FiComin lausunto tekijänoikeuslain uudistuksesta

Asko Metsola

Täydentävä hallituksen esitys s. 3

”Täydentävän esityksen valmistelussa on katsottu, että koska Suomi on velvollinen saattamaan direktiivin kansallisesti voimaan ja sen voimaansaattaminen on merkittävästi määräajasta (7.6.2021) myöhässä ja koska komissio on jo aloittanut seuraamustoimenpiteet, joissa valmistellaan kanteen nostamista Suomea vastaan Euroopan unionin tuomioistuimessa, perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta esitetään vain välttämättömät muutokset alkuperäiseen hallituksen esitykseen. **Täydentävä esitys ei koske verkkolähetysdirektiiviä (EU) 2019/789.** Alkuperäisen esityksen käsittelyssä esiin tulevat muutostarpeet huomioidaan erikseen eduskunnassa. Tekijänoikeuslain 25 i §:ssä tarkoitettu jakeluvelvoite ei kuulu nyt täytäntöön pantavien direktiivien alaan ja sen tarkastelu on jätetty myöhempään ajankohtaan.

Täydentävään esitykseen sisältyvät pykäläluonnokset esiteltiin 24.11.2022 pidetyssä Teams-kokouksessa, johon lähetettiin kutsu n. 450 sidosryhmälle tai henkilölle. Esillä olleita pykälämuutoksia sekä kannatettiin että vastustettiin. Kuulemisen pohjalta tehtiin pieniä muutoksia pykäliin. Perusteluja täydennettiin vaikutusten arvioinnin osalta.”

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 58/2022 vp) s. 7

”**Lakiehdotuksen valmistelu**

(28) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä. Valiokunta on pitänyt selvänä, että sitä ei voi ulkoistaa. Käytännössä on kuitenkin katsottu, että tämä ei estä ulkopuolisten selvitysten tai asiantuntija-avun hankkimista (ks. PeVL 11/2016 vp, s. 8). Käytettävissä olevan selvityksen valossa arvioitavana olevan **hallituksen esityksen valmistelu näyttäisi perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin poikkeavan sellaisesta tyypillisestä tilanteesta, jossa valmistelun alkuvaiheessa käytetään selvityshenkilöä tai muuta vastaavaa asiantuntija-apua.** Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että ministeriöt kiinnittävät erityistä huomiota kokeneiden lainvalmistelijoiden riittävyyteen (PeVM 8/2015 vp).

(29) Perustuslakivaliokunta on jo 2000-luvun alussa todennut, että tekijänoikeuslaki on siihen eri syistä tehtyjen lukuisten osittaismuutosten seurauksena muodostunut varsin mutkikkaaksi ja vaikeaselkoiseksi (PeVL 7/2005 vp, s. 2/II). **Nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotuskaan ei ole omiaan lisäämään sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.** Valiokunta on pitänyt vaikeaselkoisuutta ongelmallisena, koska tekijänoikeuslainsäädäntö koskee lähes kaikkia ihmisiä (PeVL 7/2005 vp, s. 2/II). **Tekijänoikeuslainsäädäntöön kohdistuu valiokunnan mielestä edelleen erityisiä selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksia, mikä tulisi ottaa huomioon sääntelyä valmisteltaessa.** ”

Talousvaliokunnan lausunto (TaVL 43/2022 vp) s. 3

”Talousvaliokunta toteaa, että sille annetuissa asiantuntijalausunnoissa on esitetty keskenään ristiriitaisia näkemyksiä erityisesti dsm-direktiivin 17 artiklaa ja verkkolähetysdirektiiviä koskevan sääntelyn osalta. Osa lausunnonantajista toteaa, että esitetyt muutokset vastaavat hyvin direktiivien säännöksiä, kun taas toisissa lausunnoissa katsotaan, että ehdotettu sääntely poikkeaa EU-sääntelystä. Monissa asiantuntijalausunnoissa tuodaan esiin hallituksen esityksen vaikutustenarvioinnin puutteellisuus. Lausunnonantajissa on myös herättänyt hämmennystä se, että **syksyllä 2021 lausunnolla ollut esitysluonnos on osittain ollut sisällöltään hyvin erilainen kuin nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys.**

Valiokunta pitää tärkeänä, että tekijänoikeussääntelyssä otetaan tasapainoisella tavalla huomioon eri osapuolten intressit. Tavoitteena tulee olla mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen lainsäädäntö, vaikka direktiivien ja tekijänoikeuslain tulkinta tuleekin todennäköisesti muovautumaan monin osin vasta tuomioistuinten oikeuskäytännön kautta.

Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan tekijänoikeuslainsäädännön tulee olla lähtökohdiltaan mahdollistavaa ja teknologianeutraalia. Talousvaliokunta katsoo, 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.**

Talousvaliokunta korostaa aiempia lausuntojaan vastaavasti tekijänoikeusmarkkinoiden tasapainoisten kilpailuolosuhteiden merkitystä. Sisältöjen laillinen saatavuus sekä toimivat ja tasapainoiset tekijänoikeusmarkkinat ovat merkityksellisiä niin luovan alan kuin kuluttajien näkökulmasta. ”

Oikeuskanslerin ratkaisu 5.12.2022 (OKV/574/10/2022) s. 11-12 sekä s. 13

”[---] **Pidän huolestuttavana kantelussa esiin tuotua näkemystä siitä, että kyseinen tekijänoikeuslain säännös (25 h §) olisi muuttunut sisällöltään konsultin asiantuntijalausunnossa[2] esitettyyn suuntaan.** Viittaan myös talousvaliokunnan lausuntoon, jonka mukaan lausunnonantajissa on herättänyt hämmennystä se, että syksyllä 2021 lausunnoilla ollut esitysluonnos on osittain ollut sisällöltään hyvin erilainen kuin nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys (TaVL 43/2022 vp, s. 3).

Lainvalmistelussa on kysymys yleisten oikeussääntöjen laatimista koskevista tehtävistä, ei tiettyjen asianosaisten etuja ja oikeuksia välittömästi koskevien ratkaisujen tekemisestä tai valmistelusta. **Katson, että konsultin antama asiantuntijalausunto ja siinä esitetty tulkinta on ollut omiaan synnyttämään epäilyksiä täysin puolueetonta ja objektiivista lainvalmistelua kohtaan.** Konsultin valmistelemilla tekijänoikeuslain muutoksilla voi mahdollisesti olla ainakin välillisiä vaikutuksia tekijänoikeusjärjestöille, sillä mikäli yhä useampi toimi voitaisiin tulkita edelleen lähettämiseksi, tarkoittaisi tämä tekijänoikeuskorvausten määrällistä kasvua.”

”**3. Johtopäätökset ja toimenpiteet**

Kiinnitän opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että lainvalmistelu kuuluu ministeriöiden ydintehtäviin eikä sitä tule pääsääntöisesti ulkoistaa. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen on mahdollista lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa eli lähinnä hallituksen esityksen esivalmistelun tai perusvalmistelun aikana. Tällöinkään toimivaltaisen ministeriön ja sen virkamiesten vastuu lainvalmistelun laadusta ei poistu. Lausuntomenettelyn jälkeinen jatkovalmistelu ja hallituksen esityksen viimeistely valtioneuvoston yleisistuntoa varten tulee tehdä ministeriössä virkatyönä ja virkavastuulla. **Pidän opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyä konsultin käyttämisessä hallituksen esityksen jatkovalmistelussa näin ollen ongelmallisena.**

Toisekseen kiinnitän opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan puolueettomuuden ja yleensä objektiviteettiperiaatteen noudattamiseen ministeriön lainvalmistelussa ja sen järjestämisessä. **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.** Lainvalmistelun riippumattomuuden ja objektiivisuuden turvaaminen on erityisen tärkeää tilanteissa, joissa esiintyy huomattavia intressien ristiriitoja.

Saatan tämän käsitykseni opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon toimittamalla ministeriölle päätökseni.”

Verkkolähetysdirektiivin täytäntöönpanon ongelmat edelleen ratkaisematta

- 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. Muutos vaikuttaisi yli 70 prosenttiin väestöstä.
- Verkkolähetysdirektiivi ei edellytä televisiojakelun edellytysten muuttamista eikä vaikutuksenarviointia nykytilan muuttamisesta ole tehty.

Edelleenlähettämisen käsitettä selkeytettävä

”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 lähettäjäritykselle tarjoamaa teknistä tapaa lähettäjäyrityksen lähetyksen vastaanoton varmistamiseksi tai parantamiseksi.”

- Televisiotoiminta on perinteisessä lineaarisessa muodossaan (tv-kanavina) tekijänoikeuslain 2 § 3 mom mukaista yleisölle välittämistä johtimitse tai johtimitta ja tekijänoikeuden rajoituksia koskevassa luvussa yleisölle välittäminen on jaoteltu alkuperäiseksi lähettämiseksi (25 f §), edelleen lähettämiseksi (25 h §) ja suoran siirron menetelmäksi (uusi 25 m §).
- HE:n edelleenlähettämisen käsite perustuu Suomen tv-markkinalle vieraaseen toimintamalliin ja verkkolähetysdirektiivin virheelliseen tulkintaan. Alkuperäisen lähettämisen ja edelleenlähettämisen ero jää epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi.
- Edelleenlähettäminen on direktiivinkin mukaan ”*saattamista yleisön vastaanotettavaksi jonkun muun osapuolen kuin sen lähettäjäyrityksen toimesta, jonka toimesta tai jonka valvonnassa ja vastuulla kyseinen alkuperäinen lähetys lähetettiin*”. Lähetyksen teknisenä kokoonpanijana tai lähettäjäyrityksen alihankkijana toimivaa yritystä ei tule pitää edelleenlähettäjänä riippumatta siitä, millä teknologialla signaali saatetaan katsojien vastaanotettavaksi.
- Direktiivit tai kansainväliset sopimukset eivät edellytä , että toisen yrityksen osallistuminen yleisölle välittämiseen tekisi siitä automaattisesti edelleenlähettäjän – tai että jokin tietty teknologia (esim. kaapelitelevisio) olisi lähtökohtaisesti edelleenlähettämistä.

Suoran sopimisen ensisijaisuus

Suoran sopimisen tulee jatkossakin olla ensisijaista riippumatta siitä, onko kysymys alkuperäisestä lähettämisestä, edelleenlähettämisestä tai suoran siirron menetelmällä toteutettavasta yleisön saataville saattamisesta.

→ Tarvitaan uusi 25 m § 2 mom

- Suoralla sopimisella tarkoitetaan sitä, että televisio- tai radio-ohjelmistoja lähettävä yritys voi hankkia oikeudet suoraan tekijöiltä tai muilta oikeudenhaltijoilta sekä sopia jakelusta sellaisten jakelijoiden kanssa, joiden toiminta katsotaan vaikkapa edelleenlähettämiseksi tai suoran siirron menetelmällä tapahtuvaksi lähettämiseksi.
- Verkkolähetysdirektiivin (sekä satelliitti- ja kaapelidirektiivin) mukaan suora sopiminen tulee olla televisiotoiminnassa aina mahdollinen. Tekijän oikeutta rajoittava (pakollinen) kollektiivinen lisensiointi toimii sitä täydentävänä mekanismina silloin, kun suora sopiminen ei ole mahdollista.
- Suoran siirron menetelmä on direktiivin mukaisesti vain yksi tapa toteuttaa alkuperäinen lähettäminen. Suoran sopimisen tulee olla siis mahdollista myös suoran siirron menetelmän osalta.
- 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.

Televisiomarkkinan nykytilanne säilytettävä ennallaan

Edelleenlähettämisen osalta tulee todeta, että Suomen nykyiset televisiomarkkinat perustuvat suoraan sopimiseen ja alkuperäiseen lähettämiseen, eikä lainsäätäjän ole tarkoitus muuttaa nykytilannetta – vaikutusarvioita minkään muunlaista tulkintaa varten ei ole edes tehty.

- Keskeisimmät lineaarista televisiotoimintaa koskevat direktiivit ovat satelliitti- ja kaapelidirektiivi sekä nyt voimaan saatettava verkkolähetysdirektiivi. Nämä direktiivit sääntelevät toisesta jäsenvaltiosta tulevaa lähetystä, mikä on edelleenlähettämisen käsitteen keskeinen sisältö.
- Suomalainen televisiomarkkina eroaa monilta osin muiden EU-maiden televisiomarkkinoista ja lisensiointikäytännöistä, mikä tulee ottaa huomioon verkkolähetysdirektiiviä voimaan saatettaessa.
- Ehdotetun tekijänoikeuslain 25 h § perustelut ovat epäselvät ja monitulkintaiset, joten ehdotuksilla voi olla hallitsemattomia vaikutuksia televisiomarkkinaan.
- Jakeluteiden erilainen kohtelu johtaisi myös eri jakelutapoja hyödyntävien katsojien erilaiseen kohteluun. Jos suoran sopimisen ensisijaisuutta ja teknologianeutraalisuutta ei varmisteta, edessä olisi dramaattisia ja negatiivisia vaikutuksia operaattoreiden lisäksi lähettäjäyrityksille, oikeudenhaltijoille sekä viime kädessä myös taloyhtiöille ja tv-katsojille.