

Sivistysvaliokunnan 31.1.2023 pyytämät täydentävät selvitykset

Asia: HE 43/2022, HE 313/2022, PeVL 58/2022 ja PeVL 85/2022 sekä LiVL 41/2022 huomioon ottamiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö täydentää 31.1.2023 annettua vastinetta valiokuntaneuvoksen ja edustajien esittämien kysymysten osalta seuraavassa.

ASIA 1: 25 h § Edelleenlähettäminen; pykälän elementit vs. direktiivi

1) Verkkolähetydirektiivin määritelmä 2 artiklan 2 kohdassa ja LiV-ehdotuksen vertailu

Verkkolähetydirektiivi, jossa määritelmä 2 artiklan 2 kohdassa, **nimenomaisesti sulkee ulos määritelmästä direktiivissä 93/83/ETY määritellyn edelleenlähetyksen kaapeleitse**, (kts. punaisella), joten ”toimesta, valvonnassa ja vastuulla” -kohtaa ei voida soveltaa kaapeleitse tapahtuvan edelleenlähettämisen poikkeukseksi. Poikkeus on koskenut satelliittilähetyksiä, joita lähettäjäyritys ei ole itse voinut tehdä. Alla direktiiviteksti ja LiV:n ehdotus vertailua varten peräkkäin.

Kun verrataan verkkolähetydirektiivin määritelmän 2 kohdan määritelmää 9 artiklassa olevaan määritelmään kaapeleitse tapahtuvaa edelleenlähetystä koskien, voidaan huomata, että ”toimesta, valvonnassa ja vastuulla” puuttuu määritelmästä. EU-lainsäätäjä ei ole nähnyt tarpeelliseksi säätää satelliittilähetyksiä vastaavaa elementtiä kaapelilähetyksen osalta.

Ongelma on siinä, että liikenne- ja viestintävaliokunnan ehdottamassa muotoilussa ei tehdä eroa määritelmässä sen suhteen, millä tavalla edelleenlähettäminen tapahtuu. Näin ollen määritelmä on direktiiviin verrattuna virheellinen.

Verkkolähetydirektiivi

”Artikla 2(2)(a)

’edelleenlähetyksellä’ yleisön vastaanotettavaksi tarkoitetun toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan alkuperäisen televisio- tai radiolähetyksen samanaikaista, muuttamatonta ja lyhentämätöntä yleisön vastaanotettavaksi tarkoitettua edelleenlähetystä, **lukuun ottamatta direktiivissä 93/83/ETY määritellyä edelleenlähetystä kaapeleitse**, kun alkuperäinen lähetys tehdään johtimitse tai vapaasti etenevillä radioaalloilla, satelliittivälitys mukaan lukien mutta verkkolähetyksen pois lukien, edellyttäen että

a) edelleenlähetyksen suoritetaan muun osapuolen kuin sen lähetystoimintaa harjoittavan organisaation toimesta, jonka **toimesta tai jonka valvonnassa ja vastuulla** kyseinen alkuperäinen lähetys tehtiin, riippumatta tavasta, jolla edelleenlähetyksen toteuttava osapuoli saa ohjelmasignaalit lähetystoimintaa harjoittavalta organisaatiolta edelleenlähettämistä varten, ja”

9 artikla (Direktiivin 93/83/ETY muuttaminen)

Korvataan direktiivin 93/83/ETY 1 artiklan 3 kohta seuraavasti:

”3. Tässä direktiivissä ’edelleenlähetyskellä kaapeleitse’ tarkoitetaan toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien johtimitse tai vapaasti etenevillä radioaalloilla, myös satelliitin välityksellä, lähetettävän yleisön vastaanotettavaksi tarkoitetun alkuperäisen televisio- tai radiolähetysten samanaikaista, muuttamatonta ja lyhentämätöntä edelleenlähetystä kaapeleitse tai mikroaalloilla toimivan lähetysjärjestelmän välityksellä yleisön vastaanotettavaksi, riippumatta siitä, millä tavalla kaapeleitse tapahtuvan edelleenlähetyspalvelun tarjoaja saa ohjelmasisignaalit lähetystoimintaa harjoittavalta organisaatiolta edelleenlähetystä varten.”

