

Mediayritysten toimintaedellysten parantaminen sääntelyä keventämällä

Arvioimme seuraavassa, millaisilla lainsäädäntötoimilla mediayritysten toimintaedellytyksiä voidaan parantaa. Osaksi on kyse rasitteita mediayrityksille aiheuttavien tarpeettomien säännösten kumoamisesta ja osaksi paremmat toimintaedellytykset luovan uuden sääntelyn kehittämisestä.

Pääosa arvioinnin kohteena olevista säännöksistä koskee vain media-alaa, mutta mukana on myös muutamia toimialariippumattomia säännöksiä, joiden soveltaminen juuri media-alalla aiheuttaa merkittävää rasitetta hyötyyn nähden.

Sisällysluettelo - säännökset joiden keventämistä tulisi harkita

1) Tietoyhteiskuntakaari

- a) Tv-ohjelmistotoimilupa yleisen edun tv-kanaville (Must Carry-kanavat) TYK 26 §
- b) Tv-ohjelmien eurooppalaisuus-kiintiö, TYK 209 §
- c) Ääni- ja ohjelmatekstitys TYK 211 §
- d) Tv- ja radiomainonta, sponsorointi, tuotesijoittelu, ostos-tv, TYK 214-226 §

2) Tekijänoikeuslain joustavuuden lisääminen

3) Kuvaohjelmalaki

4) Toimialariippumattomat säännökset

- a) Työsopimuslaki 1:3.2 § Työsopimuksen määräaikaisuuden peruste
- b) Tilaaajavastuulain velvoitteiden yksinkertaistaminen

Taustaa

Suomalaisen medialiiketoiminnan myönteistä kehitystä rajoittaa monien markkina-tekijöiden lisäksi myös vanhentunut ja raskas sääntely. Merkittävä osa suomalaisista mediamarkkinasta sääntelevistä pykälistä on lähtöisin EU-direktiiveistä. Kuitenkin vain osa näistä EU-lähtöisistä säännöksistä on automaattista seurausta pakottavista direktiiveistä, sillä Suomella on omaa harkintavaltaa monien pykälien sisällöstä. Lisäksi EU on lähivuosina uudistamassa audiovisuaalisen palveluiden ja telemarkkinoiden direktiivejä sekä arvioimassa tekijänoikeusdirektiivien kehittämistarvetta. Direktiivien uudistamisen yhteydessä Suomella on mahdollisuus EU-päätöksenteossa pyrkiä keventämään olemassa olevaa direktiivien sisältöä.

1) Tietoyhteiskuntakaari

a) Tv-ohjelmistotoimilupa yleisen edun tv-kanaville (Must Carry-kanavat) TYK 26

Kaupallisten tv-kanavien lähettäminen antenni-tv-verkossa edellyttää ohjelmistotoimilupaa. Yle lähettää tv-kanaviaan suoraan lain perusteella.

Tv-ohjelmistotoimiluvat jakautuvat kahteen ryhmään

- ns. tavalliset tv-ohjelmistotoimiluvat ja
- yleisen edun tv-kanavien eli ns. Must Carry -kanavien ohjelmistotoimiluvat.

Tavallisten ohjelmistotoimilupien myöntämistä ja ehtoja kevennettiin vuoden 2015 alusta merkittävästi. Tilanteissa, joissa tv-verkoissa on vapaata lähetyksapasiteettia, Viestintävirasto myöntää toimiluvat yksinkertaisessa, lähes ilmoittautumislunteeisessa menettelyssä. Jos hakijoita on enemmän kuin mitä lähetyksapasiteettia on tarjolla, toimilupapäätös siirtyy LVM:n arvioitavaksi. Toimilupaharkinta tapahtuu tällöin "kauneuskilpailussa" hakijoita vertailemalla. Tavallisessa toimiluvassa ei lähtökohtaisesti aseteta tv-kanavan ohjelmistolle sisältövaatimuksia, mutta hakijoiden keskinäinen kilpailu voi ratketa hakijoiden tarjoaman sisällön perusteella.

