

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

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

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 43/2022 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anna Vuopala, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Jorma Waldén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- yksikön johtaja Aino Sipari, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Roosa Patrakka, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Inka Näkkäläjärvi, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Sirpa Sillstén, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- professori Taina Pihlajarinne, Helsingin yliopisto
- lakimies Jarmo Riikonen, Liikenne- ja viestintävirasto
- johtava asiantuntija Päivi-Maria Virta, Liikenne- ja viestintävirasto
- lakiasiainjohtaja Katri Olmo, Yleisradio
- mediasääntelyn päällikkö Anniina Dahlström, Yleisradio
- Vice President, Video Delivery Services Teppo Ahonen, Digita Oy
- Senior Legal Counsel Jyrki Ojala, DNA Oy
- yhteiskuntasuhdejohtaja Jyri Järvihaavisto, Elisa Oyj
- yhteiskuntasuhdejohtaja Taina Roth, MTV Oy
- viestintä- ja yhteiskuntasuhdejohtaja Marcus Wiklund, Sanoma Media Finland Oy
- Senior Legal Counsel Mika Enäjärvi, Telia Finland Oyj
- varapuheenjohtaja Tapani Tarvainen, Electronic Frontier Finland - Effi ry

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

- lakimies Minna Aalto-Setälä, Keskuskauppakamari
- johtaja Riikka Tähtivuori, Medialiitto ry
- edunvalvonnan johtava asiantuntija Anna Paimela, RadioMedia ry
- neuvontalakimies Tapio Haltia, Suomen Kiinteistöliitto ry
- toimitusjohtaja Risto Salminen, Säveltäjien Tekijänoikeustoimisto Teosto ry
- laki- ja kansainvälisten asioiden johtaja Antti Härmänmaa, Säveltäjien Tekijänoikeustoimisto Teosto ry
- toiminnanjohtaja Jaana Pihkala, Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry
- puheenjohtaja Kai Massa, Tekijänoikeuksien käyttäjien neuvottelukunta
- lakimies Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Päivi Korpisaari
- professori Tuomas Mylly
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Taina Pihlajarinne, Helsingin yliopisto
- GitHub
- Meta
- Audiovisual Producers Finland – APFI ry
- Kopiosto ry
- Suomen avoimien tietojärjestelmien keskus - COSS ry
- Suomen Näyttelijäliitto ry
- Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Katja Weckström

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Kaupallisten Televisioiden Liitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Nyt käsiteltävinä olevilla hallituksen esityksillä on tarkoitus toimeenpanna Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi (EU) 2019/789, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, 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, jäljempänä verkkolähetyksdirektiivi, ja Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi (EU) 2019/790, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista digitaalisilla sisämarkkinoilla ja direktiivien 96/9/EY ja 2001/29/EY muuttamisesta, jäljempänä DSM-direktiivi.

(2) Asiantuntijakuulemisen mukaan perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 58/2022 vp alkuperäistä ehdotusta monelta osin ongelmallisena perustuslain turvaamien perusoikeuksien

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

näkökulmasta. Esitystä ei ole sen mukaan mahdollista säätää sellaisenaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta vaati erityisesti sananvapauden ja sivistyksellisten oikeuksien parempaa huomioon ottamista lainsäädännön jatkovalmistelussa. Perustuslakivaliokunta kykeni kuitenkin saadun selvityksen mukaan kiinnittämään huomionsa vain aivan keskeisiin esityksen ongelmiin.

(3) Hallituksen esitys HE 313/2022 vp pyrkii saadun selvityksen mukaan vastaamaan perustuslakivaliokunnan vaatimuksiin siinä kuitenkin täysin onnistumatta. Täydentävässä hallituksen esityksessä kyetään parantamaan yksittäisiä kohtia, mutta kokonaisuutena se ei onnistu poistamaan eri oikeuksien tasapainoiseen toteutumiseen liittyviä merkittäviä ongelmia. Täydentävässä hallituksen esityksessä ei edes pyritä poistamaan kaikkia PeVL 58/2022 vp:ssä identifioituja ongelmia. Siinä luodaan myös uusia ongelmia.

(4) Täydentävän hallituksen esityksen keskeiset ongelmat liittyvät lainoppineiden asiantuntijoiden mukaan verkkosisällönjakopalveluiden vastuusääntelyyn (ehdotuksen 6 a luku) ja opetusta koskevan poikkeuksen sääntelyyn (ehdotuksen 14 ja 14 a §). Tekstin- ja tiedonlouhintaa koskevaa sääntelyä (ehdotuksen 13 b §) on onnistuttu jossain määrin parantamaan, mutta siihenkin on jäänyt eräitä ongelmia, jotka on tarpeen korjata. Ongelmia liittyy myös TV-ohjelmien edelleen lähettämistä koskevaan sääntelyyn 25 h §:n osalta, joita täydentävässä hallituksen esityksessä ei ole edes yritetty korjata.

