

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi viestintämarkkinalain 134 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, viestintämarkkinalain 134 §:n ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamiseksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Liikenne- ja viestintävaliokunta on 4 päivänä toukokuuta 2010 pyytänyt sivistysvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä laeiksi viestintämarkkinalain 134 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, viestintämarkkinalain 134 §:n ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamiseksi (HE 13/2010 vp) ja erityisesti siirtovelvoitteesta tekijänoikeuksien kannalta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jussi Mäkinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Jorma Waldén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja, lakiasiat Satu Kangas, Viestinnän Keskusliitto

- toiminnanjohtaja Kirsi Niittyinperä, AV-tuottajien tekijänoikeusyhdistys Tuotos ry
- johtaja Arto Tamminen, Kopiosto ry
- johtaja Marcus Wiklund, Suomen Televisioiden Liitto
- edunvalvontajohtaja Martti Kivistö, Teosto
- projektinjohtaja Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty ry
- lakimies Minna Miettinen, Elisa Oyj
- apulaisjohtaja, viestintäpolitiikka Petra Wikström, MTV MEDIA.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Finnet-liitto ry
- FiCom
- Suomen elokuvatuottajien keskusliitto — SEK ry
- Suomen Ääni- ja kuvatalennetuottajat ÄKT ry
- Plus TV, Digi TV Plus Oy
- TeliaSonera
- Yleisradio Oy

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viestintämarkkinalain säännöksiä ohjelmistojen siirtovelvoitteesta sekä lisättäväksi televisio- ja radio-

toiminnasta annettuun lakiin säännökset ohjelmistoihin liitettävistä tekstityksestä ja äänitextityksestä. Nykyisen siirtovelvoitesäännöksen

soveltamista ehdotetaan jatkettavaksi vuoden 2011 kesäkuun loppuun, jolloin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan.

Ohjelmistojen siirtovelvoitetta ehdotetaan rajoitettavaksi nykyisestä siten, että sen piiriin jäisivät julkisen palvelun ohjelmistojen lisäksi vain ne vapaasti vastaanotettavat yleisen edun mukaiset valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lähetettävät televisio-ohjelmistot, joihin tulee liittää ääni- ja tekstityspalvelu.

Televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin ehdotettavilla muutoksilla pyritään edistämään näkö- ja kuulorajoitteisten mahdollisuutta päästä osallisiksi televisiolähetyksistä. Ehdotet-

tu velvoite hyödyttää myös muita ryhmiä, kuten ikääntyviä sekä maahanmuuttajia.

Nykyistä siirtovelvoitesääntelyä jatkavan viestintämarkkinalain 134 §:n voimaantulosäännöksen muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä syyskuuta 2010, ja sitä on tarkoitus soveltaa kesäkuun 2011 loppuun. Viestintämarkkinalain ja televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2011. Siirtovelvoitesääntely ehdotetaan säädettäväksi kaupallisten kanavien osalta määräajaksi siten, että se on voimassa vuoden 2016 joulukuun loppuun.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Yleispalveludirektiivi on uudistettu vuonna 2009 niin sanotun telepaketin yhteydessä annetulla neuvoston ja parlamentin direktiivillä 2009/136/EY. Uudistus on kaventanut entisestään hyväksyttävän siirtovelvoitteen alaa. Sen piirissä voivat olla direktiivin täytäntöönpanoajan kuluttua enää vain yleistä etua edistävät ohjelmistot, joihin on liitetty palveluita, joiden avulla näkö- ja kuulovammaiset voivat seurata ohjelmia. Direktiivin uudistus tulee panna täytäntöön 25.5.2011 mennessä. Direktiivi edellyttää hallituksen esityksen mukaan nykyisen laajuisen siirtovelvoitteen täsmentämistä ja rajaamista.

Sivistysvaliokunta toteaa, että viestintämarkkinalain 134 §:n mukaisella siirtovelvoitteella on suora yhteys tekijänoikeuslain soveltamiseen, sillä siirtovelvoitteen piiriin kuuluvasta edelleenlähettämisestä ei tekijällä ole oikeutta korvaukseen tekijänoikeuslain 25 i §:n mukaan. Käsiteltäessä vuonna 2005 tekijänoikeuslain muutosesitystä (HE 28/2004 vp) eduskunta muutti mainittua 25 i §:ää siten, että tekijöillä ei ole oikeutta korvaukseen siirtovelvoitteen mukaisesti samanaikaisesti ja lähetystä muuttamat-

ta tapahtuvasta edelleen lähettämisestä. Perustuslakivaliokunta linjasi lausunnossaan (PeVL 7/2005 vp), että korvausoikeus ei siirtovelvoitetta koskevassa kokonaisuasetelmassa ollut teleyritysten kannalta omaisuudensuojan näkökulmasta oikeasuhtainen.