Yleisen edun tv-kanavan toimilupa antaa tv-yhtiölle tavallisiin toimilupiin verrattuna sen edun, että kaapeli-tv-operaattoreilla on Must Carry -velvollisuus jakaa nämä kanavat kaapeli-tv-verkoissaan. Must Carry -statuksen hyöty yleisön kannalta ja toisaalta rasite Must Carry -tv-kanavalle ovat kanavaa koskevat erityisvelvollisuudet:

- a) 100%:n eli koko manner-Suomen kattava peittoalue
- b) päivittäin suomen- tai ruotsinkielisiä ohjelmia sekä päivittäin uutisia ja ajankohtaisohjelmia ja
- c) ääni- ja ohjelmatekstitys (ks. TYK 211 § tarkemmin jäljempänä)

Pienemmille yleisölle suunnattujen kaupallisten tv-kanavien jakelun siirtyminen lähivuosina laajakaistaverkkoihin johtaa maanpäällisessä tv-verkossa tarjolla olevien kaupallisten tv-kanavien määrän vähenemiseen. Jotta yleisön saatavilla olisi koko maassa Ylen tv-kanavien lisäksi myös joitakin kaupallisia tv-kanavia, Must Carry -tv-kanavien em. velvollisuuksista tärkein on 100%:n peittoalue.

Yleisen edun tv-kanavien toimilupasäätelyä tulisi muuttaa siten, että sisältöön liittyvät vaatimukset eli em. b- ja c- kohdat poistettaisiin. Jos Must Carry-statusta haakevia tv-kanavia olisi runsaasti, LVM voisi kauneuskilpailussa soveltaa em. b) ja c)-kohtia vertailuperusteena. Jos Must Carry-statuksen hakijoista olisi niukkuutta, niin säätely toimisi joustavasti ja kaupallisten tv-kanavien tarjonta koko maassa voitaisiin turvata asettamatta Must Carry -kanaville sisältöä koskevia rasitteita.

b) Tv-ohjelmien eurooppalaisuus-kiintiö, TYK 209 §

Tv-ohjelmien 50%:n eurooppalaisuusvaatimuksella tavoitellaan kulttuurillista moniarvoisuutta ja eurooppalaisen AV-tuotantoliiketoiminnan tukemista. Tv-ohjelmien alkuperä ei todellisuudessa anna mitään takeita ohjelmiston monipuolisuudesta, koska kiintiö voidaan täyttää esimerkiksi pelkästään halvoilla eurooppalaisilla tosi-tv-ohjelmilla. Pykälän kumoaminen edellyttää AV-direktiivin muuttamista. Pykälän kumoamisen jälkeen Yle-laki turvaisi edelleen Ylen tv-palveluiden monipuolisuuden ja moniarvoisuuden. Tämä velvollisuus ohjaa Yleä hankkimaan ohjelmistoa monipuolisesti eri tuottajilta. Kaupallisten tv-kanavien osalta eurooppalaiskiintiön poistaminen mahdollistaa tv-yhtiöiden kaupallisten strategioiden noudattamisen vapaampana liiketoiminnan ulkoisista rajoituksista.

c) Ääni- ja ohjelmatekstitys 211 §

Laki ei sääntele vieraskielisten ohjelmien tavanomaista käännöstekstitystä suomen- ja ruotsinkielille. Laki sen sijaan vaatii Yleä sekä kaupallisia yleisen edun tv-kanavia (ns. Must Carry -kanavat) sisällyttämään suomen- tai ruotsinkielisiin televisio-ohjelmiin ääni- ja ohjelmatekstityksen ohjelman alkuperäisellä kielellä. Ohjelmatekstitys helpottaa kuulorajoitteisten tv-katselua. Äänitekstitys helpottaa näkövammaisten ja lukemisesteisten tv-katselua.

Eniten kustannuksia tv-yhtiöille aiheutuu suorien lähetysten sekä nopeassa aikataulussa, lähes reaaliaikaisesti lähetettävän uutis- ja ajankohtaisohjelmien ääni- ja ohjelmatekstityksestä. Tv-ohjelmien katselu siirtyy yhä enemmän perinteisiltä tv-kanavilta verkkopalveluihin (Yle Areena ym.). Tämän seurauksena tv-kanavien lähetysten ääni- ja ohjelmatekstityksen kustannusten "hyötysuhde" heikkenee merkittävästi, kun myös näkö- ja kuulorajoitteisten henkilöiden katselu siirtyy verkkopalveluihin ja tapahtuu myöhemmin kuin ohjelman alkuperäinen tv-lähtettäminen. Tällöin suoriin tv-lähetyksiin suurin kustannuksin tuotettu tekstitys jää hyödyntämättä.