(5) Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää tekijöiden oikeuksien turvaamista ja asianmukaisten tekijänoikeuskorvausten toteutumista erittäin tärkeänä. Samalla sääntelyssä on kuitenkin huolehdittava myös muiden toimijoiden oikeuksien toteutumisesta ja sääntelyn asianmukaisesta tasapainosta.

Edelleen lähettäminen

(6) TV-ohjelmia koskeva sääntely on hajautunut useaan lakiin ja jäänyt monelta osin ajastaan jälkeen TV-markkinoiden kehityttyä. On siirrytty ja ollaan yhä enenevästi siirtymässä monikanavaiseseen jakeluun, jossa ohjelmien lähettäminen antenni- ja kaapeliverkon ohella internetin välityksellä on arkipäivää. Tulevaisuudessa on tarkoitus siirtyä enenevästi tai jopa yksinomaan internetperusteiseen TV-ohjelmien jakeluun.

(7) Tämän lisäksi lähettäjäyrietykset, Yleisradio Oy mukaan lukien, eivät enää omista jakeluverkkoja. Historiallisista syistä Yleisradio Oy:n aiemmin omistama antenniverkko on kuitenkin mielletty Suomessa ensisijaisena lähettämistapana ja kaapeliverkko sen täydentäjänä, vaikka enemmistö katsojista vastaanottaa TV-ohjelmat nykyään kaapeliverkon välityksellä. Historiaan perustuva näkemys antenniverkon ensisijaisuudesta näkyy oikeudellisesti myös kaapeliverkkoon kohdistuvana siirtovelvoitteena, jollaista antenniverkolla ei ole.

(8) Direktiivi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä, EU 2018/1972, 11.12.2018, jäljempänä teledirektiivi, mahdollistaa korvauksen maksamisen kaapelioperaattoreille siirtovelvoitteen toteuttamisesta. Korvauksesta ei Suomessa ole kuitenkaan säädetty ja kaapelioperaattorit toteuttavatkin siirtovelvoitteen ilman korvausta. Saadun selvityksen mukaan olisi suhteetonta

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

rasittaa kaapelioperaattoreita tekijänoikeusmaksuilla lakisääteisen omaisuuden suojaan rajoittavan velvoitteen toteuttamisesta.

Edelleen lähettämisen käsite. (9) Verkkolähetyksdirektiivin mukaan ”edelleen lähetyksellä” tarkoitetaan yleisön vastaanotettavaksi tarkoitetun toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan alkuperäisen televisio- tai radiolähetyksen samanaikaista, muuttamatonta ja lyhentämätöntä yleisön vastaanotettavaksi tarkoitettua edelleen lähetystä, lukuun ottamatta direktiivissä 93/83/ETY määriteltä edelleen lähetystä kaapeleitse, kun alkuperäinen lähetys tehdään johtimitse tai vapaasti etenevillä radioaalloilla, satelliittivälitys mukaan lukien mutta verkkolähetys pois lukien, edellyttäen että

- a) edelleen lähetys suoritetaan muun osapuolen kuin sen lähetystoimintaa harjoittavan organisaation toimesta, jonka toimesta tai jonka valvonnassa ja vastuulla kyseinen alkuperäinen lähetys tehtiin, riippumatta tavasta, jolla edelleenlähetyksen toteuttava osapuoli saa ohjelmasisignaalit lähetystoimintaa harjoittavalta organisaatiolta edelleenlähettämistä varten, ja
- b) jos edelleen lähetys tapahtuu asetuksen (EU) 2015/2120 2 artiklan toisen kohdan 2 alakohdassa määritellyn internetyhteyspalvelun kautta, se tapahtuu hallinnoidussa ympäristössä.

(10) Edelleen lähettämällä tarkoitetaan näin ollen alkuperäisen televisio- tai radiolähetyksen samanaikaista, muuttamatonta ja lyhentämätöntä saattamista yleisön vastaanotettavaksi jonkun muun osapuolen kuin sen lähettäjäyrityksen toimesta, jonka toimesta tai jonka valvonnassa ja vastuulla kyseinen alkuperäinen lähetys lähetettiin. Lähetysten katsotaan tapahtuvan edelleen lähettäjän toimesta, kun edelleen lähettäjä tarjoaa pääsyn lähetykseen uudelle yleisölle omaan lukuunsa. Näin ollen esimerkiksi alkuperäisen lähetysten teknisenä kokoonpanijana tai lähettäjäyrityksen alihankkijana toimivaa yritystä ei pidetä edelleen lähettäjänä.

(11) Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan välittäminen yleisölle muodostuu kahdesta tekijästä: välittämisestä ja uudesta yleisöstä. Yleisölle välittämisen käsitettä ei ole mahdollista laajentaa kansallisesti. Jäsenvaltiolla ei ole siten oikeutta tulkita tai määrittää käsitettä EU-oikeudesta poiketen. Unionitason oikeuskäytännön mukaisesti edelleen lähettäminen yleisölle toteutuu ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseessä on myös uusi yleisö. Tätä ei ole valiokunnan kuulemien lainoppineiden asiantuntijoiden mukaan asianmukaisesti huomioitu hallituksen esityksessä.