LiVL 41/2022 ehdotus

25 h §. Radio- ja televisiolähetysten edelleen lähettäminen

Radio- tai televisiolähetykseen sisältyvän teoksen saa, lähetystä muuttamatta sopimuslisenssin nojalla, siten kuin 26 §:ssä säädetään, lähettää edelleen yleisön vastaanotettavaksi samanaikaisesti alkuperäisen lähetysten kanssa.

Edelleen lähettämisellä tarkoitetaan tilannetta, jossa lähetys toteutetaan muun osapuolen kuin alkuperäisen lähettäjän toimesta tai tämän valvonnassa ja vastuulla riippumatta siitä, millä tavalla ohjelmasisignaali on vastaanotettu edelleen lähettämistä varten. (Uusi 2. mom.)

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta lähetykseen sisältyvän teoksen edelleen lähettämiseen, jos sen tekijä on luovuttanut oikeuden sen edelleen lähettämiseen sille lähettäjäyrittäjälle, jonka lähetystä edelleen lähettäminen koskee.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua edelleen lähettämistä ja 2 momentissa tarkoitettujen teosten edelleen lähettämistä koskevat luvat on myönnettävä samanaikaisesti.

4 mom. poist.

ASIA 2: Edelleenlähettämisen vaikutukset (25 h § HE:ssä esitetyssä muodossa)

Vaikutusarviot siitä, mitä hallituksen esityksessä ehdotettu 25 h § tarkoittaisi tekijän (oikeudenhaltija), lähettäjäyrittäjän (oikeudenhaltija/ käyttäjä), teleoperaattorin (käyttäjä), taloyhtiö (käyttäjä) ja kuluttaja (ei roolia) kannalta. Direktiivin velvoittavat osat koskevat sisämarkkinoiden kannalta tärkeitä asioita, kuten lupien saamisen helpottamista rajat ylittävissä tilanteissa, tai jos on ollut epäselvää, miten säännöksiä olisi sovellettava.

Vaikutusarviointia on tehty HE 43/2022 yleisperusteluissa s. 46-47. Sitä täydentäen voidaan todeta seuraavaa:

Tekijät ja tuotantoyhtiöt

Ohjelmiin sisältyvien teosten tekijöille edelleenlähetysjärjestelmän uudistus tarkoittaa sitä, että tekijät saavat sopimuslisenssin kautta korvauksia, kun ohjelmia edelleenlähetetään, myös IPTV:ssä (selvennetty perusteluissa, koska säännös valmiiksi neutraali). Tekijöillä ei ole ollut oikeutta kieltää käyttöä. Yhtiöt, jotka tuottavat ohjelmia, hankkivat oikeudet audiovisuaaliseen teokseen sisältyvien teosten tekijöiltä. Oikeudet

ohjelman esittämiseen radiossa tai televisiossa luovutetaan suoraan lähettäjäritykselle, tai sitten on kyse lähettäjärityksen itse tuottamasta sisällöstä. Yleensä kaikki oikeudet siirtyvät tuotantoyhtiölle, paitsi silloin kun kyse on musiikin oikeuksista.

Ehdotus laajentaisi voimassa olevaa sopimuslissenssiä vain kaapeliedelleenlähetyksen osalta. Tekijä/ tuotantoyhtiö saisi periaatteessa korvauksia sopimuslissenssin perusteella myös kotimaisten ohjelmien edelleenlähettämisestä. Tosin korvauksia ei ole maksettu jakeluvetoitteen piirissä olevista kotimaisista kanavista, eikä sopimuksissa ole sovittu kotimaassa tapahtuvasta edelleenlähettämisestä. (Myös esittävät taiteilijat olisivat oikeutettuja korvauksiin edelleenlähettämisestä, jos 45 §:n laajennus toteutuu.) Tähän sopimusmarkkinaan ei ollut tarkoitus vaikuttaa.

