Minna Aalto-Setälä LAUSUNTO 12.5.2022

Sivistysvaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ TEKIJÄNOIKEUSLAIN JA SÄHKÖISEN VIESTINNÄN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 43/2022 vp)

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 43/2022 vp). Kiitän mahdollisuudesta kommentoida hallituksen esitystä ja lausun asiasta kohteliaimmin seuraavaa.

Yleistä

Tekijänoikeussääntelyn tulee mahdollistaa uusien ja innovatiivisten tuotteiden ja palveluiden kehittämisen sekä uusien liiketoimintamallien tuomisen markkinoille. Tavoitteen tulisi olla eurooppalaisten sisämarkkinoiden toimivuuden ja kilpailukyvyn parantaminen. Myös tekijänoikeuden suojaamien tuotteiden ja palveluiden markkinoiden tulee voida kasvaa määrällisesti siten, että lisäkasvusta voisivat nauttia niin oikeudenhaltijat, kuluttajat, käyttäjät kuin myös suojattuja sisältöjä tuottavat tahot, kuten suomalaiset yritykset.

Suomalaisten niin kuin myös muiden eurooppalaisten yritysten on voitava toimia digitaalisilla markkinoilla vastaavasti kuin muut yritykset. Tekijänoikeussuojan tulisi osaltaan mahdollistaa suomalaisten yritysten tuotteiden ja palveluiden menestystä kansainvälisillä markkinoilla. Vain tämä mahdollistaa eurooppalaisten ja erityisesti suomalaisten yritysten mahdollisuuden kilpailla globaaleilla digitaalisilla markkinoilla.

Pyrkimys edistää sisältöjen rajat ylittävää saatavuutta sisämarkkinoilla on kannatettava. Laillisten tavaroiden ja palveluiden lisensioinnin kehittäminen on tällöin avainasemassa. Lisääntyvä tarjonta edistää eurooppalaisten sisältömarkkinoiden kehittymistä ja parempaa toimivuutta. Suoran sopimisen tulee olla ensisijainen ja muiden mahdollisten lisensiointitapojen, kuten sopimuslisenssin, vasta toissijaisia.

Sopimussuhteiden sääntely

Hallituksen esityksessä on uusi säännös koskien tekijän oikeutta asianmukaiseen ja oikeasuhtaiseen korvaukseen, mikä on DSM-direktiivin artikla 18 sananmuodon mukainen. Kyseinen säännös ei ole

tarpeellinen, koska voimassa oleva tekijänoikeuslain 29 § vastaa jo tällä hetkellä 18 artiklan vaatimuksia. Lain 29 §:n mukaan, jos teoksen alkuperäisen tekijän tekijänoikeuden luovutuksesta tekemän sopimuksen ehto on alalla vallitsevan hyvän sopimustavan vastaisella tavalla tai muutoin kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ehtoa voidaan sovitella tai se voidaan jättää huomioon ottamatta. Sopimusehdon sovittelu on siis mahdollista paitsi silloin, kun sopimus on alun perin ollut kohtuuton, myös silloin, kun sopimusehto myöhemmin muodostuu kohtuuttomaksi muuttuneista olosuhteista johtuen. Voimassa oleva 29 § menee direktiiviä pitemmälle, koska myös muita kuin korvausta koskevia sopimuksen ehtoja voidaan kohtuullistaa. Lakiin ei tulisi lisätä sellaista, mikä pikemmin aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta kuin tarjoaisi tekijälle lisäsuojaa.

Direktiivin 20 artiklassa on lisäksi säännös koskien tekijän oikeutta vaatia korvauksen kohtuullistamista muuttuneiden olosuhteiden johdosta. Kohtuuttomien sopimusehtojen sovittelu on Suomessa ollut jo pitkään mahdollista, samoin kuin tekijänoikeuden luovutusta koskevia sopimuksien kohtuullistaminen (edellä mainittu tekijänoikeuslain 29§). Pääsääntö tulee oikeustoimilain 36 §:stä, jota voidaan soveltaa kaikkiin sopimuksiin. Sen mukaan, jos oikeustoimen ehto on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ehtoa voidaan joko sovitella tai jättää se huomioon ottamatta. Koska meillä on jo asianmukaiset säännökset sekä oikeustoimi- että tekijänoikeuslaeissa, ei ole tarvetta laajentaa nykyistä tekijänoikeuslain 29 §:ää lisäämällä siihen uusia elementtejä.