(12) Asiantuntijakuulemisessa on todettu, että säännösehdotukseen ei sisälly siinä tarkoitettua edelleen lähettämisen määrittelyä. Oikeustilan selventämiseksi ja soveltamisen ennakoitavuuden varmistamiseksi olisi myös tärkeää, että tekijänoikeuslakiin otettaisiin yksiselitteiset alkuperäisen ja edelleen lähettämisen määritelmät. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 25 h §:ään uutta 2 momenttia edelleen lähettämisen selventämiseksi.

Teknologianeutraliteetti. (13) Hallituksen esityksessä HE 43/2022 vp korostetaan teknologianeutraliteettia ja todetaan edelleen lähettämisen voivan tapahtua riippumatta siitä, mitä tekniikkaa jakelija käyttää signaalin vastaanottamiseen. Ehdotettu sääntely on kuitenkin saadun selvityksen mukaan tosiasiallisesti sidoksissa jakelussa käytettyyn teknologiseen ratkaisuun. Valiokunnan näkemyksen mukaan hallituksen esityksen korostaman teknologianeutraliteetin mukaista olisi si pitää kaikkea samanaikaista eri verkoissa tapahtuvaa yleisölle välittämistä alkuperäisenä lähettämisenä teknologiasta riippumatta.

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

(14) Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut, että teknologianeutraalisuuden periaate on tärkeä, ja pitänyt olennaisena sananvapauden kannalta, että kotitalouksilla on jatkossakin pääsy maksuttomaan ja kattavaan televisio-ohjelmistoon jakelutavasta riippumatta. Nyt käsittelyssä olevan esityksen myötä on saadun selvityksen mukaan vaarana, että kaapeliyritykset ja taloyhtiöt vähentävät merkittävästi televisiosisällön jakelua kansalaisille, mikäli niiden nykyistä alkuperäisen lähettäjän valvonnassa ja vastuulla tapahtuvaa televisiojakelua pidettäisiin edelleen lähettämisenä. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että vaikka alkuperäinen lähettäjä on jo maksanut tekijöille koko Suomen osalta televisiosisältöä koskevista oikeuksista, korvauksia voitaisiin vaatia uudelleen verkkoyrityksiltä tai taloyhtiöiltä. Tämän vuoksi ja hallituksen esityksen tavoin valiokunta korostaa, että sääntelyn tulee olla teknologianeutraalia eli neutraalia edelleen lähettämisenä käytettyyn tekniikkaan nähden.

Suora sopiminen. (15) Voimassa olevan 25 h §:n 4 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuja sopimuslisenssisäännöksiä sovelletaan johtimitse lähetettävään radio- tai televisiolähetykseen vain, jos alkuperäinen lähetys on peräisin muusta Euroopan talousalueeseen kuuluvasta valtiosta. Säännös sulkee sopimuslisenssijärjestelmän ulkopuolelle Suomesta peräisin olevan alkuperäisen kaapelilähetyksen edelleen lähettämisen. Muilta osin sopimuslisenssin käyttäminen on ollut mahdollista jo nykyisin.

(16) Opetus- ja kulttuuriministeriöltä saadun selvityksen mukaan suora sopiminen on ensisijaisista, myös hallituksen esityksen mukaisessa mallissa. Valiokunta pitää kuitenkin selvänä, että tämä peruslähdekohta ei tule selkeästi esille esityksestä sen pykälätasolta. Käyttäjien hyväksi säädetty ja voimassa olevan lain mukainen sopimuslisenssijärjestelmä (extended collective licensing) poikkeaa direktiivin edellyttämästä pakollisesta kollektiivisesta lisensioinnista (mandatory collective licensing) siinä, että jälkimmäisessä luvat voidaan saada vain järjestöltä, ei lainkaan tekijöiltä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vakuuttanut, että hallituksen esityksessä ei siten ole ollut tarkoitus muuttaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, jonka mukaan on ollut mahdollista sopia suoraan oikeudenhaltijoiden kanssa alkuperäiseen lähetykseen sisältyvien teosten käytöstä myös edelleen lähettämistä varten. Sopimuslisenssi on luonteeltaan suoraa sopimista täydentävä. Lähettäjäyrityksen omiin ja hankkimiin oikeuksiin kollektiivista lisensiointia ei ole sovellettu voimassa olevassa laissa, vaan näiden osalta edelleen lähettämiseen tarvittavat oikeudet on hankittava lähettäjäyritykseltä itseltään. Tätä ei opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan muuteta hallituksen esityksessä.

(17) Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty valiokunnan huomiota suoraan sopimiseen suoran siirron menetelmän osalta. Asiantuntijakuulemisessa on ehdotettu 25 m §:ään uutta 2 momenttia, jotta suora sopiminen on myös suoran siirron menetelmän osalta aina mahdollista.