Sopimuslissenssiorganisaatio

Sopimuslissenssi on hallituksen esityksessä HE 43/2022 s. 31-32 kuvatuin tavoin tarkoitettu auttamaan teosten käyttäjiä saamaan kaikki tarvitsemansa luvat, mutta on luonteeltaan suoraa sopimista täydentävä (toisin kuin direktiivin pakollinen kollektiivinen lissenssi). Säännökset sopimuslissenssistä on tehty 25 h §:ssä edelleenlähetyksessä käytettävän tekniikan osalta neutraaleiksi, poistamalla ”kaapeleitse” ja ”johtimitta”. Säännös koskee myös sitä tilannetta, että edelleenlähetykset tapahtuu IPTV:ssä. Säännös on pakottava ETA-maista peräisin olevien lähetysten osalta, eli luvat on mahdollista saada vain järjestöltä. *Lainmuutoksen jälkeen* sopimuslissenssiorganisaatio *saisi* myöntää luvaa myös silloin, kun kyse on kotimaasta peräisin olevasta lähetyksestä kaapeleitse.

Lähettäjäritys

Toisin kuin tekijöiden osalta, edelleenlähettäjä saa luvat lähettäjärityksen omien 48 §:n mukaisten oikeuksien ja lähettäjärityksen hankkimien oikeuksien osalta suoraan siltä lähettäjältä, jolle oikeudet on luovutettu. Uusi 25 h §:n 1 mom. ei voimassaolevan momentin tavoin koske lähettäjiä, ja tämä on vahvistettu 2 momentissa. Säännöstä 2 momentissa on modernisoitu siten, että sitä sovelletaan aina, ei vain kun kyse on toisesta ETA-maasta peräisin olevista lähetyksistä. Lähettäjäritys voi luovuttaa vain niitä oikeuksia, joita oikeudenhaltija on siirtänyt sopimuksella lähettäjäritykselle. Suora sopiminen on mahdollista, mutta tähän hallituksen esitykseen ei sisälly säännöksiä muusta kuin edelleenlähettämisestä ja sitä koskevasta sopimuslissenssistä, oheispalveluiden alkuperämaaperiaatteesta sekä suorasta siirrosta (ja sitä koskevasta sopimuslissenssistä).

Teleoperaattori (edelleenlähetykspalveluiden tarjoaja)

Edelleenlähetykspalveluiden tarjoajat tarjoavat kotitalouksille kanavanippuja, joiden osalta ne tarvitsevat luvat paitsi tekijöiltä myös lähettäjärityksiltä. Teleoperaattori toimii edelleenlähettäjänä, jos se lähettää ohjelman (lähetyksen) alkuperäisen lähetyksen kanssa samanaikaisesti ja lähetystä muuttamatta yleisölle. Lupien hankkiminen edelleen lähettämiseen erikseen jokaiselta ohjelman oikeudenhaltijalta (tuotantoyhtiöltä) on käytännössä erittäin vaikeaa. Kollektiivinen lissensiointi helpottaa lupien saamisessa, ja se on verkkolähetyksdirektiivin mukaan ainoa tapa saada luvat, kun kyse on ETA-maista peräisin olevista lähetyksistä. *Lainmuutoksen jälkeen* edelleenlähettäjällä on mahdollisuus saada tarvittavat luvat keskitetysti sopimuslissenssijärjestöltä myös IPTV:ssä tapahtuvaa lähettämistä varten ja riippumatta siitä, millä tavalla se saa signaalin edelleenlähettämistä varten. Luvat hankitaan lähettäjäritykseltä (sen omien oikeuksien ja hankkimien oikeuksien osalta) ja lisäksi sopimuslissenssiorganisaatiolta. Luvat edelleenlähettämiseen voidaan hankkia sopimuslissenssijärjestöltä myös kotimaisia kanavia varten. Luvat voi hankkia myös suoraan oikeudenhaltijoilta, mutta käytännössä ohjelmien tekijöiden luvat ovat saatavissa kattavasti vain niin, että täydentävä lupa (ainakin musiikin oikeudet, mahdollisesti myös muita oikeuksia) saadaan sopimuslissenssijärjestöltä. Kotimaiseen sopimusmarkkinaan ei ollut tarkoitus vaikuttaa.