Pykälää tulisi muuttaa joustavammaksi siten että Yle voisi hallintoneuvoston ohjauksessa ja neuvotellen näkö- ja kuulorajoitteisia edustavien järjestöjen kanssa (Näkövammaisten Keskusliitto, Kuuloliitto ja Kuurojen Liitto) päättää ääni- ja ohjelmatekstityksen tarkasta laajuudesta ja toteutustavasta. Erytisyryhmien, mm. näkö- ja kuulorajoitteisten palvelu on Ylen lakisääteinen velvollisuus, joten Yle-laki turvaa näiden ryhmien tarpeet ilman tietoyhteiskuntakaaren määräyksiä.

Kaupallisista tv-kanavista vain kaksi kaikkiaan yhdestätoista kaupallisesta ilmais-kanavasta on nykyisin lakimääräisen tekstitysvelvollisuuden piirissä. Pykälän kumoaminen kaupallisten tv-kanavien osalta merkitsisi loppujenkin alle 10%:n siirtymistä harkinnanvaraisen palvelun piiriin.

d) Tv- ja radiomainonta, sponsorointi, tuotesijoittelu, ostos-tv, 214-226 §

Tv-mainontaa ja muuta kaupallista tv-sisältöä koskevat rajoitukset eivät koske YouTubea eikä muita verkkovideopalveluita, vaan näiden kaupallista sisältöä rajoittavat ainoastaan yleiset markkinointisäännökset (kuluttajansuojalaki, laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa, rikoslaki). Televisiomainonnan erityisrajoituksia selittää historiallisesti se, että aikaisemmin televisiota pidettiin erityisen vaikutuksellisenä ja siten yleisön kannalta riskialttiina mainoskanavana. Mediakäytön ja mainosmarkkinan muututtua tv-mainonnan ja muun tv-ohjelmissa tapahtuvan kaupallisen viestinnän erityissääntelylle ei ole enää tarvetta. Pelkästään tv-toimintaa koskevalla tiukalla erityissääntelyllä ei voida "suojella" kuluttajia haitallisilta tai harhaanjohtavilta mainoksilta.

Tv-mainontaa ja muuta kaupallista tv-sisältöä koskevia erityissääntöjä tulisi keventää tavoitteena siirtää kaikki mainonta samojen yleisten markkinointisäännösten piiriin. Tällöin kuluttajansuojan ja yritysten välisten kilpailukeinojen rajat olisivat samat mainosvälineestä riippumatta.

Merkittävä tv-mainonnan sääntelyn kokonaisuudistus edellyttää AV-direktiivin muuttamista. Suomi voi kuitenkin omassa harkintavallassa olevilla päätöksillä keventää kaupallisen viestinnän sääntelyä nopeasti

- kumoamalla radiomainnonnan määrällisen 20%:n rajoituksen (TYK 222 §) ja
- poistamalla sponsorointisäännöksen piiristä yhteistyön yleishyödyllisten ei-kaupallisten organisaatioiden kanssa (TYK 218 §), jolloin tv-yhtiöt voivat tehdä sisällöllistä yhteistyötä tv-ohjelmissa yleishyödyllisten yhteisöjen tai laissa sanottua erityitehtävää hoitavien yhtiöiden kanssa mm. kansanterveyden, sivistyksen, tieteiden ja taiteen edistämiseksi.

2) Tekijänoikeuslain joustavuuden lisääminen

Tekijänoikeuksien sääntely ja niiden markkinakäytännöt vaikuttavat ratkaisevasti medialiiketoiminnan edellytyksiin. Joustavalla sääntelyllä voidaan olennaisesti edistää innovatiivisten mediapalveluiden tarjontamahdollisuuksia.

Tekijänoikeuslainsäädäntö ei nykyisellään edistä tekijänoikeusmarkkinoiden dynaamisuutta ja elinvoimaisuutta, minkä vuoksi sääntely kaipaa perusteellista uudistamista. Täydellinen uudistaminen edellyttää laajaa sääntelyn lähtökohtien ja mekanismien uudelleenmäärittelyä. Nykyinen lainsäädäntö voidaan kuitenkin saada toimimaan nykyistä paremmin muutamalla järjestelmän joustavuutta lisäävällä uudella säännöksellä.