(18) Saadun selvityksen mukaan verkkolähetyksdirektiivin 7 artiklan kansallista liikkumavaraa ei olisi tarpeen hyödyntää. Kansallisen liikkumavaran hyödyntäminen ei valiokunnan näkemyksen mukaan myöskään ole tarpeen, koska tekijänoikeudet hankitaan koko Suomen alueelle alkuperäisen lähettäjän toimesta, mistä syystä Suomen sisällä ei käytännössä ole kotimaisten kanavien edelleen lähettämistä.

(19) Talousvaliokunta totesi lausunnossaan TaVL 43/2022 vp, että sopimusvapautta on mahdollista rajoittaa vain silloin, kun se on välttämätöntä. Tämä ei näyttäisi toteutuvan esityksen verk-

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

kolähetyksdirektiivin täytäntöönpanossa. Kollektiivihallinnoinnin tulisi lausunnon mukaan olla ainoastaan täydentävä lisensiointimuoto tilanteissa, joissa direktiivi mahdollistaa suoran sopimisen eri osapuolten välillä.

(20) Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä talousvaliokunnan tavoin liikenne- ja viestintävaliokunta korostaa sopimisvapauden ensisijaisuutta. Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että nykyisin laajalti käytössä oleva, vakiintunut ja hyvin toimiva suoran sopimisen mahdollisuus säilytetään kaikilta osin myös jatkossa. Käyttäjien hyväksi säädettyä ja voimassa olevan lain mukaista sopimuslissensijärjestelmää (extended collective licensing) voidaan hyvin käyttää täydentävänä toimintamahdollisuutena.

(21) Suora sopiminen on säilytettävä jatkossakin ensisijaisena toimintatapana. Valiokunta katsoo, että kansallinen liikkumavara voidaan niin haluttaessa hyödyntää siten, että suora sopiminen jää ensisijaiseksi mutta sopimuslissensijärjestelmää voitaisiin myös käyttää, mikäli niin halutaan. Tämän vuoksi valiokunta korostaa, että tekijänoikeuslain 25 h §:n edelleen lähettämistä ja 25 m §:n suoraa siirtoa koskevien sopimuslissensien tulee olla ainoastaan osapuolten välistä suoraa sopimista täydentäviä lisensiointimuotoja tilanteissa, joissa direktiivit mahdollistavat suoran sopimisen osapuolten välillä.

(22) Hallituksen esityksessä ehdotettu 25 h §:n 4 momentti on saadun selvityksen mukaan erittäin ongelmallinen, merkitykseltään epäselvä ja vaikuttaa perustuvan siihen aikaisempaan hallituksen esityksen luonnoksen versioon, jossa 1 momentissa edelleen lähettämisen käsitteeseen oli sisällytetty verkko-oheispalveluiden edelleenlähetys. Tämän vuoksi valiokunta esittää sen poistamista alla olevassa ehdotuksessa. Valiokunta kiinnittää sivistysvaliokunnan huomiota siihen, että momentti on syytä poistaa tai sitä tulee merkittävästi selventää, jotta siitä ei aiheudu ongelmia soveltamiselle.

Taloyhtiöt. (23) Opetus- ja kulttuuriministeriöltä saadun selvityksen mukaan edelleen lähettämisen ja alkuperäisen lähettämisen osalta olisi pyrittävä kansallisen liikkumavaran käytössä mahdollisimman vähäisiin voimassa olevan lain ja oikeustilan muutoksiin.

(24) Asiantuntijakuulemisessa on esitetty vakava huoli siitä, että erityisesti hallituksen esitykseen sisältyvät verkkolähetyksdirektiivin voimaan saattamiseksi säädettävät pykälät ja perustelut televisiokanavien jakelusta jäävät merkitykseltään epäselviksi. Toisaalta epäselväksi jää myös se, onko hallituksen esityksellä tarkoitus muuttaa televisiosisältöjen jakelun nykytilaa. Saadun selvityksen mukaan muutoksella olisi huomattava vaikutus suomalaisessa taloyhtiökentässä, jossa taloyhtiöt yhteisantenni- ja kaapelijärjestelmien omistajina saatettaisiin katsoa televisiosisältöjen edelleenlähetystä harjoittaviksi toimijoiksi. Tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa taloyhtiöt joutuisivat maksamaan erikseen tekijänoikeuskorvauksia tekijänoikeusjärjestölle. Tällainen velvollisuus uhkasi nostaa jo entuudestaan erittäin korkeiksi nousseita asumiskustannuksia. Nykyisellään vapaasti vastaanotettavien kanavien osalta televisioyhtiöt hankkivat ja maksavat nämä oikeudet yleisölleen koko Suomen kattavasti ja jakelutavasta riippumatta.