Taloyhtiö

Suomessa edelleenlähettäjänä pidetään sitä, joka lähettää samanaikaisesti ja muuttamatta alkuperäisen lähetyksen edelleen. Yleensä taloyhtiöitä ei ole pidetty edelleenlähettäjinä ja siten vastuussa lupien hankkimisesta, koska kyse on harvinaisesta tilanteesta. Oikeustapauksessa KKO 1998:155 yhteisantennijärjestelmistä tapahtuvaa lähettämistä on pidetty edelleenlähettämisenä, jos kotitalouksia on yli 25. Tähän perustuen on Kopioston verkkosivuilla teksti, että kuitenkin, jos taloyhtiö lähettää *vastaanottamaansa toisesta ETA-maasta peräisin olevaa lähetystä edelleen yli 25 kotitaloudelle*, on sen hankittava luvat siihen Kopiostolta. Hallituksen esityksessä esitetyt lainsäädännön muutokset eivät sinänsä vaikuta taloyhtiöihin, joita ei pidetä ”edelleenlähetykspalveluiden tarjoajina”. Edellä mainittujen nykyisten käytäntöjen mahdollista muuttumista muusta syystä ei voida kuitenkaan ennakoida. Vaikka kyse on suoraa sopimista täydentävästä luvasta, eikä se ole pakottava menettelytapa, kuten on direktiivin mukaan ETA-maista peräisin olevien lähetysten osalta, on mahdollista, että tilanne käytännössä muuttuisi.

Kotitaloudet

Kotitaloudet voivat vastaanottaa omalla tv-vastaanottimellaan sekä vapaasti vastaanotettavia että maksullisia tv-kanavia. Kotitalouksissa katsotaan kotimaisia kanavia ja ulkomaisia kanavia. Kotitaloudet maksavat maksullisia tv-kanavia sisältävistä kanavapaketeista mutta eivät vapaasti vastaanotettavista kanavista eivätkä jakeluvuoroituksen piirissä olevien julkisen palvelun kanavien vastaanottamisesta. Jos edelleenlähettäjä alkaa lähettää ohjelmia myös IPTV:ssä ja sisällyttää myös vapaasti vastaanotettavat kanavat sen tarjontaan, tulevat korvaukset kotitalouksille kasvamaan, jos ne tilaavat näitä palveluita, ei muuten. Tosiasia on, että palvelun tarjoaja vierittää aina kustannukset asiakkaalle.

ASIA 3: 6a luvun ennakkosensuurin vastaisuudesta, mitä haittaa on lisätä PeV:n esittämät kriteerit lakiin

Hallituksen esityksessä esitettyä verkkosisällönjakopalveluiden vastuuta, 17 artiklan mukaista järjestelmää ja ennen kaikkea siihen sisältyvää ennakkoseulontaa (55 c §:n 1 mom. 2 kohta) ei voida pitää ennakkosensuurina. Ennakkosensuurilla tarkoitetaan sananvapauden kuuluvaa oikeutta ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa viestejä kenenkään sitä ennakolta estämättä.

Kysymystä on käsitelty myös nk. Puolan tuomiossa, joka koski nimenomaan sitä, aiheuttaako tämä 17 artiklan mukainen mekanismi, ja ennen kaikkea sen 4 kohta sellaisen sanan- tai ilmaisunvapauden rajoituksen, joka olisi kielletty EU:n perusoikeuskirjassa. Tuomioistuimien päätys katsomaan, että sääntely ei ole perusoikeuksien vastainen, vaan se sisältää riittävät takeet perusoikeuksien tasapainoiselle kunnioittamiselle. Sääntely on merkittävä muutos nykytilaan, jossa verkkosisällönjakopalveluilla ei ole velvollisuutta hankkia lupia teoksiin palvelussa eikä ennakolta poistaa sisältöjä, mutta tarjoavat tätä mahdollisuutta tietyille, ei kaikille oikeudenhaltijoille. Tämä vaikuttaa perusoikeuksien toteutumiseen niin käyttäjien kuin oikeudenhaltijoidenkin kannalta.