Tekijänoikeuslain edellä mainittua uudistusesitystä käsitelleessä mietinnössään (SiVM 6/2005 vp) sivistysvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että viestintäjärjestelmillä ei ole yleisön kannalta merkitystä ilman monipuolista ja laadukasta sisältöä, joka muodostuu tekijänoikeudellisesti suojatusta aineistosta. Luova työ, esittävä taide ja sisältöjen tuotanto ovat entistä merkittävämpi osa luovaa taloutta, jota viestinnässä hyödynnetään. Valiokunta totesi, että jos siirtovelvoitteen alaa jatkossa laajennetaan, tulee tekijöiden oikeudet turvata palauttamalla näiltä osin korvausoikeus siirtovelvoitteen alaisesta edelleenlähettämisestä.

Eduskunta hyväksyi sivistysvaliokunnan ehdottaman lausuman, jossa se edellytti, että tekijänoikeuslain 25 i §:ään hyväksytyn korvaussäännöksen poistamisen vaikutuksia seurataan ja että tekijänoikeuslain mukaiset oikeudet jatkossa turvataan Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämällä tasolla tilanteissa, joissa jake-luvelvoitteen alaa mahdollisesti muutetaan tai uusia tai uudentyypisiä televisio- tai radiolähe-

tysten välittämistapoja otetaan käyttöön tai vastaanottotavat merkittävästi muuttuvat.

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt asiassa sivistysvaliokunnan lausuntoa, erityisesti siirtovelvoitteesta tekijänoikeuksien kannalta. Tekijänoikeuksien näkökulmasta on tärkeää tarkastella siirtovelvoitteen soveltamisalaa siihen kuuluvien ohjelmistojen ja sitä toteuttavan jakeluverkon kannalta.

Siirrettävät ohjelmistot

Viestintämarkkinalain 134 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan siirtovelvollisuuteen kuuluvat Yleisradio Oy:n ohjelmistot niihin liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen. Tähän asiantilaan ei hallituksen esityksessä esitetä muutosta.

Voimassa olevan momentin 3 kohdassa sisällytetään siirtovelvollisuuden piiriin kaikki valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla tarjottavat vapaasti vastaanotettavat televisio- ja radio-ohjelmistot. Hallituksen esityksessä ehdotetaan nyt tämän kohdan muuttamista ja ohjelmistojen rajaamista vapaasti vastaanotettaviin yleisen edun mukaisiin valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lähetettäviin televisio-ohjelmistoihin. Momentin 4 kohdassa liitetään siirtovelvoitteen piiriin muun muassa ohjelmistoihin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut. Esitykseen liittyvän 3. lakiehdotuksen 19 a §:n mukaan tulee näihin ohjelmistoihin liittää ääni- ja tekstityspalvelu.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että erityisesti kaupallisten ohjelmistojen yleisen edun mukaisuus jää esityksessä perustelematta. Yleisen edun mukaiset ohjelmistot täsmentyvät edellä mainitussa 19 a §:ssä ja sen perusteluissa sekä pykälän 3 momentin nojalla annettavassa asetuksessa. Kyse on valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lähetettävistä ohjelmistoista, joiden toimiluvan mukaan tulee sisältää uutis- ja ajankohtaisohjelmia. Perustelujen mukaan tulisi yleisen edun mukaisuutta arvioitaessa ottaa huomioon muun muassa ohjelmistojen monipuolisuus, toimilupamääräykset sekä se, miten ne käytännössä toteutuvat ohjelmatoiminnassa. Sivistysvaliokunta toteaa, että vaatimus ohjelmistojen yleisen edun mukaisuudesta vastaa yleis-