(25) Taloyhtiö, joka omistaa yhteisantennijärjestelmän tai kiinteistön sisäverkon, jonka kautta televisio-ohjelmia välitetään asukkaille, ei käytännössä voi valvoa tai aktiivisesti muutoinkaan vaikuttaa lähetettävään sisältöön, vaan lähetys kiinteistön verkossa tapahtuu nykyisellään käytet-

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

tävästä teknologiasta riippumatta alkuperäisen lähettäjän valvonnassa ja vastuulla. Näin ollen taloyhtiön verkossa tapahtuvan lähettämisen on saadun selvityksen mukaan katsottava direktiivin mukaisesti olevan osa alkuperäistä lähettämistä.

(26) Kun kollektiivinen hallinnointi 25 h §:ssä koskisi vain toisesta ETA-maasta peräisin olevia lähetyksiä, ei muutoksella opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan olisi vaikutusta myöskään yllä mainittuun oikeuskäytäntöön perustuviin yhteisantennitilanteisiin. Valiokunta pitää tärkeänä nykyisen, sinänsä toimivan ja verkkojaketudirektiivin mukaisen nykytilan säilyttämistä. Nykytilan säilymisen ja sen direktiivin mukaisuuden tulee kuitenkin huomattavasti selkeämmin ilmetä erityisesti alkuperäistä lähettämistä ja edelleenlähettämistä koskevista pykälistä sekä näiden perusteluista.

Muotoilun täsmentäminen. (27) Asiantuntijakuulemisen mukaan direktiivi tiettyjen satelliitin välityksellä tapahtuvaan yleisradiointiin ja kaapeleitse tapahtuvaan edelleenlähettämiseen sovellettavien tekijänoikeutta sekä lähioikeuksia koskevien sääntöjen yhteensovittamisesta, ETY 93/83, 27.9.1993 mahdollistaa valtion rajojen sisällä tapahtuvan välittämisen sääntelyn täsmentämisen. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että hallituksen esityksen perusteella rajanveto alkuperäisen ja edelleenlähettämisen välillä jää aiempaa epäselvemmäksi.

(28) Kokonaisuutena ehdotettu TV-oikeuksia koskeva sääntely saattaa johtaa vakiintuneen oikeustilan uudelleenarviointiin ilman asiaan kuuluvien käsitteiden ja niistä johdettavien vastuiden täsmentämistä, mikä aiheuttaa TV-lähetystoiminnan osapuolten oikeusturvan ja kaapelioperaattoreiden elinkeinonharjoittamisen vapauden ja omaisuudensuojan sekä kansalaisten sivistyksellisten yms. oikeuksien vaarantumisen. Sääntelyä on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarpeen muokata siten, että sopimuslisenssi olisi vain täydentävä mahdollisuus suoran siirron tilanteissa. Lisäksi alkuperäisen ja edelleenlähettämisen käsitteitä olisi tarpeen täsmentää EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaiseksi.

(29) Valiokunnalle on korostettu, että sääntelyä on välttämätöntä täsmentää alkuperäisen ja edelleenlähettämisen välisen rajanvedon osalta, jotta sääntely mahdollistaa televisiotoiminnan jatkumisen sen nykyisessä muodossa. Tämän vuoksi valiokunta esittää sivistysvaliokunnalle 25 h §:n täsmentämistä seuraavalla tavalla:

25 h §. Radio- ja televisiolähetysten edelleen lähettäminen

Radio- tai televisiolähetykseen sisältyvän teoksen saa, lähetystä muuttamatta sopimuslisenssin nojalla, siten kuin 26 §:ssä säädetään, lähettää edelleen yleisön vastaanotettavaksi samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.

Edelleen lähettämällä tarkoitetaan tilannetta, jossa lähetys toteutetaan muun osapuolen kuin alkuperäisen lähettäjän toimesta tai tämän valvonnassa ja vastuulla riippumatta siitä, millä tavalla ohjelmesignaali on vastaanotettu edelleen lähettämistä varten. (Uusi 2. mom.)

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta lähetykseen sisältyvän teoksen edelleen lähettämiseen, jos sen tekijä on luovuttanut oikeuden sen edelleen lähettämiseen sille lähettäjäyrittäjälle, jonka lähetystä edelleen lähettäminen koskee.

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

Edellä 1 momentissa tarkoitettua edelleen lähettämistä ja 2 momentissa tarkoitettujen teosten edelleen lähettämistä koskevat luvat on myönnettävä samanaikaisesti.

(4 mom. poist.)

(30) Saadun selvityksen mukaan lainsäädännön uudistamisen keskiössä pitäisi olla se, ettei kotimaisen TV-toiminnan toimivuus ja nykytilanne vaarantuisi tekijänoikeuslain epävarman tulkinna ja riskien vuoksi. Edelleen kotitaloudet Suomessa ovat tyypillisesti ainoastaan yhden jakelukanavan piirissä, ja näin ollen TV-kanavien jakelu on mahdollistettava kaikissa niissä muodoissa, joissa kukin kotitalous sen voi vastaanottaa. Sekä opetus- ja kulttuuriministeriö että liikenne- ja viestintäministeriö ovat esittäneet huolen sananvapauden yhdenvertaisesta toteutumisesta. Sananvapauden kannalta on olennaista, että kotitalouksilla on jatkossakin pääsy maksuttomaan ja kattavaan televisio-ohjelmistoon jakelutavasta riippumatta. Valiokunta toteaa edelleen, että tekijänoikeuslainsäädäntöä arvioitaessa on sananvapauden lisäksi huomioitava myös tekijänoikeuden haltijoiden omaisuudensuoja.