Se, että luvat on hankittava, on 6a luvun mekanismin pääsääntö, ja vastuu ennakkoseulosta 55 c §:n nojalla syntyy vasta, jos lupia ei ole. Tämä mahdollisuus ennakolta estää teosten pääsy yleisön saataviin on juuri se uudistus, joka tuo muutoksen nykytilaan (sähkökauppadirektiivin perustuvasta (notice and take down), ja se edesauttaa tekijöiden mahdollisuuksia määrätä alustoilla tapahtumasta käytöstä ja tarvittaessa kieltää se (pysyvästi, notice and stay down). Toisaalta, se tuo myös velvollisuuksia käyttäjien sananvapauden toteuttamista koskien. Toisaalta myös verkkosisällönjakopalvelun elinkeinovapautta turvata sallimalla joustavuutta siinä, millä keinoilla se toteuttaa laissa säädettyjä velvoitteitaan.

Nykyinen alustojen vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä tekijänoikeuksien kunnioittamiseksi on hyvin läpinäkyvä, ja esimerkiksi se, miten suodatusjärjestelmä toimii, ei ole ollut yleisesti tiedossa. Direktiivin tiedonsaantioikeus tuo tähän helpotusta. Direktiivin mukaan verkkosisällönjakopalvelun on kerrottava tekijöille, mitä lupia se on hankkinut ja miten suodatusjärjestelmä toimii. Oikeudenhaltijoiden on ilmoitettava, mitä teoksia, joista lupia ei ole hankittu, halutaan ennakolta estää. Yleistä seurantaa ei saa edellyttää. Verkkosisällönjakopalvelun on estettävä nämä, mutta samalla varmistuttava siitä, ettei laillista käyttöä ja siten käyttäjän sananvapautta estetä. Hallituksen esityksen muutoksella 55 f §:ään linkitettiin 55 e §:ssä tarkoitetun tavoitteen saavuttaminen myös menettelyihin ml. teknologia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ellei suodatusjärjestelmä ole kyennyt erottamaan laillista laittomasta vain tiedostoja keskenään vertaamalla, olisi nyt lain voimaantulon jälkeen otettava käyttöön teknologia, joka kykenee ottamaan huomioon myös ladattuun sisältöön liitetyn metatiedon, eli tiedon tiedostosta, johon voi sisältyä kohta teoksen tekijänoikeudesta ja siitä, että siinä olevien kolmansien oikeudet on hankittu, vapaita (CC-lisenssi) tai perustuvat rajoitussäännöksen.

Tältä osin viitataan OKM:n vastineeseen 31.1.2022 s. 12-14. Kysymystä on käsitelty HE 43/2022 s. ja HE 313/2022 s. 13-16. Puola-tuomiossa käsitellään seikkaperäisesti kysymystä siitä, miten perusoikeuksien tasapaino toteutuu 17 artiklaan perustuvassa 6a luvun mukaisessa järjestelmässä. Vertailua on tehty hallituksen esityksen (HE 313/2022) s. 13-15. Yllä olevaa ratkaisua tukee ennen kaikkea kohdissa 3-4 todettu.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 85/2022) edellyttää arvioitavaksi lisäkriteereitä ”voimaansaatettavan direktiivin sallimissa rajoissa”. Kysymys, mitä haittaa lisäkriteereistä olisi, on vaikeasti vastattava kysymys, kun kriteerejä vaaditaan hallituksen esityksiin sekä nyt OKM vastineeseen sisältyvästä analyysistä huolimatta. Lisäkriteerien asettaminen ei ole mahdollista direktiivin ja Puolan tuomion valossa.

Toimiva tapa olisi lisätä lausuma, jolla lain voimaantulon jälkeen kehoitetaan tarkkaan keräämään tiedot siitä, kuinka paljon käyttäjälähtöisiä sisältöjä ladataan palveluun ja onko niiden osalta ollut mahdollisuus vedota rajoitussäännöksen, lupaan tai tekijänoikeudesta vapaaseen sisältöön 55 e ja 55 f §:n tarkoittamalla tavalla (erottamaan laillinen ja laiton), ja onko siitäkin huolimatta kyseinen sisältö ennakolta seulottu ja palveluun lataava käyttäjä on joutunut pyytämään oikaisua- ja sisällön palautusta vetoamalla uudelleen näihin perusteisiin, ja saanut sisällön palautettua, kun tekijä ei ole voinut esittää perustetta väitettä vastaan, sekä kuinka kauan prosessissa on kulunut aikaa.