FiCom ry | Asko Metsola
12.1.2023

FiComin lausunto tekijänoikeuslain uudistuksesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa hallituksen esityksestä tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 43/2022 vp) täydentämisestä (HE 313/2022 vp). FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Täydentävä hallituksen esitys ei poista verkkolähetysdirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Verkkolähetysdirektiivi ei edellytä muutoksia suomalaiseen tv-toimintaan ja siihen liittyvään lisensiointiin, mutta epäselvä hallituksen esitys uhkaa viedä toimintaedellytykset nykyiseltä kotimaiselta tv-toiminnalta.
- Tekijänoikeuslain 25 h §:ään tulee lisätä uusi 5 momentti, jossa selvennetään verkkolähetysdirektiivin 20 johdantokappaleen mukaisesti, että edelleenlähettämisenä ei pidetä ohjelmasignaalin jakelijan lähettäjäyritykselle tarjoamaa teknistä tapaa lähettäjäyrityksen lähetyksen vastaanoton varmistamiseksi tai parantamiseksi.
- Tekijänoikeuslain 25 m §:ään tulee lisätä uusi 2 momentti, jotta suora sopiminen on myös suoran siirron menetelmän osalta aina mahdollista. Sääntelyssä ei tule rajoittaa sopimusvapautta siltä osin kuin se ei ole välttämätöntä.
- Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset edellyttävät vielä tarkennuksia.

Verkkolähetysdirektiivin täytäntöönpanon ongelmat edelleen ratkaisematta

Täydentävään esitykseen sisältyvät sen tavoitteista kertovan kappaleen mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset hallituksen esityksen (HE 43/2022 vp) pykäliin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota muuhunkin kuin vain nyt muutettavaksi ehdotettuun DSM-direktiivin verkkosisällönjakopalveluita koskevaan sääntelyyn, tekstin- ja tiedonlouhintaan sekä opetusta koskeviin poikkeuksiin.

Perustuslakivaliokunta mainitsee lausuntonsa kappaleessa 29 todenneensa jo 2000-luvun alussa, että tekijänoikeuslaki on siihen eri syistä tehtyjen lukuisten osittaismuutosten seurauksena muodostunut varsin mutkikkaaksi ja vaikeaselkoiseksi. Valiokunnan lausunnon mukaan nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotuskaan ei ollut omiaan lisäämään sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. **Tekijänoikeuslainsäädäntöön kohdistuu perustuslakivaliokunnan mielestä edelleen erityisiä selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksia, mikä tulisi ottaa huomioon sääntelyä valmisteltaessa.**

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausuntonsa kappaleessa 28 huomiota siihen, että lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä ja on selvää, että sitä ei voida ulkoistaa. Myös oikeuskansleri Tuomas Pöysti 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 yleensä objektiviteettiperiaatteen noudattamiseen ministeriön lainvalmistelussa ja sen järjestämisessä.

Oikeuskanslerin mukaan ulkopuolisille on perustellusti saattanut syntyä epäilys 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. 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, viitaten tässä myös talousvaliokunnan lausuntoon.

Talousvaliokunta otti lakiuudistuksen valmisteluun kantaa omassa lausunnossaan (TaVL 43/2022 vp). Talousvaliokunta piti tärkeänä, että tekijänoikeussääntelyssä otetaan tasapainoisella tavalla huomioon eri osapuolten intressit. **Tavoitteena tulisi talousvaliokunnan mukaan olla mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen lainsäädäntö.** Talousvaliokunta katsoi, ettei sääntelyssä tule rajoittaa sopimusvapautta siltä osin kuin se ei ole välttämätöntä. Näin ollen esimerkiksi verkkolähetysdirektiivin täytäntöönpanoon liittyvissä säännöksissä kollektiivihallinnoinnin tulee olla ainoastaan täydentävä lisensiointimuoto tilanteissa, joissa direktiivi mahdollistaa suoran sopimisen eri osapuolten välillä. Tähän näkemykseen ei voi kuin yhtyä.

Tekijänoikeussääntelyssä tulee pyrkiä yleiseen, toimivia markkinarakenteita luovaan sääntelyyn, jossa otetaan tasapainoisesti ja puolueettomasti huomioon eri osapuolten ja sidosryhmien intressit. Sääntelyä ei tule laatia tietyn tekniikan tai toimintatavan erityistarpeisiin, sillä liian yksityiskohtainen sääntely muodostuu ongelmaksi tekniikan ja liiketoimintamallien kehittyessä. Tekijänoikeuslainsäädännön tulee olla teknologianeutraalia.

FiCom toistaa 9.5.2022 päivätyssä lausunnossaan liikenne- ja viestintävaliokunnalle esittämänsä ja viittaa lisäksi ko. lausunnon liitteenä toimitettuun emeritusprofessori Kaarlo Tuorin asiantuntijalausuntoon sekä 10.5.2022 kuulemisessa näytettyihin esityskalvoihin.

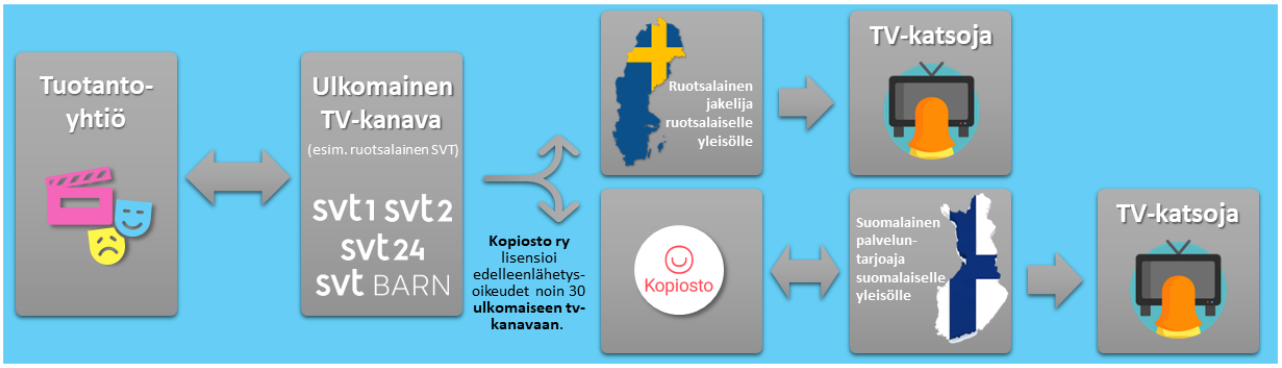
Ratkaisuehdotus verkkolähetysdirektiivin täytäntöönpanon ongelmien ratkaisemiseksi

Verkkolähetysdirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on viime kädessä kysymys televisiokanavien jakelun nykytilan turvaamisesta Suomessa. Jos direktiivi implementoidaan väärin, uhkana voi olla televisiojakelun päättyminen kaapeliverkoissa, taloyhtiöissä sekä muissa yhteisantennijärjestelmissä. Tällainen muutos vaikuttaisi yli 70 prosenttiin väestöstä. Verkkolähetysdirektiivi ei edellytä televisiojakelun edellytysten muuttamista eikä vaikutuksenarviointia nykytilan muuttamisesta ole edes tehty.

Kotimaisten, katsojille maksuttomien kanavien alkuperäinen lähettäminen eroaa ulkomaisten maksutelevisiokanavien edelleenlähettämisestä

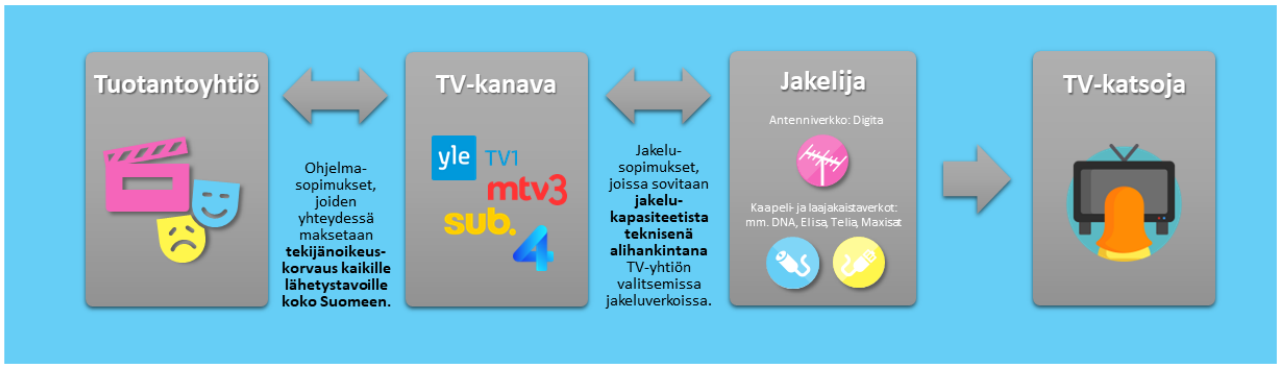
Kotimaisten vapaasti vastaanotettavien tv-kanavien alkuperäisten lähetysten jakelu eri televisioverkoissa eroaa tilanteesta, jossa kaapelioperaattori tarjoaa asiakkailleen maksullista kanavapakettia, johon sisältyy muita kuin kotimaisia, katsojalle maksuttomia tv-kanavia.

Ulkomaisia, katsojille maksullisia kanavia tarjotaan yleensä operaattorin omana liiketoimintana suomalaisille katsojille. Tällöin ulkomainen tv-yhtiö on alun perin tarkoittanut sisältönsä katseltavaksi oman valtionsa alueella, ja huolehtinut tekijänoikeusmaksuista niiltä osin, mutta ei muiden alueiden tai yleisöjen osalta. Suomalaisen operaattorin liiketoiminnassa on tässä tapauksessa kyse *edelleenlähettämisestä*, jolloin operaattori maksaa tekijänoikeuslain mukaisia sopimuslisenssikorvauksia Kopiostolle, ellei ulkomainen tv-yhtiö ole jo hankkinut tekijöiltä oikeuksia, jolloin edelleenlähettämisestä sovitaan suoraan tv-yhtiön kanssa.



Kuva 1: Ulkomaisten televisiokanavien edelleenlähettäminen Suomessa

Kotimaisten, katsojille maksuttomien tv-lähetysten jakelu sen sijaan on verkkolähetysdirektiivin 20 johdantokappaleessa tarkoitettua teknistä jakelua ja näin ollen tv-yhtiöiden *alkuperäistä lähettämistä*, sillä lähetykset tapahtuvat tv-yhtiöiden valvonnassa ja vastuulla, eivätkä jakelijat mahdollista lähetysten välittämistä tv-yhtiöiden tarkoittamaa yleisöä laajemmalle yleisölle kuin Suomen alueelle. Jakelija ei peri kotimaisten vapaasti vastaanotettavien kanavien jakelusta lähetysten vastaanottajilta jakelusta mitään maksua.



Kuva 2: Kotimaisten vapaasti vastaanotettavien televisiokanavien alkuperäinen lähettäminen Suomessa

Verkkolähetysdirektiivin johdantokappaleessa 20 on todettu, että ”*[j]os signaalien jakelijat ainoastaan tarjoavat lähetystoimintaa harjoittaville organisaatioille Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetun ”teknisen tavan” kyseisen lähetyksen vastaanoton varmistamiseksi tai parantamiseksi, signaalien jakelijoiden ei pitäisi katsoa osallistuvan yleisölle välittämiseen*”. Mainitussa verkkolähetysdirektiivin johdantokappaleessa 20 on nimenomaisesti haluttu vahvistaa, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö teknisen tavan tarjoamisesta soveltuu myös verkkolähetysdirektiivin soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin (C-325/14 - SBS Belgium, kohdat 32–33; C-

431/09 ja C-432/09 - Airfield ja Canal Digitaal, kohdat 74 ja 79; C-403/08 ja C-429/08 - Football Association Premier League ym., kohta 194; sekä C-306/05 - SGAE, kohta 42), ja tämä tulee huomioida myös pantaessa verkkolähetysdirektiiviä kansallisesti täytäntöön.

Verkkolähetysdirektiivin määritelmä ”edelleenlähetys” sekä verkkolähetysdirektiivillä muutettu satelliitti- ja kaapelidirektiivin määritelmä ”edelleenlähetys kaapeleitse” sisältävät molemmat edellytyksen siitä, että kyse on toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevasta televisio- tai radiolähetyksestä, jotta nämä lähetykset kuuluisivat verkkolähetysdirektiivin ja satelliitti- ja kaapelidirektiivin soveltamisalaan. Euroopan unionin tuomioistuin on vakiintuneessa satelliitti- ja kaapelidirektivin määritelmää ”edelleenlähetys kaapeleitse” koskevassa oikeuskäytännössään todennut, että käsitteen ”edelleenlähetys kaapeleitse” piiriin eivät kuulu muun ohessa samassa jäsenvaltiossa eli siinä jäsenvaltiossa, josta alkuperäinen lähetys on peräisin, tapahtuva edelleenlähetys (Tuorein päätös 8.9.2022, C-716/20 - RTL Television, kohta 62; mutta myös C-275/15 - ITV Broadcasting ym., kohta 21; sekä C-306/05 - SGAE, kohta 30). Verkkolähetysdirektiivin 7 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot voivat säätää, että verkkolähetysdirektiivin televisio- ja radiolähetysten edelleenlähetystä koskevan III luvun ja satelliitti- ja kaapelidirektiivin edelleenlähetystä kaapeleitse koskevan III luvun sääntöjä sovelletaan tilanteisiin, joissa alkuperäinen lähetys ja edelleenlähetys tapahtuvat molemmat niiden alueella. Verkkolähetysdirektiivi ei kuitenkaan velvoita säätämään näin.

Tekijänoikeuslain 25 h § tulee lisätä uusi 5 momentti, jossa selvennetään verkkolähetysdirektiivin 20 johdantokappaleen mukaisesti, että edelleenlähettämisenä ei pidetä ohjelmasignaalin jakelijan lähettäjäyritykselle tarjoamaa teknistä tapaa lähettäjäyrityksen lähetyksen vastaanoton varmistamiseksi tai parantamiseksi. Tältä osin kyse on tekijänoikeuslain 25 f §:ssä tarkoitetusta lähettäjäyrityksen toimesta tai valvonnassa ja vastuulla tapahtuvasta alkuperäisestä lähetyksestä. Tällä hetkellä kotimaiset jakeluyritykset, esimerkiksi kaapelioperaattorit, toimivat tällaisina uudessa ehdotetussa 5 momentissa tarkoitettuina ohjelmasignaalin teknisinä jakelijoina, ja lähettäjäyritykset hankkivat tekijöiltä oikeudet koko lähetysketjuun.

Se, onko kysymys alkuperäisestä lähetyksestä vai lähetyksen edelleenlähettämisestä, määräytyy sen mukaan, kattavatko alkuperäistä lähetystoimintaa varten hankitut oikeudet jakelukanavan vai eivät. Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisussaan todennut, että mikäli oikeudenhaltijat ovat tietoisia siitä, että lähettäjäyrityksen lähetysten vastaanottajina voivat olla kaikki saman valtion alueella olevat henkilöt, kattaa oikeudenhaltijoiden antama lupa kaikki jakelutavat, sillä eri jakelutavat eivät muodosta uutta yleisöä, jota oikeudenhaltijat eivät olisi ottaneet huomioon lupaa antaessaan (C-138/16 - AKM, kohdat 28–30). **Lisättäväksi ehdotetun uuden 5 momentin myötä Suomen tekijänoikeuslaki vastaisi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä verkkolähetysdirektiivin johdantokappaletta 20.**

Uusi 5 momentti on tärkeä myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan tekijänoikeuslailta edellyttämän selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimusten täyttämisen kannalta (PeVL 58/2022 vp, kohta 4) sekä toisaalta, kuten perustuslakivaliokunta on todennut, siksi, koska suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 58/2022 vp, kohta 11).

Uusi 25 h § 5 momentti

> Mitä edellä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta 25 f §:n mukaiseen lähettämiseen, kun lähetys tapahtuu lähettäjäyrityksen toimesta tai valvonnassa ja vastuulla millä tahansa teknologialla samanaikaisesti ja muuttumattomana. Edellä 1 momentissa tarkoitettuna edelleen lähettämisenä ei pidetä ohjelmasignaalin jakelijan lähettäjäyritykselle tarjoamaa teknistä tapaa lähettäjäyrityksen lähetyksen vastaanoton varmistamiseksi tai parantamiseksi.

Suoran sopimisen tulee aina olla mahdollista

Liikenne- ja viestintävaliokunnan tulee todeta lausuntonsa perusteluissa selvyyden vuoksi, että tekijänoikeuslain 25 h §:n edelleenlähettämistä ja 25 m §:n suoraa siirtoa koskevien sopimuslisenssien tulee olla ainoastaan osapuolten välistä suoraa sopimista täydentäviä lisensointimuotoja tilanteissa, joissa direktiivit mahdollistavat suoran sopimisen osapuolten välillä. Kuten edellä on todettu, talousvaliokunta on katsonut omassa lausunnossaan (TaVL 43/2022 vp), ettei sääntelyssä tule rajoittaa sopimusvapautta siltä osin kuin se ei ole välttämätöntä: esimerkiksi verkkolähetysdirektiivin täytäntöönpanoon liittyvissä säännöksissä kollektiivihallinnoinnin tulee talousvaliokunnan mukaan olla ainoastaan täydentävä lisensiointimuoto tilanteissa, joissa direktiivi mahdollistaa suoran sopimisen eri osapuolten välillä. Tämä on linjassa myös perustuslakivaliokunnan Suomen tekijänoikeuslain sopimuslisenssijärjestelmästä lausuman kanssa (PeVL 7/2005 vp s. 7) sekä lainsäätäjän sopimuslisenssijärjestelmästä 25 h §:n edellisen muutoksen yhteydessä lausuman kanssa (HE 28/2004 s. 38–39 ja 62; ks. myös Komiteanmietintö 1953:5, s. 53). Hallituksen esityksessä on osin annettu ymmärtää, että edellä kuvattu lähtökohta toteutuisi esityksessä ehdotetussa ja pakollista kollektiivista hallinnointia sovellettaisiin vain direktiivin velvoittamissa tilanteissa (HE 43/2022 vp s. 46–47). Toisaalta hallituksen esityksessä on kuitenkin joissakin yhteyksissä ristiriitaisesti esitetty pakollinen kollektiivihallinnointi epäselvästi jopa yksinomaisena mallina edelleenlähettämisen (HE 43/2022 vp s. 15, 32, 92–94) ja suoran siirron osalta (HE 43/2022 vp s. 95).

Lisäksi liikenne- ja viestintävaliokunnan tulee ehdottaa 25 m §:ään uutta 2 momenttia, jotta suora sopiminen on myös suoran siirron menetelmän osalta aina mahdollista. Myös tämä lisäys vastaa talousvaliokunnan lausunnossaan vaatimaa muutosta, jossa verkkolähetysdirektiivin täytäntöönpanoon liittyvissä säännöksissä kollektiivihallinnoinnin tulee olla ainoastaan täydentävä lisensiointimuoto tilanteissa, joissa direktiivi mahdollistaa suoran sopimisen eri osapuolten välillä. Lisättävällä uudella momentilla tehtäisiin verkkolähetysdirektiivin 7 artiklan mukaisesti suora sopiminen verkkolähetysdirektiivin 5 artiklassa ilmaistulla tavalla mahdolliseksi. Lisättävä toinen momentti vastaa asiallisesti edelleen lähettämistä koskevan 25 h §: n 2 momenttia.

> **Uusi 25 m § 2 momentti:**
> Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta teoksen lähettämiseen suoran siirron menetelmällä, jos sen tekijä on luovuttanut oikeuden sen yleisölle välittämiseen sille lähettäjäyritykselle, jonka lähetystä lähettäminen suoran siirron menetelmällä koskee.

Tarkennuksia DSM-direktiivin verkkosisällönjakopalveluita koskeviin säännöksiin

Täydentävässä hallituksen esityksessä on ehdotettu muutettavaksi mm. DSM-direktiivin verkkosisällönjakopalveluita koskevia ehdotuksia, mutta nämä edellyttävät kuitenkin vielä tarkennuksia.

Eräisiin lähioikeuksiin soveltamista koskeva 55 m § määrittelee tekijänoikeuslakiin direktiiviä laajemman soveltamisalan, johon on sisällytetty myös valokuvien lähioikeudet sekä tietokannat. Määritelmä ei vastaa DSM-direktiivin 17 artiklaa, jonka mukaan "*[v]erkkosisällönjakopalvelujen tarjoajan on sen vuoksi saatava lupa direktiivin 2001/29/EY 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilta oikeudenhaltijoilta, esimerkiksi tekemällä lisensointisopimus, jotta se voi välittää teokset tai muun suojatun aineiston yleisölle tai saattaa ne yleisön saataviin*". Tekijänoikeuslain 55 m §:stä tulee poistaa viittaukset 49 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 49 a §:ssä tarkoitettuun lähioikeuden suojan kohteeseen.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lehtijulkaisun kustantajan lähioikeuksia koskevan tekijänoikeuslain 50 §:n ”hyvin lyhyitä otteita” koskevan poikkeuksen tarkoitus ei ole, että lehden otsikot, vaikka ne olisivat hyvin lyhyitä, eivät olisi kategorisesti suojan ulkopuolella (HE 43/2022 vp s. 108). Tulkinta ei huomioi otsikoiden välttämättömyyttä viitattaessa julkaisuun tai sisältöön, joten otsikot tulee jättää lehtikustantajan lähioikeuden suojan ulkopuolelle.