(31) Saadun selvityksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä tulee huomioida kansalliset erityispiirteet, ja se, miten muualla Pohjoismaissa on asiaa säännelty, ei ole kaikilta osin relevantti peruste, ja jättäisi kansallisen sääntelyn epäselväksi. Muissa Pohjoismaissa, sekä laajemmin EU-maissa vapaasti vastaanotettavia kanavia on vähemmän kuin Suomessa, ja televisiomarkkinat ovat perustuneet vahvemmin tilaajamaksullisten kanavien jakeluun. Nyt käsitellyssä olevan esityksen myötä on saadun selvityksen mukaan vaarana, että kaapeliyritykset ja taloyhtiöt vähentävät merkittävästi televisiosisällön jakelua kansalaisille, mikäli niiden nykyistä alkuperäisen lähettäjän valvonnassa ja vastuulla tapahtuvaa toimintaa pidettäisiin edelleen lähettämisenä. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että vaikka alkuperäinen lähettäjä on jo maksanut tekijöille koko Suomen osalta televisiosisältöä koskevista oikeuksista, korvauksia voitaisiin vaatia uudelleen verkkoyrityksiltä tai taloyhtiöiltä.

(32) Myöskään se, että direktiivi on epäselvä tai että kansallisesta voimassa olevasta epäselvästä lainsäädännöstä on vireillä oikeudenkäynti, ei ole peruste jättää oikeustilaa selkeyttämättä kansallisesti. Edelleen valiokunta toteaa, että määritelmän selventämistä ei tule jättää perustelujen tasolle tilanteessa, jossa toimialalla tilanteeseen joudutaan hakemaan selvennystä kaikille osapuolille kalliiden oikeusprosessien kautta. Tämän lisäksi valiokunta huomioi, että verkkolähetyksdirektiivi on direktiivi eikä suoraan kansallisesti sovellettava asetus, ja siten kansallisesti edelleen lähettämisen määritelmän selventämiselle löytyy valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansallista liikkumavaraa. Edelleen lähettämisen määritelmä sisältyy verkkolähetyksdirektiivin 2 artiklan 2 kohtaan, ja mitään estettä tämän määritelmän hyödyntämiselle kansallisessa sääntelyssä ei valiokunnan saaman tiedon mukaan ole.

(33) Liikenne- ja viestintävaliokunnan saaman selvityksen mukaan esittelevä ministeriö on tiedustellut asian käsittelyn aikana komission virkamiesten epävirallisia näkemyksiä nyt voimaan saatettavien direktiivien määritelmiin liittyen ja valiokunta on saanut yksityiskohtaisen selvityksen näiden vastausten sisällöstä. Tältä pohjalta valiokunta katsoo, että kyseiset epäviralliset vastaukset ovat siinä määrin tulkinnanvaraisia ja epäselviä, että niiden perusteella ei voida tehdä nyt käsitellyssä olevaa sääntelyä koskevia ratkaisuja.

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

(34) Valiokunnan huomiota on kiinnitetty epäselvyyteen 25 h §:n, 25 m §:n ja 50 f §:n muodostaman kokonaisuuden osalta. Vaikuttaa siltä, että kyseisten säännösten muodostama kokonaisuus saattaa tehdä signaalin suorasta siirtämisestä tekijänoikeudellisesti relevantin toimen. Tämän vuoksi valiokunta kiinnittää sivistysvaliokunnan huomiota siihen, ovatko 25 m ja 50 f § tarpeellisia.

(35) Valiokunta pitää tärkeänä, että sivistysvaliokunta arvioi, onko nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen ja sen perusteluihin saatu perustuslakivaliokunnan edellyttämä tasapaino tekijöiden, käyttäjien ja kansalaisten perusoikeuksien osalta.

Siirtovelvoite

(37) Asiantuntijakuulemisessa on katsottu pelkästään kaapelioperaattoreja koskevan siirtovelvoitteen olevan perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta ongelmallinen. Edelleen on yhdytty perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 58/2022 vp esittämään kantaan siitä, että jakeluvelvoitetta koskevaa lainsäädäntöä olisi tarkasteltava ja tehtävä mahdollisesti tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset. Lainsäädäntöä on teledirektiivin perusteella arvioitu useasti ja useaan otteeseen muutettu, jolloin perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa lainsäädäntöön.