Selvitys teoksen hyödyntämisestä

Tekijälle tulee kokonaan uusi oikeus selvitykseen teosten kaupallisesta hyödyntämisestä. Hallituksen esityksessä ei ole selvennetty kuinka monelta vuodelta taaksepäin tekijällä olisi oikeus vaatia selvitystä. Mielestäni jos asiasta ei ole sovittu, tekijällä tulisi olla oikeus pyytää näitä tietoja takautuvasti tietty määräaika. Tällä helpotettaisiin toimijoille säännöksestä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Selvityksen sisältämät liikesalaisuudet olisi tullut huomioida hallituksen esityksessä paremmin niin, että liikesalaisuuksien suoja turvataan. Se mihin tekijä saa käyttää selvityksen sisältämiä liikesalaisuuksia, olisi tullut määritellä perusteluissa. Esityksen perusteluiden mukaan selvityksen antavan käyttäjän tulee yksilöidä raportoitavasta tiedosta kaikki liikesalaisuudet, mikä usein tarkoittaan tekijälle annettavaan dataan tehtävää merkintää. Perusteluissa todetaan, ettei kaikkea tietoa teoksen hyödyntämisestä voitaisi pitää liikesalaisuutena. Säännös ja sen perustelut ovat kovin avoimet ja tulkinnanvaraiset, mikä aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille.

Oikeudenluovutuksen peruuttaminen

Oikeus peruuttaa tekijänoikeuden luovutus, jos teosta ei ole hyödynnetty, on myös uusi säännös. Kyse on huomattavasta puuttumisesta sopimusvapauteen, mistä aiheutuu oikeudellista epävarmuutta. Edelleenkin sopimuksien sitovuuden perussäännön (pacta sunt servanda) tulee olla pääsääntö myös tekijänoikeudellisissa sopimuksissa. Hallituksen esityksessä ei ole huomioitu tilannetta, jossa teoksesta on syntynyt useita versioita, joista julkaistavaksi on valittu yksi. Näin voi olla esimerkiksi kuvaussessiossa otettujen valokuvien osalta toimeksiantajan julkaistessa vain yhden valokuvan. Jos kuvaaja voisi peruutusoikeuteen vedoten itse julkaista myös muut sessiossa otetut kuvat, syntyisi epäterve kilpailutilanne kuvaajan ja hänen toimeksiantajansa välille, minkä ei tulisi voida olla mahdollista. Myöskään sitä, kuinka kauan itse sopimus on ollut voimassa tai onko käyttämättömyydelle syitä, ei ole huomioitu. Ehdotuksessa kannatettavaa on työ- ja virkasuhteessa luotujen teosten poistaminen soveltamisalasta.

Televisiotoiminnan sääntely

Verkkolähetys- ja DSM-direktiivit pyrkivät edistämään eurooppalaisen audiovisuaalisen alueen syntymistä ja vahvistamaan kansalaisten kulttuurisia oikeuksia eli ohjelmien saatavuutta rajat ylittävästi. Niiden peruslähtökohta on, että lähetystoiminnassa oikeudet hankitaan suoraan sopien oikeudenhaltijoilta. Direktiivit eivät aseta esteitä hankkia oikeudet eri lähetyskanavia varten. Suomessa televisioyhtiöt ovat perinteisesti hankkineet oikeudet niin maanpäälliseen lähetystoimintaan kuin kaapelilähetyksiä varten. Jos hallituksen esityksellä olisi haluttu muuttaa televisiokanavien olemassa olevaa jakelumarkkinaa, asiasta olisi tullut tehdä vaikutusarvio. Sellaista ei ole tehty.

Verkkolähetysdirektiivi edellyttää, että televisiokanavien jakelua koskevat säännökset ovat teknologianeutraaleja. Teknisellä jakelutavalla ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko kysymys alkuperäisestä lähettämisestä, edelleen lähettämisestä tai suorasta siirrosta, vaan tekijänoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellistä on toiminnan luonne. Jakeluverkon osalta on vain kyse kapasiteetin tarjoamisesta. Esimerkiksi televisiolähetysten tekninen jakelu ei ole tekijänoikeudellisesti relevanttia. Näin todetaan muun muassa verkkolähetysdirektiivin johdantolauseessa 20, jonka mukaan jakelijayrityksen liiketoiminnan kohdistuessa tekniseen tapaan televisio- ja radiolähetyksen vastaanoton varmistamiseksi tai parantamiseksi, jakelijayrityksen ei tule katsoa osallistuvan yleisölle välittämiseen.

