, että tekijänoikeusalan ydinaloihin kuuluu hyvin monenlaisia aloja, myös muita kansantaloudellisia vaikutuksia olisi mahdollista arvioida.

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei ole merkittäviä vaikutuksia viranomaisiin, paitsi verkkosisällönjakopalveluita koskevalla sääntelyllä, jolla voi olla vaikutusta viranomaisten ja tuomioistuimien toimintaan. Merkittävin vaikutus olisi aineistojen estämistä ja poistamista koskevia erimielisyyksiä ratkovan menettelyn perustamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Patentti- ja rekisterihallituksen yhteyteen perustettaisiin erimielisyyksien ratkaisumenettely, joka antaisi ratkaisusuosituksen koskien sitä, tulisiko palveluun tallennettu aineisto päästää yleisön saataviin vai pitää estettynä.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida, miten Patentti- ja rekisterihallituksen yhteyteen perustettava ratkaisumenettely vaikuttaa Patentti- ja rekisterihallituksen muihin toimintoihin ja resursseihin. Esitysluonnoksessa ei ole pystytty riittävästi kuvaamaan, mikä on uuden ratkaisumenettelyn vaatima mahdollinen työvoimatarve Patentti- ja rekisterihallituksessa.

**Arviointineuvosto kuitenkin pitää myönteisenä**, että ratkaisumenettelyn toimivuutta on tarkoitus arvioida tarkemmin, kun menettelyn toiminnasta on saatu enemmän kokemusta.

## 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että arvioinnista ei saa riittävää kuvaa ehdotetun sääntelyn yhteiskunnallisista vaikutuksista. Tekijänoikeusalan ydinaloilla on monenlaisia luovan alan toimijoita, joten esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että esitysluonnoksen ”ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset” –osion otsikointi ei kuvaa osion sisältöä, sillä ympäristövaikutuksia ei ole tosiasiasa juurikaan arvioitu.



### 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu tekijänoikeuslakia ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 184 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero OKM018:00/2019), jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 4.3.2022. Lausunto on julkinen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 1. huhtikuuta 2022**

**Leila Kostiainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Essi Römpötti**

**Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri**

**Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.