(38) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut siirtovelvoitetta koskevia säännöksiä omaisuudensuojan rajoituksina ja sananvapauden kannalta. Valiokunta on muun muassa pitänyt sananvapauden toteutumiseen liittyvän viestinnän monipuolisuuden ja moniarvoisuuden näkökulmasta tärkeänä turvata televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien pääsy kaapeliverkkoon. Valiokunta on edelleen todennut, että tärkeää on varmistaa, että myös kaapeliverkkoon kuuluvissa kotitalouksissa asuvat pääsevät tosiasiallisestikin osallisiksi riittävän monipuolisesta ja moniarvoisesta ohjelmistotarjonnasta ilman kohtuuttomia lisäkustannuksia. Erityisesti julkisen palvelun sisältöjen saatavuutta on pidetty vakiintuneesti sananvapauden toteutumisen vähimmäisedellytyksenä.

(39) Saadun selvityksen mukaan siirtovelvoite on omaisuuden käyttörajoitus, jolle on perustuslakivaliokunnan mukaan sananvapauden turvaamiseen liittyvä hyväksyttävä peruste. Siirtovelvoitteen ala on kuitenkin jatkuvasti kaventunut, sillä teknologisen kehityksen johdosta jakelutavat ovat moninaistuneet ja televisiolähetystyksiä voidaan vastaanottaa myös useammalla laitteella. Koska julkisen palvelun sisältöjen saatavuutta on vakiintuneesti pidetty sananvapauden toteutumisen vähimmäisedellytyksenä, koskee nykyisellään siirtovelvoite enää vain Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistoja. Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut, että siirtovelvoitteen laajentamiseen tulee suhtautua varauksella ja perusoikeuksien välinen tasapaino tulee varmistaa. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan siirtovelvoitteeseen kohdistuu sen laajentamisen sijaan paineita supistaa velvoitetta entisestään. Edelleen liikenne- ja viestintäministeriö on todennut, että mikäli siirtovelvoitetta laajennettaisiin muihin televisiokanaviin, tulisi uudelleen arvioida myös tekijänoikeuslain 25 i §:n kohtuullisuus.

(40) Valiokunta pitää tärkeänä, että siirtovelvoitetta arvioidaan tarkoin säännöllisesti vähintään teledirektiivin edellyttämien viiden vuoden väliajoin.

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

Muita näkökohtia

Automaattiset estokeinot. (41) Ehdotetun 55 j §:n 1 momentin mukaan ”palveluntarjoajalla ja palvelun käyttäjällä on oikeus saada tekijältä kohtuullinen hyvitys teoksen perusteettomasta estosta tai poistosta ilman tähän lakiin perustuvaa syytä”. Saadun selvityksen mukaan ehdotus on puhtaasti kansallinen, sillä direktiivi ei sitä edellytä. Asiantuntijakuulemisessa sen on nähty horjuttavan artiklan 17 mukaista palveluntarjoajien, palvelun käyttäjien ja oikeudenhaltijoiden välistä tasapainoa.

(42) Ehdotusta on pidetty perusteettomana ja tarpeettomana. Lakiehdotuksen 55 k §:n 3 momentin mukaan ”palvelun käyttäjällä ja palveluntarjoajalla on oikeus nostaa kanne tekijää vastaan suojatun teoksen saannin estämistä tai teoksen poistamista koskevan oikeudettoman pyynnön aiheuttamasta vahingosta”. Kun käyttäjälle ja palveluntarjoajalle on näin turvattu mahdollisuus saada vahingonkorvausta tekijältä, jää epäselväksi, mitä vahingonkorvauksen lisäksi olisi tarkoitus hyvittää. Vahingonkorvausta säätelee vahingonkorvauslaki (412/1974). Tämän vuoksi valiokunta esittää sivistysvaliokunnalle, että edellä mainittu 55 j §:n 1 momentin säännös poistetaan.

6 a luku. (43) Valiokunnan huomiota on 55 f §:n osalta kiinnitetty siihen, että muutetun pykäläehdotuksen ja perustelujen muodostaman kokonaisuuden osalta ei vaikuta olevan täysin yksiselitteistä ja selvää, mitä käsitteillä ”menettelyt” ja ”käytännöt” tarkoitetaan. Sivistysvaliokunnan on hyvä tarkoin arvioida, muodostaako ehdotettu sääntely alkuperäisen esityksen ja sitä täydentävän esityksen perusteella näiltä osin selkeän kokonaisuuden.

Valmistelutyö

(44) Hallituksen esityksessä HE 43/2022 vp tehtiin konsulttivetoisen valmistelun jälkeen useita merkittäviä muutoksia aiempaan hallituksen esityksen luonnokseen, jota oli valmisteltu avoimemmin ja virkamiestyönä. Muutokset pääosin heikensivät sananvapauden, tutkimuksen vapauden ja opetuksen vapauden sekä käyttäjien oikeuksien ja teknologiateollisuuden asemaa. Useilta osin muutokset paransivat tekijänoikeusjärjestöjen asemaa, mutta saattoivat jopa heikentää teki-
jien asemaa.