palveludirektiivin vaatimuksia, mutta ehdottaa ohjelmistojen määrittelyn korottamista perusteista lain tasolle.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella vähenisi siirtovelvoitteen piirissä olevien kanavien määrä olennaisesti nykyisestä tilanteesta. Siirtovelvoitteen piiriin kuuluisivat Yleisradion televisio- ja radiokanavien lisäksi MTV3, Nelonen sekä mahdollisesti SuomiTV ja Sub. Siirrettävien kaupallisten kanavien määrä alentuisi kahdeksasta kolmeen tai neljään ja kaupallisen radion lakiperusteinen välittäminen loppuisi kokonaan. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että tekijänoikeuden haltijan tulot voivat vähentyä esityksen myötä. Valiokunnan arvion mukaan uudistus merkitsee kuitenkin tulonlisäystä tekijänoikeuden haltijoille ja tältä osin tekijänoikeuslain 25 i §:n soveltamisalan tosiasiallista kaventumista, mitä valiokunta pitää säännöksen poikkeusluonne huomioden kannatettavana.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että siirtovelvollisuuden avulla pyritään turvaamaan sananvapauden kuuluvaa oikeutta levittää ja vastaanottaa viestejä. Siirtovelvollisuuden ulkopuolelle jäävien ohjelmistojen näkyvyys kaapelitelevisiossa perustuu jatkossa tekijänoikeuden haltijoiden kanssa käytäviin neuvotteluihin lähetyksorvauksista. Saadun tiedon mukaan on kuitenkin myös alueita, joissa antennilähetysten vastaanotto ei onnistu riittävän hyvin tai joilla esimerkiksi kunnan rakennusjärjestyksen nojalla on ohjattu kotitalouksia kaapeliverkkoon. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 19/2007 vp) todennut, että sananvapauden ja moniarvoisuuden kannalta on vaikea tehdä eroa julkisen palvelun viestinnän ja kaupallisen viestinnän välillä. Keskeisintä on lausunnon mukaan monipuolisuus ja moniarvoisuus, joka toteutuu useiden toimijoiden tuottamisen ja jakelun kautta. Nyt käsittelyssä oleva uudistus saattaa eräiden arvioiden mukaan johtaa eräiden valtakunnallisesti lähetettävien vakiintuneiden ohjelmistojen sulkeutumiseen osalta kansalaisia, mitä ei voi pitää perustuslakivaliokunnan edellä toistettu lausuma huomioon ottaen suotavana kehitykse-

nä. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan korvaukset eivät ole niin merkittäviä, että vakiintuneiden ohjelmistojen näkyvyys niiden johdosta vaarantuisi. Valiokunta pitää tärkeänä, että määriteltäessä lopullisesti yleisen edun mukaiset siirtovelvollisuuden alaan kuuluvat ohjelmistot otetaan huomioon myös kansalaisten alueellisesti tasavertainen mahdollisuus nauttia moniarvoisesta viestinnän sananvapaudesta.

Jakeluverkko

Kaapelitelevisioverkko on määritelty viestintämarkkinalain 2 §:ssä. Sen 8 kohdan mukaan kaapelitelevisioverkolla tarkoitetaan joukkoviestintäverkkoa, joka on toteutettu johtimella tai muulla kiinteällä yhteydellä. Joukkoviestintäverkolla tarkoitetaan 6 kohdan mukaan viestintäverkkoa, jota pääasiassa käytetään televisio- ja radio-ohjelmistojen tai muun kaikille vastaanottajille samanlaisena välitettävän aineiston lähettämiseen tai tarjolla pitoon. Voimassa oleva kaapelitelevisioverkon määritelmä on siis käytettävän teknologian suhteen neutraali. Suomessa on televisiotalouksia noin 2,26 miljoonaa eli 91 % kaikista talouksista. Kaapelitelevisioverkkoihin on liittynyt noin puolet televisiotalouksista. Sivistysvaliokunta toteaa, että nykymallissa puolet suomalaisista katsoo televisiota antenniverkon kautta ja noin puolet, usein pakotettuna mm. television näkyvyyden takia, kaapeliverkon kautta. Nykyinen rakenne on nähtävä toisiaan täydentävänä eikä esitettynä rinnakkaisjakeluna. Valiokunta kuitenkin katsoo, että siirtovelvoite ei voi laajentua laajakaistaverkkoon.

Vuonna 2007 annetussa hallituksen esityksessä viestintämarkkinalain muuttamisesta (HE 100/2007 vp), jonka pohjalta edellisen kerran rajattiin siirtovelvollisuuden alaa, todettiin perusteluissa, että siirtovelvoite ei kohdistuisi IPTV:hen, sillä se ei täytä direktiivin edellytystä verkosta, jota käyttäisi merkittävä määrä loppukäyttäjää pääasiallisena keinonaan vastaanottaa televisio- ja radiolähetyksiä. Tulkintasäännöksi on tältä osin esitetty vaatimus vähintään 40 %:sta loppukäyttäjistä. Tämä edellytys on säilynyt direktiivissä edelleen.

Nyt käsiteltävällä esityksellä pyritään perustelujen mukaan teknologianeutraaliin lähestymistapaan. Muutos aiempaan ei käy ilmi ehdotetuista pykälämuutoksista. Esityksen perustelujen mukaan merkitystä ei ole sillä, miten kaapelitelevisioverkko on teknisesti toteutettu ja millä tekniikalla ohjelmistot siinä siirretään. Esityksen perustelujen mukaan siirtovelvollisuutta koskevaa säännöstä sovelletaan käytännössä johtimella toteutettuihin verkkoihin, joiden kautta tarjotaan katsojille televisio- ja radiolähetyksiä, jotka he voivat ottaa vastaan kuluttajamarkkinoilla tavanomaisella vastaanotinlaitteella, kuten televisiolla, televisioon liitettävällä lisälaiteella (set-top-box) tai radiovastaanottimella. Tämä rajaa saadun selvityksen mukaan esityksessä tarkoitetun toiminnan siten, että avoimen internetin kautta tarjottavat televisio-palvelut, eli niin sanottu nettitv, eivät voi olla siirtovelvoitteen piirissä.

Kaapeliverkon teknologiasidonnainen määrittely on saadun selvityksen mukaan ollut omiaan haittaamaan tarkoituksenmukaista verkkojen ja sitä kautta palvelujen kehitystä. Meneillään on 1950—1970-luvuilla rakennettujen talojen suurimittainen peruskorjausvaihe, jonka yhteydessä uusitaan monien talojen tietoliikennekaapelointi. Esityksen teknologianeutraalilla lähestymistavalla varmistetaan, että työt voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisinta tekniikkaa käyttäen. Asiantuntijalausuntojen mukaan suuri osa perinteisistä kaapeliverkoista on tällä hetkellä niin sanottuja hybridiverkkoja, joissa ainoastaan viimeinen yhteys taloyhtiön antennijakamosta asuntoon on toteutettu DVB-C-tekniikalla.

Sivistysvaliokunta korostaa, että viestintämarkkinalain 134 §:n mukainen siirtovelvoite koskee edelleen ainoastaan verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavia verkkoyrityksiä. Direktiivin sanamuoto ei edelleenkään salli siirtovelvoitteen laajentamista yleisiin viestintäverkkoihin. Ohjelmat on edelleen tarjottava käyttäjälle muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että käsittelyssä oleva uudistus ja sen perusteluista ilmenevä siirtyminen kaapeliverkon teknologiavapaaseen

määrittelyyn ei johda tekijänoikeuden haltijoiden kannalta nykyistä huonompaan tilanteeseen. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että julkinen valta ei ohjaa viestintäverkkojen rakentamista vanhentuvan tekniikan käyttöön. IP-muodossa toteutettuun jakeluun on toisaalta mahdollista yhdistää runsaasti uudenlaisia palveluja, kuten tilausohjelmalvelut, joiden tekijänoikeuksista tulee sopia normaalisti palveluntarjoajien ja tekijöiden kesken, eli se avaa laajempia mahdollisuuksia tekijänoikeuksia kerryttävälle liiketoiminnalle.

Seuranta

Yleispalveludirektiivi edellyttää, että siirtovelvoitetta on tarkasteltava säännöllisin väliajoin uudelleen. Hallituksen esityksessä ehdotettu uudistettu siirtovelvoite olisi määräaikaan päättyen vuoden 2016 lopussa, jolloin merkittävä osa televisiotoimiluvista päättyy. Tämän jälkeen kaupallisten televisio-ohjelmistojen siirto-

velvoitteelle ei esityksen mukaan todennäköisesti enää ole tarvetta televisiolähetysten vaihtoehtoisten jakeluteiden kehittymisen vuoksi.

Sivistysvaliokunta toteaa, että yleispalveludirektiivi ja sääntelyn määräaikaisuus velvoittavat viranomaisia seuraamaan tämän uudistuksen vaikutuksia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että jos verkkotarjonta vuosien 2011—2016 välisenä aikana kehittyisi tavalla, jota ei voida nyt ennakoida, ja kehitys johtaisi tekijöiden ja kansalaisten kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen, opetus- ja kulttuuriministeriö ryhtyy toimenpiteisiin tekijänoikeuslain 25 i §:n muuttamiseksi siten, että siirtovelvoitteessa tarkoitettut edelleenlähettykset palautettaisiin kokonaan tai osittain tekijänoikeuskorvausten piiriin.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
 vpj. Tuomo Hänninen /kesk
 jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr (osittain)
 Paavo Arhinmäki /vas
 Merikukka Forsius /kok
 Timo Heinonen /kok
 Anneli Kiljunen /sd (osittain)
 Sanna Lauslahti /kok

Jukka Mäkelä /kok
 Lauri Oinonen /kesk
 Tuula Pelttonen /sd (osittain)
 Tuomo Puumala /kesk
 Leena Rauhala /kd
 Mirja Vehkaperä /kesk
 Pauliina Viitamies /sd (osittain)
 vjäs. Ilkka Kantola /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.