HE 43/2022 vp
Kaarlo Tuori

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 43/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä 43/2022 vp lausuntonsa (PeVL 58/2022 vp). Hallitus on tämän jälkeen antanut täydentävän esityksen (HE 313/2022) , jossa on erityisesti pyritty vastaamaan perustuslakivaliokunnan niin sanottuihin ponsilausumiin, joissa on edellytetty hallituksen lakiehdotusta muutettavaksi eräiltä osin, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Olen antanut sivistysvaliokunnalle 11.1.2023 lausunnon, jossa olen arvioinut, onko täydentävässä esityksessä otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämät huomautukset. Keskityn tässä lausunnossani radio- ja televisio-ohjelmien siirto- tai jakeluvelvoitteeseen, josta on säädetty paitsi tekijänoikeuslaissa myös liikenne- ja viestintävaliokunnan toimialaan kuuluvassa lainsäädännössä, kuten laissa sähköisen viestinnän palveluista.

Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan lyhyesti myös jakeluvelvoitteen – niin sanotun must carry -velvoitteen – alaisten televisio- ja radio-ohjelmien edelleen lähettämistä koskevaa tekijänoikeuslain 25 i §:ää, vaikka sitä ei hallituksen esityksessä 43/2022 vp ehdotettukaan. Valiokunta viittasi saamaansa selvitykseen, jonka mukaan ”ohjelmien jakeluvelvoitetta koskevalainsäädäntö on osin hajanaista ja kuuluu eri ministeriöiden toimialoihin, mikä voi olla omiaan vaikeuttamaan jakeluvelvoitteen kokonaisvaltaista arviointia”. Valiokunnan mukaan ”sääntelyssä voi olla perustuslainkin kannalta merkityksellisiä muutostarpeita”. Valiokunta pitikin ”tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä tarkasteltaisiin jakeluvelvoitetta koskevaa lainsäädäntöä ja tehtäisiin mahdollisesti tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset. (kohdat 23-24) – Hallituksen täydentävässä esityksessä puolestaan todetaan, että

tekijänoikeuslain 25 i §:ssä tarkoitettu jakeluvelvoite ei kuulu nyt täytäntöön pantavien direktiivien alaan ja että sen tarkastelu on jätetty myöhempään ajankohtaan.

Olen laatinut eri toimeksiannosta jakeluvelvoitteesta ja siihen liittyvistä tekijänoikeuskorvauksista selvityksen,[1] johon perustuslakivaliokunta lausunnossaan ilmeisesti viittasi. Toistan seuraavassa selvitykseni pääasiallisia johtopäätöksiä niiltä osin kuin ne liittyvät erityisesti liikenne- ja viestintävaliokunnan toimialaan.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 227 §:ssä on säädetty kaapelitelevisioyritysten velvollisuudesta siirtää verkossaan ilman korvausta televisio- ja radio-ohjelmistoja. Korvaukseton siirtovelvoite koskee nykyisin ainoastaan Yleisradion ohjelmistoja. Tekijänoikeuslain 25 i §:ssä taas on säännöksiä, joiden otsikkona on *Jakeluvelvoitteen alaisten ohjelmien edelleen lähettäminen*. Pykälän 2 momentissa on säädetty siirtovelvoitteen alaisia ohjelmistoja koskevista tekijänoikeuskorvauksista. Tämän säännöksen mukaan ”tekijällä on oikeus saada edelleen lähettäjältä korvaus edelleen lähettämisestä, jollei edelleen lähettäjä näytä toteen, että korvaus on jo maksettu lähetysoikeuksien hankinnan yhteydessä”.

Hallituksen esityksessä ei edellä todetun mukaisesti ehdoteta muutoksia 25 i §:ään. Tämä pykälä kuitenkin liittyy radio- ja televisiolähetysten edelleen lähettämistä koskevaan 25 h §:ään, joka kuuluu esityksessä avattavaksi ehdotettuihin säännöksiin. Tekijänoikeuslain 25 i §:n sääntelyssä on perustavia ongelmia, jotka ovat osaksi valtiosääntöoikeudellisia. Ensimmäinen ongelma on se, onko siirtovelvoitteen täyttämisessä lainkaan kysymys edelleen lähettämisestä siten kuin 25 i §:n sääntelyssä oletetaan. Televisio- ja radio-ohjelmistojen jakelu voi olla edelleen lähettämistä vain siinä tapauksessa, että on olemassa alkuperäinen lähetys, jolla ohjelmistot on jo saatettu yleisön saataviin tekijänoikeuslain 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kun kaapeliverkko-operaattorit välittävät siirtovelvoitteen alaisia ohjelmistoja, ei ole olemassa alkuperäistä lähettämistä, johon nähden ohjelmistojen saattaminen kaapeliverkkoa käyttävän yleisön saataviin olisi edelleen lähettämistä. Yleisradion ohjelmistoja ei saateta

[1] Lausunto FiCom ry:lle 21.4.2022 eräistä oikeudellisista kysymyksistä, jotka koskevat sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 227 §:n mukaista televisio- ja radio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta sekä siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen edelleen lähettämisestä tekijänoikeuslain 25 i §:n mukaan maksettavia tekijänoikeuskorvauksia. Lausunto on luettavissa järjetön internet-sivustolta.

tekijänoikeuslain 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla yleisön saataviin ilman ulkopuolisen verkko-operaattorin toimintaa.

Voidaankin katsoa, että ohjelmistojen jakelu sekä sopimusperusteisesti ja korvausta vastaan antenniverkossa että siirtovelvoitteen nojalla ja korvauksetta kaapeliverkossa on alkuperäistä lähettämistä. Vain kaapeliverkko-operaattoreille säädetty korvaukseton siirtovelvoite on perustuslain 6 §:ssä vahvistetun yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta ongelmallinen. kun siirtovelvoitteesta aikanaan säädettiin – ensimmäisen kerran vuonna 1987 laissa kaapelilähetystoiminnasta – YLE omisti antenniverkoston, jossa sen lähetyksiä lähetettiin. Antenniverkko on kuitenkin ulkoistettu, ja YLEN:n ohjelmistot jaetaan antenniverkossa sopimusperusteisesti ja korvausta vastaan. Lakisääteisen siirtovelvoitteen asettamista kaapeliverkkojen haltijoille voitaisiin pitää EU-oikeuden ja kansallisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamalla tavalla välttämättömänä vain, jos voitaisiin osoittaa, että markkinamekanismi ei tässä kohdin toimisi. Jakeluvelvoitteen välttämättömyyden arvioinnissa on myös otettava huomioon radio- ja televisiolähetysten vastaanottamisessa tapahtuneet olennaiset muutokset, kuten siirtymä internet-pohjaiseen vastaanottamiseen. Jakeluvelvoitteesta on alun pitäen säädetty teknologisessa ja markkinatilanteessa, joka on vuoteen 2023 tultaessa olennaisesti muuttunut.

Tekijänoikeuslain 25 i §:ssä kaapeliverkkoyrityksille säädetty korvausvelvollisuus tekee kaapeliverkko-operaattorien siirtovelvoitteesta omaisuudensuojan kannalta entistäkin ongelmallisemman, tarkoittaahan 25 i §:n säännös sitä, että siirtovelvoitetta ei ole vain täytettävä korvauksetta, vaan operaattorit saattavat päinvastoin joutua itse suorittamaan korvausta lakisääteisen velvoitteensa toteuttamisesta. Siinäkin tapauksessa, että siirtovelvoitteen alainen jakelu katsotaan edelleen lähettämiseksi, tekijänoikeuskorvauksen vyöryttäminen kaapeliverkkoyrityksille on sekä kansallisen perusoikeusjärjestelmän että EU-oikeuden siirtovelvoitteelle asettamien edellytysten kannalta kohtuutonta. Kuten perustuslakivaliokunta totesi vuonna 2005 antamassaan lausunnossa (PeVL 7/2005 vp), omaisuudensuojan näkökulmasta ei ole oikeasuhtaista – tai, toisin ilmaistuna, kohtuullista – että kaapelitelevisioyritykset joutuvat maksamaan lakisääteisen velvoitteensa täyttämisestä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon nojalla korvaussäännös poistettiin tekijänoikeuslaista. Se palautettiin lakiin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 64/2014 vp ottaman uuden kannan nojalla.

Valiokunnan mukaan korvausta puolsivat ”tekijänoikeuden haltijoiden tekijänoikeuteen perustuvat varallisuusoikeudelliset intressit, jotka myös saavat suojaa perustuslain omaisuudensuojasääntelyn kautta”. Vaikka siirtovelvoitteen ala onkin supistunut, kaapeliverkkoyritysten maksettavaksi voidaan tekijänoikeuskorvauksina vyöryttää merkittäviä summia. SVPL 227.4 § ja asunto-osakeyhtiölain vallitseva tulkinta estäisivät yrityksiä perimästä korvauksia loppukäyttäjiltä tai asunto-osakeyhtiöiltä.

Perustuslakivaliokunnan tekijänoikeuskorvausta koskevat lausunnot näyttävät perustuvan virheelliseen oletukseen, jonka mukaan siirtovelvoitteen täyttäminen olisi ohjelmistojen edelleen lähettämistä. Perustuslakivaliokunta on niin ikään sivuuttanut kokonaan sen nykyisin noudatettua käytäntöä vastaavan vaihtoehdon, jonka mukaan tekijänoikeuskorvauksen maksajaksi osoitettaisiin lähettäjäorganisaatio – nykyisessä tilanteessa Yleisradio – jonka ohjelmistoja siirtovelvoite koskee. Tämä vaihtoehto vastaisi Yleisradiolle säädettyä julkisen palvelun velvoitetta ja Yleisradion toiminnan rahoittamista verovaroin.

Esitin perustuslakivaliokunnalle nyt käsiteltävästä hallituksen esityksestä antamassani lausunnossa, että siirtovelvoitteen alaisia ohjelmistoja koskeviin tekijänoikeuskorvauksiin otettua kantaa tulisi jälleen tarkistaa. Oikeustilan selventämiseksi olisi myös tärkeää, että tekijänoikeuslakiin tai sen perusteluihin otettaisiin yksiselitteiset alkuperäisen ja edelleen lähettämisen määritelmät. Hallituksen esityksessä avattavaksi ehdotettuun tekijänoikeuslain 25 h §:ään ei ehdoteta otettavaksi edelleen lähettämisen määritelmää. Pykäläehdotuksen perusteluissakaan ei tuoda selkeästi esille sitä, että edelleen lähettämistä voi olla vain yleisön saataville jo saatetun alkuperäisen lähetyksen välittäminen uudelle yleisölle ja että alkuperäistä lähettämistä on myös verkko-operaattorin lähettäjäorganisaation lukuun sekä tämän ”valvonnassa ja vastuulla” toteuttama ohjelmistojen tekninen jakelu.

Siirtovelvoitteen kannalta merkitykselliset säännökset ovat hajallaan eri laeissa, jotka kuuluvat eri ministeriöiden vastuualueeseen: sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa, tekijänoikeuslaissa, yleisradiolaissa ja asunto-osakeyhtiölaissa. Tämä on vaikeuttanut siirtovelvoitteen kokonaisvaltaista arviointia niin kansallisen

perusoikeusjärjestelmän kuin EU-oikeudenkin – nykyisin ensisijaisesti teledirektiivin ja verkkolähetysdirektiivin – kannalta. Tämä koskee sekä hallituksen esityksiä että eduskunnan valiokuntien lausuntoja ja mietintöjä. Pidänkin tärkeänä, että myös liikenne- ja viestintävaliokunta oman toimialansa näkökulmasta perustuslakivaliokunnan kannan, jonka mukaan valtioneuvoston piirissä tulisi tarkastella jakeluvelvoitetta koskevaa lainsäädäntöä ja tehdä tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset.

Helsingissä 13.1.2023

Kaarlo Tuori
Professori (emeritus)