(45) Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausuntonsa PeVL 58/2022 vp kappaleessa 28 huomiota siihen, että lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä ja on selvää, että sitä ei voida ulkoistaa. Myös oikeuskansleri on 5.12.2022 antamassaan päätöksessä (OKV/574/10/2022) kritisoinut alkuperäisen hallituksen esityksen valmistelua yhtyen perustuslakivaliokunnan näkökulmaan. Oikeuskansleri piti opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyä konsultin käyttämisessä hallituksen esityksen jatkovalmistelussa ongelmallisena ja kiinnitti ministeriön huomiota yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvaan puolueettomuuden ja objektiviteettiperiaatteen noudattamiseen ministeriön lainvalmistelussa ja sen järjestämisessä.

(46) Oikeuskanslerin mukaan ulkopuolisille on perustellusti saattanut syntyä epäilyks virkatoiminnan täyttä 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.

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

lussa. Oikeuskansleri toteaa, että lainvalmistelun riippumattomuuden ja objektiivisuuden turvaaminen on erityisen tärkeää tilanteissa, joissa esiintyy huomattavia intressien ristiriitoja. Oikeuskansleri piti myös huolestuttavana kantelussa esiin tuotua näkökulmaa siitä, että tekijänoikeuslain 25 h § olisi muuttunut sisällöltään konsultin Kopioston ja Telian välisessä oikeudenkäynnissä antamassa asiantuntijalausunnossa esitettyyn suuntaan.

Jatkotoimenpiteitä

Seuranta. (47) Perusoikeuksien välinen tasapaino tulee viime kädessä keskeisesti määräytymään sääädettävän lain ohella sen mukaan, kuinka tekijänoikeuslainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan käytännössä. Tulkinta- ja soveltamiskäytännöllä tulee näin ollen olemaan suuri merkitys myös siltä osin, miten sananvapaus huomioidaan ja millaiseksi sekä tekijänoikeuden haltijoiden että teosten käyttäjien oikeuksien välinen tasapaino lopulta muodostuu. Edellä esitetyistä syistä on riski siitä, että ehdotettavan sääntelyn tulkinta- ja soveltamistoiminnassa kaikki merkitykselliset perusoikeudet eivät tule riittävän tasapainoisesti huomioiduiksi ja että tulkinta- ja soveltamiskäytäntö johtaa ajan myötä esimerkiksi sananvapauden tai joidenkin muiden merkityksellisten perusoikeuksien liiallisiin rajoituksiin.

(48) Valiokunta korostaa, että tulee seurata hyvin tarkkaan esityksissä ehdotettavan sääntelyn tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä varsinkin siitä näkökulmasta, kuinka siinä huomioidaan tasapainoisella tavalla yhtäältä perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus ja toisaalta perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan piiriin kuuluvat tekijänoikeudet. Tarvittaessa seurannassa havaittuihin epäkohtiin näiden perusoikeuksien välisen tasapainon kannalta tulee puuttua viipymättä ryhtymällä tarvittaviin lainsäädännön muutost toimiin EU-oikeuden mahdollistamissa puitteissa.

Kokonaisuudistuksen tarve. (49) Perustuslakivaliokunta totesi lausunnoissaan PeVL 58/2022 vp ja PeVL 85/2022 vp jo 2000-luvun alussa todenneensa, että tekijänoikeuslaki on siihen eri syistä tehtyjen lukuisten osittaismuutosten seurauksena muodostunut varsin mutkikkaaksi ja vaikeaselkoiseksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt vaikeaselkoisuutta ongelmallisena, koska tekijänoikeuslainsäädäntö koskee lähes kaikkia ihmisiä. Tekijänoikeuslainsäädäntöön kohdistuu valiokunnan mielestä edelleen erityisiä selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksia, mikä tulisi ottaa huomioon sääntelyä valmisteltaessa¹. Käsillä olevissa esityksissä ehdotettavan sääntelyn myötä tekijänoikeuslainsäädäntö muodostuu saadun selvityksen mukaan entistä vaikeaselkoisemmaksi ja tulkinnanvaraiseksi sekä tuottaa entistä kiperämpiä ja monimutkaisempia tulkinta- ja soveltamiskysymyksiä.

(50) Pidemmällä tähtäimellä valtioneuvoston on saadun selvityksen mukaan tarpeen toteuttaa TV-ohjelmien välittämistä koskeva laajempi uudistus, jossa otettaisiin huomioon nyt tarkasteltavaa ehdotusta laajemmin muutokset monikanavajakelussa, teknologioiden kehityksessä ja jake-luverkkojen hallinnassa.

¹ PeVL 58/2022 vp, kappale 29 ja PeVL 7/2005 vp, s 2/II

Valiokunnan lausunto LiVL 41/2022 vp

(51) Tämän vuoksi valiokunta pitää tekijänoikeuslainsäädännön kokonaisuudistusta välttämättömänä. On tarpeen, että kokonaisuudistus tehdään useamman ministeriön yhteistyönä ja avoimesti tarvittavan tasapainon saavuttamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että sivistysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Heikki Autto kok
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Juho Kautto vas
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker