



EDUSKUNNAN SIVISTYSVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain 134 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, viestintämarkkinalain 134 §:n ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamiseksi (HE 13/2010 vp)

Eduskunnan käsiteltävänä olevaan yllä mainittuun asiaan liittyen Säveltäjän Tekijänoikeustoimisto Teosto r.y. kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää kunnioittavasti seuraavaa.

1. Siirtovelvoite kaventaa tekijänoikeutta ja tekijöiden omaisuudensuojaa

Siirtovelvoitetta koskeva sääntely puuttuu erittäin tuntuvasti siirtovelvoitteen kohteena olevien televisio- ja radiolähetysten tekijöiden ja muiden oikeudenhaltijoiden asemaan. Tämä johtuu siirtovelvoitteen laajuutta sääntelevän viestintämarkkinalain 134 §:n ja tekijänoikeuslain 25 i §:n kytkennästä toisiinsa. Jälkimmäisen säännöksen mukaan siirtovelvoitejakelu ei edellytä tekijänoikeuden haltijoiden lupaa eikä heille maksettavaa korvausta. Toisin sanoen: mitä laajempi siirtovelvoite säädetään, sitä enemmän tekijänoikeutta samalla kavennetaan.

Siirtovelvoite voidaan säätää vain sellaisiin syihin perustuen, jotka täyttävät yleispalveludirektiivin ja oman perusoikeusjärjestelmämme asettamat edellytykset. Hallituksen esityksessä siirtovelvoitteelle esitetyt perusteet eivät käsityksemme mukaan oleellisilta osin vastaa näitä vaatimuksia.

Katsomme, että siirtovelvoitesääntelyn uudistaminen tulee tehdä siten, että se tosiasiallisesti perustuu yleispalveludirektiiviin ja kansalliseen perusoikeusjärjestelmään ja täyttää molempien asettamat vaatimukset, erityisesti huomioon ottaen oikeasuhtaisuuden ja avoimuuden periaatteet. Tästä syystä

- siirtovelvoite tulee rajata koskemaan vain Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistoja
- kaupallisten vapaasti vastaanotettavien ohjelmistojen siirtovelvoite tulee lopettaa viimeistään hallituksen esityksessä ehdotetun siirtymäajan päättymiseen 30.6.2011 mennessä, jonka jälkeen näiden kanavien kaapelijakelu tulee järjestää sopimuksin
- siirtovelvoitteen tulee edelleen kohdistua vain perinteisiin kaapelitelevisioverkkoihin
- siirtovelvoitteen ei pidä koskea IPTV-jakelua tai muita uusia jakelutekniikoita, jotka eivät täytä yleispalveludirektiivissä asetettuja edellytyksiä.

2. Sivistysvaliokunnan aiempi kanta tekijöiden korvausoikeuden poistamiseen

Vuoden 2005 loppuun saakka voimassa olleen tekijänoikeuslain 25 i §:n perusteella televisio- ja radiolähetysten tekijöillä ja muilla oikeudenhaltijoilla oli oikeus saada tekijänoikeuskorvausta siirtovelvoitelähetysten jakelusta. Tekijöiden korvausoikeus poistettiin perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella tekijänoikeuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 7/2005 vp).

Tekijänoikeuslain muutosesityksestä antamassaan mietinnössä sivistysvaliokunta tarkasteli huolellisesti korvausoikeuden poistamisen vaikutuksia ja asetti muutetun tekijänoikeuslain 25 i §:n ulottuvuudelle selkeät puitteet (SiVM 6/2005 vp s. 9-10):

- 1) tekijöiden oikeusasemaa heikentävän vaikutuksensa vuoksi korvausoikeuden poistavan säännöksen tulee olla mahdollisimman tarkkarajainen:

”Kun korvausoikeus poistetaan rajoitussäännöksestä, rajoitussäännös muuttuu pakkolisenssistä täydeksi tekijänoikeuden rajoitukseksi. Tällaisen rajoituksen on syytä olla soveltamisalaltaan mahdollisimman tarkka. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa 1 momentissa olevaa säännöstä täsmennettäväksi.”

- 2) viestinnässä hyödynnettävän sisältöaineiston käytön korvaaminen on erittäin tärkeää ja korostaa sisältöjen tekijänoikeussuojan merkitystä viestintätilanteiden kehittyessä:

”Sivistysvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että viestintäjärjestelmät ja viestinnän muodot kehittyvät nopeasti. Järjestelmillä ei kuitenkaan ole yleisön kannalta merkitystä ilman monopuolista ja laadukasta sisältöä, joka muodostuu tekijänoikeudellisesti suojatusta aineistosta. Luova työ, esittävä taide ja sisältöjen tuotanto ovat entistä merkittävämpi osa luovaa taloutta, jota viestinnässä hyödynnetään. Tämän aineiston käytön korvaaminen on erittäin tärkeää. Tekijänoikeuden suojasta on tämän vuoksi pidettävä erityistä huolta tulevaisuuden kehittyvissä viestintätilanteissa.”

- 3) siirtovelvoitteen laajentaminen edellyttää tekijöiden korvausoikeuden palauttamista:

”Lisäksi valiokunta toteaa, että jos siirtovelvoitteen alaa jatkossa laajennetaan, tulee tekijöiden oikeudet turvata palauttamalla näiltä osin korvausoikeus siirtovelvoitteen alaisesta edelleenlähettämisestä.”

Hyväksyessään lain tekijänoikeuslain muuttamisesta Eduskunta samalla hyväksyi sivistysvaliokunnan esityksestä tekijänoikeuslain 25 i §:ssä säädetyt tekijöiden korvausoikeuden poistamisen vaikutuksiin liittyvän lausuman (EV 100/2005 vp):

”Eduskunta edellyttää, että tekijänoikeuslain 25 i §:ään hyväksytyt korvaussäännöksen poistamisen vaikutuksia seurataan ja, että tekijänoikeuslain mukaiset oikeudet jatkossa turvataan Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämällä tasolla tilanteissa, joissa jakeluvelvoitteen alaa mahdollisesti muutetaan tai uusia tai uudentyypisiä televisio- tai radiolähetysten välittämistapoja otetaan käyttöön tai vastaanottotavat merkittävästi muuttuvat.”

3. Hallituksen esitys ei perustele siirtovelvoitetta asianmukaisesti

Hallituksen esitystä ja sen tosiasiallisia vaikutuksia tulee tarkastella suhteessa sivistysvaliokunnan vuonna 2005 tekemiin linjauksiin.

- Ohjelmiston ja täydentävän palvelun erillinen arviointi: Jotta siirtovelvoite ylipäättään voitaisiin säätää, sen tulee olla ”välttämätöntä kunkin jäsenvaltion selkeästi määrittelemien yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi”. Kanavan ohjelmiston ja sitä täydentävän palvelun, esimerkiksi vammaisille loppukäyttäjille tarkoitetun ääni- tai tekstityspalvelun, siirtovelvoite tulee arvioida erikseen. Molempien tulee myös täyttää direktiivin asettamat vaatimukset.

Vaikka täydentävä palvelu täyttäisi yleisen edun mukaisuuden edellytykset, palvelua koskevaa siirtovelvoitetta ei voida siirtää siihen ohjelmistoon, johon palvelu liittyy. *Hallituksen esitys on perusteltu virheellisesti siltä osin, kun kyse on yleispalveludirektiivin mukaan siirtovelvoitteen piiriin kelpoisista ohjelmistoista.*

- Kaupallisten ohjelmistojen yleisen edun mukaisuuden perustelut: Siirtovelvoitteiden on oltava selkeästi määriteltyjä, oikeasuhteisia ja avoimia. Käytännössä tämä edellyttää säätämistä lain tasolla. Siirtovelvoitetta ei voida perustella yleisellä viittauksella yleiseen etuun vaan jäsenvaltion on selkeästi määriteltävä ne tavoitteet, joiden voidaan katsoa palvelevan yleistä etua.

Kaupallisten ohjelmistojen siirtovelvoitteen yleisen edun mukaisia tavoitteita ei ole selkeästi ja avoimesti määritelty laissa. Tästä syystä siirtovelvoitteen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi yleispalveludirektiivin edellyttämällä tavalla on mahdotonta. Siirtovelvoitteen ulottuvuuden määrittelemisen olennaisesti asetuksella tai ohjelmistoluovassa ei myöskään täyty perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta täsmällisestä ja tarkkarajaisesta lain tasoisesta sääntelystä. Tämä vaikeuttaa myös sen arvioimista, onko kaupallisten ohjelmistojen siirtovelvoitteelle osoitettavissa kansallisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

- IPTV-jakelun sisällyttäminen siirtovelvoitteen piiriin: Siirtovelvoitteiden on täytettävä yleispalveludirektiivin edellyttämä avoimuuden vaatimus sekä kansallisiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisen ja tarkkarajaisen lakisäänteisen sääntelyn vaatimus. Siirtovelvoitteet voivat koskea vain sellaisia verkkoja, joita 1) merkittävä määrä kyseisten verkkojen loppukäyttäjää käyttää 2) pääasiallisena keinonaan vastaanottaa radio- ja televisiolähetyskanavia. Merkittävänä määränä on pidetty 40 % loppukäyttäjistä.

IPTV tarkoittaa internet-teknologiaa hyödyntävää televisio-ohjelmistojen uutta jakelutapaa. Hallituksen esityksessä ei mainita IPTV-jakelua, mutta liikenne- ja viestintäministeriön lakiesitystä koskevassa tiedotusaineistossa 11.3.2010 on nimenomaisesti vahvistettu, että myös IPTV-jakelu tulisi kuulumaan siirtovelvoitteen piiriin. Hallituksen esityksen kirjauksessa viitataan epämääräisesti ohjelmistojen siirtämiseen katsojille ”jollakin muulla kuin yleisesti kaapelitelevisioverkossa käytetyllä tekniikalla” (HE 13/2010 vp s. 12).

Muodolliselta kannalta tämän kaltainen siirtovelvoitesääntely ei missään suhteessa täytä avoimuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Kirjaus jättää täysin epäselväksi esimerkiksi sen, mitä jakelutekniikoita tai -tapoja sen piiriin kuuluu ja millaisia

vaikutuksia näillä tekniikoilla on siirtovelvoitteen laajuuteen ja siirtovelvoitekanavien ohjelmistojen tekijöiden asemaan ja oikeuksiin.

Sisällölliseltä kannalta IPTV:tä ja muita uusia jakelutekniikoita tulee arvioida yleispalveludirektiivin asettamia siirtovelvoitteen yleisiä edellytyksiä vasten. Tuoreen tilaston mukaan (Finnpanel 3.2.2010) IPTV-vastaanottotalouksien määrä Suomen tv-talouksista vuonna 2009 oli vain 0,5 %. Oletettavasti vain ani harvalla näistäkään IPTV oli pääasiallinen keino vastaanottaa radio- ja televisiolähetyskanavia. *IPTV-vastaanotto ei siten missään suhteessa täytä yleispalveludirektiivin edellyttämää merkittävän määrän kriteeriä.*

Hallituksen esityksessä ei ole mitään arviointia siitä, miten esimerkiksi IPTV-jakelun yleistymisen vaikuttaa tekijöiden oikeuksien toteutumiseen. Perustelujen epämääräisyys avaa näkymiä siirtovelvoitteen huomattavaan laajenemiseen ilman lain sanamuodon tai edes sen perustelujen asettamia rajoitteita.

Hallituksen esityksen lähempi tarkastelu osoittaa edellä selostetuilla perusteilla, että sivistysvaliokunnan vuonna 2005 tekemiin linjauksiin verrattuna

- siirtovelvoitteen rajauksen epämääräisyys eli tarkkarajaisuuden puute heijastuu välittömästi tekijöiden korvausoikeuden poistamisen vaikutusten ulottuvuuteen eli tosiasiallisesti *laajentaa korvauksettomuutta* vaikka tarkoitus on ollut päinvastainen
- siirtovelvoitteen perustelujen epämääräisyys ja puutteellisuus pitää yllä vanhentunutta ja liian laajaa siirtovelvoitetta, joka tosiasiallisesti *heikentää ohjelmistojen oikeudenhaltijoiden tekijänoikeussuojaa* ja johtaa luovien sisältöjen käytön *korvaamatta jäämiseen* vaikka tarkoitus on ollut päinvastainen
- uudentyypisten televisio- tai radiolähetysten välittämistapojen käyttöönotto on vaivihkaa johtamassa *korvauksettoman siirtovelvoitejakelun laajenemiseen* vaikka tarkoitus on ollut tällaisissa tilanteissa turvata tekijänoikeuslain mukaiset oikeudet Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämällä tasolla.

4. Hallituksen esitys jatkaa ja laajentaa tekijöiden omaisuudensuojan rajoitusta

Tekijöiden ja ohjelmistojen muiden oikeudenhaltijoiden kannalta siirtovelvoitteessa on kyse ensisijaisesti Perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan rajoittamisesta. Perusoikeuksien tulkinnassa varallisuusarvoisten immateriaalioikeuksien on vakiintuneesti katsottu kuuluvan Perustuslain omaisuuskäsitteen piiriin.

Hallituksen esityksen mukaisesti toteutettu siirtovelvoite *jatkaisi* tekijöiden korvausoikeuden poistamisesta aiheutunutta omaisuudensuojan kavennusta, mutta perustelisi sen uudella tavalla, jonka sallittavuutta ja oikeasuhtaisuutta ei ole arvioitu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin yksiselitteisesti katsonut, että siirtovelvollisuuden avulla pyritään turvaamaan sananvapauden kuuluvaa oikeutta levittää ja vastaanottaa viestejä (PeVL 61/2002 vp). Kuitenkin hallituksen esitys on keskeisiltä osin rakennettu käsityksemme mukaan virheelliselle yleispalveludirektiivin tulkinnalle, jonka mukaan siirtovelvoitteen piirissä voisivat olla enää "vain yleistä etua edistävät ohjelmistot, joihin on liitetty palveluita, joiden avulla näkö- ja kuulovammaiset voivat seurata ohjelmia" (HE 13/2010 vp s. 4).

Tämän lisäksi uuteen kaapelijakeluteknologiaan liittyvästä epämääräisyydestään johtuen hallituksen esityksen mukainen siirtovelvoite tosiasiaassa *laajentaisi* tekijöiden omaisuuden suojan rajoitusta entisestään.

Nykyisen tekijänoikeuslain 25 i §:n voimassa ollessa *siirtovelvoitteen laajuus määrittelee samalla ohjelmistojen tekijänoikeudenhaltijoiden omaisuuden suojan rajoituksen laajuuden*. Koska ohjelmistojen korvaukseton jakelu johtaa tekijöiden omaisuuden suojan merkittävään rajoittamiseen, sen sallittavuutta pitää arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Näitä ovat mm. lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus. Viimeksi mainittu merkitsee, että perusoikeuden rajoituksen tulee laadultaan ja ankaruudeltaan olla oikeassa suhteessa siihen tarkoitukseen, jonka edistämiseksi se asetetaan.

Kaupallisten ohjelmistojen siirtovelvoitteeseen liittyen on vielä syytä todeta, että lähtökohtaisesti ohjelmistojen jakelu kaapelitelevisioverkossa on sopimusasia. Hallituksen esityksen mukaan ”ohjelmistojen jakelu järjestyy sopimuksin, koska ohjelmistoille on kysyntää ja kaupalliset televisiotoiminnan harjoittajat pyrkivät hankkimaan ohjelmistoilleen mahdollisimman paljon katsojia. Siirtovelvoite voidaan nähdä poikkeuksellisena puuttumisena sopimusperusteiseen jakeluun, kuten yleispalveludirektiivin 31 artiklassa ja siihen esitetyssä muutoksessa on tehty” (HE 13/2010 vp s. 16). Jo edellisen kerran siirtovelvoitetta tarkistettaessa vuonna 2007 lähtökohtana oli siirtovelvoitteen lakkaaminen kaupallisten kanavien osalta syyskuussa 2010. Perustuslakivaliokunta hyväksyi tuolloin kaupallisille lähettäjäyrityksille hallituksen esityksessä kaavaillun siirtymäajan (PeVL 19/2007 vp):

”Perustuslakivaliokunnan mielestä on oikeasuhtaisuuden ja sananvapauden kannalta perusteltua, että siirtovelvollisuus tulee harkittavaksi uudelleen viimeistään 31.8.2010 mennessä. Menettely antaa kaupallisille ohjelmistoille mahdollisuuden varautua uuteen tilanteeseen, jossa ohjelmistot ovat tämän jälkeen ehkä siirrettävissä vain sopimusperusteisesti. Sääntelylle ei ole perustuslaista johtuvaa estettä. Yleispalveludirektiivin 31 artiklakin edellyttää siirtovelvollisuuksien tarkastelemista säännöllisin väliajoin uudelleen.”

Nyt kolme vuotta myöhemmin perusteet kaupallisten ohjelmistojen siirtovelvoitteen pikaiseen lopettamiseen ovat entistäkin vahvemmat ja ajankohtaisemmat.

Helsingissä, toukokuun 20 päivänä 2010

Säveltäjäin Tekijänoikeustoimisto Teosto r.y.

Katri Sipilä
toimitusjohtaja

Martti Kivistö
edunvalvontajohtaja