Tätä taustaa vasten on ollut valitettavaa todeta, että televisiokanavien jakelua koskevat säännökset ja niiden perustelut ovat nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä epäselviä. Jos niitä ei nyt eduskuntakäsittelyn aikana selvennetä, uusi laki tulee aiheuttamaan oikeudellista epävarmuutta, kielteisiä vaikutuksia markkinoiden toimintaan ja mahdollisesti uusia, vuosikausia kestäviä oikeudenkäyntejä.

Alkuperäisen lähettämisen määritelmä tulee lisätä

Nyt käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksessä jää epäselväksi, mitä on alkuperäinen lähettäminen. Tämä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. Asian korjaamiseksi tulee määritellä alkuperäisen lähettämisen käsite yksiselitteisemmin.

Hallituksen esityksen mukaan edelleen lähettämisellä tarkoitetaan "alkuperäisen televisio- tai radiolähetyksen lähettämistä yleisön vastaanotettavaksi samanaikaisesti ja muuttamattomana alkuperäisen lähetyksen kanssa muun osapuolen kuin alkuperäisen lähetyksen lähettäjän toimesta". Suomessa vapaasti vastaanotettavien televisiokanavien alkuperäistä lähettämistä toteutetaan esimerkiksi antenni-, kaapeli-, IPTV- ja verkkolähetyksinä (ns. OTT-jakeluna). Meillä mikään televisioyritys ei omista omaa jakeluverkkoa, vaan alkuperäinen lähettäminen toteutetaan näissä verkoissa muun osapuolen kuin alkuperäisen televisioyrityksen toimesta.

Vaikka syksyllä 2021 lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa käsiteltiin alkuperäistä radio- ja televisiolähetystä koskevaa säännöstä (25.4 f §), ei nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä sitä käsitellä. Käsitteen tärkeyden vuoksi alkuperäisen lähettämisen määritelmä olisi syytä nyt eduskuntakäsittelyn yhteydessä selventää siten, että alkuperäistä lähettämistä on millä tahansa tekniikalla ja yleensä alihankkijoita käyttäen lähettäjä- eli televisioyhtiön toimesta tai valtuuttamana toteutettava lähettäminen yleisölle.

Edelleen lähettämisen määritelmä tulee selkeyttää (25 h §)

Hallituksen esityksessä jää niin ikään epäselväksi se, mitä on edelleen lähettäminen. Myös tästä aiheutuu oikeudellista epävarmuutta. Asian korjaamiseksi tulee määritellä myös edelleen lähettämisen käsite.

Aiemmin yksi edelleen lähettämisen keskeinen määritelmä sisälsi sen, että kyse on toisesta jäsenvaltiosta tulevasta lähetyksestä. Tämän kriteerin poistamista ei ole nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä selvennetty, vaan se on vain poistettu määritelmästä.

Edelleen lähettämistä voi tapahtua myös kotimaan sisäisessä lähetystoiminnassa. Tällöin kyse on toiminnasta, jossa muu kuin televisioyritys itse lähettää televisio-ohjelmia sellaiselle yleisölle, jolle televisioyritys ei ole lähetystä alun perin tarkoittanut ja jota varten se ei ole hankkinut oikeuksia. Eli edelleen lähettämistä voi olla ainoastaan alkuperäisen lähetyksen lähettäminen uudelle yleisölle, eli eri yleisölle kuin mille lähettäjäyritys on lähetyksen alkujaan tarkoittanut.

Edelleen lähettäminen tulee määritellä lähetyksen saattamiseksi yleisön vastaanotettavaksi muun osapuolen kuin sen lähettäjä- eli televisioyrityksen toimesta, jonka toimesta tai jonka valvonnassa

ja vastuulla kyseinen alkuperäinen lähetys lähetettiin. Tämä vastaa verkkolähetysdirektiivin 2 artiklan 2 a) kohtaa. Lisäksi määritelmän tulee sisältää se, että edelleen lähettämistä voi olla ainoastaan alkuperäisen lähetyksen lähettäminen uudelle yleisölle.

25 h §:ään tulee lisätä uusi momentti:

- *Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta 25 f §:n mukaiseen lähettämiseen eli kun lähetys tapahtuu lähettäjäyrityksen toimesta tai valvonnassa ja vastuulla millä tahansa teknologialla samanaikaisesti ja muuttumattomana*.

Suoran siirron määritelmä tulee selkeyttää

Verkkolähetysdirektiivi sisältää uuden käsitteen, joka koskee ohjelmien lähettämistä suoran siirron menetelmällä. Hallituksen esityksen suoraa siirtoa koskevissa säännöksissä ja niiden perusteluissa jää epäselväksi, mitä käsitteellä tekijänoikeudellisesti tarkoitetaan.

Suoran siirron menetelmää koskeva verkkolähetysdirektiivin 8 artikla lisättiin parlamentin käsittelyssä johtuen Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) Belgian televisiomarkkinoita koskevasta tuomiosta (SBS Belgium v. SABAM, C-325/14). Tapaus koski sitä, välittääkö yleisölle televisiokanavia televisioyhtiö vai jakelijayhtiö. Kyseessä oli erityistapaus, jossa ei tekijänoikeudellisessa mielessä tapahtunut televisiokanavan alkuperäistä lähettämistä tai edelleen lähettämistä. Tämän vuoksi direktiiviin otettiin oma artikla koskien tätä erityistapausta, jossa siis ohjelmia lähetetään suoran siirron menetelmällä.

Suomessa ei ole tällä hetkellä verkkolähetysdirektiivin tarkoittamalla tavalla suoran siirron menetelmään perustuvaa liiketoimintaa. Suomessa televisioyhtiöt siirtävät lähetyssignaalin jakelijayhtiölle kuitua pitkin ns. teknisellä suoralla siirrolla. Tällöin ohjelmia ei lähetetä verkkolähetysdirektiivin tarkoittamalla suoran siirron menetelmällä.

Selvyyden vuoksi on olennaista, että suoran siirron määritelmää selkeytetään siten, ettei signaalin tekninen siirto televisioyhtiöltä jakelijayhtiölle alkuperäistä lähettämistä varten ole direktiivin tarkoittamaa suoraa siirtoa tekijänoikeudellisessa mielessä.

Suora sopiminen tulee olla mahdollista myös suoran siirron osalta (25 m §)

Verkkolähetysdirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että suora sopiminen on mahdollista. Suoralla sopimisella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että televisioyhtiö hankkii oikeudet tuottajalta, joka on puolestaan hankkinut oikeudet tekijöiltä ja esittäviltä taiteilijoilta. Sama televisioyhtiö sopii sitten lähetyksen teknisestä jakelusta eri verkoissa jakeluyhtiön kanssa. Suoran sopimisen tulee olla

mahdollista ja ensisijaista kaikkien jakelutapojen osalta, olipa kyse alkuperäisestä lähettämistä, edelleen lähettämisestä tai lähettämisestä suoran siirron menetelmällä.

Tänä päivänä Suomessa televisioyhtiöt voivat sopia suoraan oikeudenhaltijoiden kanssa televisiolähetyksiin sisältyvistä oikeuksista tavoittelemilleen yleisöille riippumatta siitä, millä jakelutavalla ohjelmakanavat jaetaan yleisöille. Esimerkiksi 80 %:a ulkomaisten kanavien edelleenlähetysoikeuksista on sovittu suoraan lähettäjä- ja jakelijayhtiöiden kesken, jolloin tekijänoikeuslain mukaista sopimuslisenssiä ei ole tarvinnut käyttää.

Suoran sopimisen tulee jatkossakin olla mahdollista ja sopimuslisenssijärjestelmä, eli oikeuksien hankkiminen tekijänoikeusjärjestön kautta, vain täydentää suoraa sopimista. Tekijänoikeuslain mukainen sopimuslisenssijärjestelmä on tarkoitettu niitä tilanteita varten, joissa yksilöllinen sopiminen ei syystä tai toisesta ole mahdollista.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä suoran siirron menetelmää koskevassa pykälässä (25 m §) ei ole mahdollistettu suoraa sopimista. Kyseisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että “ilman sopimuslisenssijärjestelmän tukea ei tällaisen toiminnan aloittaminen Suomessa olisi myöskään mahdollista”. Tämä ei pidä paikkaansa. Kun lähettäjä- ja jakelijayhtiöt tuntevat toisensa liiketoiminnan kautta, oikeuksien hankkiminen kattavasti voi olla jatkossa mahdollista myös lähetettäessä ohjelmia suoran siirron menetelmällä käyttämättä sopimuslisenssijärjestelmää.

Verkkolähetysdirektiivin mukainen pakollinen kollektiivihallinnointi ei tarkoita sitä, että se ohittaisi televisioyhtiön oikeuden hankkia oikeudet suoraan sopimalla. Direktiivissä pakollinen kollektiivihallinnointi on suoraa sopimista täydentävä ja turvaa sen, ettei yksittäinen tekijä tai esittävä taiteilija voi estää muiden oikeudenhaltijoiden oikeuksien toteutumista tilanteessa, jossa oikeuksia ei ole hankittu suoraan sopimalla.

Verkkolähetysdirektiivin suoran siirron menetelmää koskevassa 8 artiklassa viitataan mahdollisuuteen noudattaa samoja menettelyjä kuin edelleen lähettämistä koskevissa artikloissa. Direktiivi sallii artiklojen 4, 5 ja 6 soveltamisen myös Suomessa tapahtuvaan lähettämiseen suoran siirron menetelmällä. Myös direktiivin johtolauseen 17 ohjeet selventävät asiaa.

Suoran sopimisen mahdollisuus on sisällytettävä myös suoran siirron menetelmään lisäämällä lain 25 m §:ään 2 momentti seuraavasti:

> *Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta teoksen lähettämiseen suoran siirron menetelmällä, jos tekijä on luovuttanut oikeuden teoksen lähettämiseen suoran siirron menetelmällä sille lähettäjäyritykselle, jonka lähetystä lähettäminen suoran siirron menetelmällä koskee.*

Verkkosisällönjakopalvelut

Uusi ehdotettu 6a luku koskee verkkosisällönpalveluita. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä säännökset on kirjoitettu pitkälle seuraten DSM-direktiivin artikla 17 sanamuotoja. Euroopan yhteisön tuomioistuin (EUT) antoi kyseisen artiklan osalta 26.4.2022 tuomion (C-401/19). Hallituksen esitystä tulee muuttaa ja tarkentaa niin, että se vastaa tuomiota. EUT katsoi, että jäsenvaltioiden tulee saattaessaan voimaan artikla 17 toteuttaa tuomion mukainen oikeuksien välinen tasapaino. Erityisesti haluan kiinnittää huomiota siihen, ettei verkkosisällönjakopalvelua saa asettaa tuomarin rooliin, sillä se vaarantaisi sananvapauden toteutumista verkkomaailmassa. Viittaan asiaan liittyvään julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen, jossa todettiin, että vain ’täysin selvät’ loukkaukset tulee estää ennalta.

Vaihtoehtoinen menettely erimielisyyksien ratkaisemiseksi (55i §)

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys esittää, että käyttäjän ja tekijän välisen tekijänoikeudellisen riidan ratkaisemista varten perustettaisiin uusi menettely, jota valvoisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Keväällä lainsäädännön arviointineuvostolle lähetetyssä hallituksen esitysluonnoksessa saman asian hoitaminen oli annettu Patentti- ja rekisterihallitukselle. Lainsäädäntöä valmistelevan tahon ottaminen vaihtoehtoisen riidanratkaisuelimen sijoituspaikaksi on outoa.

Katson, että Patentti- ja rekisterihallitus olisi jo vallan kolmijako-opin mukaisesti luontevampi taho vastaamaan vaihtoehtoisesta riidanratkaisumenettelystä. Se olisi riittävän etäällä, mikä takaisi neutraalin ja puolueettoman käsittelyn riidan eri osapuolille. Eri toimijoiden roolit tulisi pitää erillään ja selkeinä, jottei jatkossa aiheutuisi tarpeettomia hankaluuksia.

Minna Aalto-Setälä
Lakimies
Keskuskauppakamari