Suomalaiseen tekijänoikeussääntelyyn ja EU:n tekijänoikeusdirektiiveihin vaikuttavat olennaisesti kansainväliset tekijänoikeussopimukset (mm. Bernin sopimus ja WIPO-sopimukset). Kansainväliset sopimukset määrittävät lähtökohdat tekijänoikeussääntelylle. Kansainvälisten sopimusten antamaa liikkumavaraa osoittaa kuitenkin USA:n tekijänoikeudessa omaksuttu Fair Use -periaate. Se mahdollistaa huomattavasti Suomen tekijänoikeusjärjestelmää joustavammin mediamarkkinan kehityksen.

Tekijänoikeusmarkkinan joustavuutta voidaan lisätä useammalla erilaisella sääntelyratkaisulla:

A) Laajennetaan vapaan hyväksikäytön mahdollisuuksia. Vapaa hyväksikäyttö tarkoittaa, että tekijältä ei tarvita lupaa eikä käytöstä makseta korvauksia sellaisissa tapauksissa jossa tekijän perusteltu etu ei tätä vaadi. Vapaassa hyväksikäytössä huomioidaan yhteiskunnan yleinen etu, mm. vaihdannan ja ilmaisun vapaus. Vapaa käyttö ei saa kohtuuttomasti haitata tekijän oikeutettuja etuja. Vapaan hyväksikäytön hyödyntäminen edellyttää riidanratkaisun kehittämistä siten, että kaikki osapuolet saavat omat intressinsä ja vaatimuksensa punnituksi kokonaisharkinnassa.

Tunnettu esimerkki joustavasta ja teknologiakehitystä palvelevasta sääntelyratkaisusta on USA:n tekijänoikeuslain **“Fair use”** -pykälä, joka vaati tuomioistuinta punnitsemaan tasapainoisesti eri tahojen intressejä ja samalla antaa tuomioistuimille laajan harkintavallan. Myös Englannissa on käytössä **“Fair dealing”** -poikkeus.

B) Säädetään yleinen sopimuslisenssi tekijänoikeuksien massakäyttöön.

Nyt laissa on säädetty muutamasta erityisestä tilanteesta, joissa tekijänoikeusjärjestö voi lisenssioida tekijöiden oikeuksia mediayrityksen käyttöön. Keskeiset sopimus- ja pakkolisenssit liittyvät musiikin esitysoikeuksiin. Jos mediayritys haluaa käyttää oikeuksia muulla tavoin kuin tarkkarajainen pykälä sallii, tulee säätää uuteen tilanteeseen sopiva uusi sopimuslisenssipykälä.

Jos tekijänoikeuslakiin lisätään yleiskäyttöinen sopimuslisenssipykälä, ei jokaisen uuden palvelun kohdalla tarvitse aloittaa pitkäkestoista lainsäädäntöprosessia uuden sopimuslisenssipykälän säätämiseksi. Esimerkiksi ensimmäiset verkkotallennuspalvelut aloittivat vuonna 2007, mutta niitä koskeva tarkkarajainen sopimuslisenssi saatiin voimaan vasta kesällä 2015.

C) Säädetään joustavasta riidanratkaisusta. Valmisteilla olevassa tekijänoikeuslainsäädännön muutoksessa markkinatuomioistuimeen ollaan luomassa menettely tekijänoikeusjärjestöjen soveltamien lisenssiehtojen arviointiin. Tällaista tai muuta vastaavaa menettelyä tulisi voida hyödyntää laajemminkin. Menettelyn on oltava kevyt, joutuisa ja kustannuksiltaan kohtuullinen. Joustava riidanratkaisu on eniten tarpeen uusien palveluiden käynnistysvaiheessa sekä niissä lukuisissa tilanteissa, joihin voimassa olevasta laista ei löydy ratkaisua. Tavanomaista tuomioistuinmenettelyä kahlitsee tiukka määrämuotoisuus ja sidonnaisuus lain sanamuotoihin, minkä vuoksi tuomioistuinten mahdollisuudet uusien, innovatiivisten ratkaisujen antamiseen ovat niukat. Vaihtoehtoisessa riidanratkaisussa tämä on mahdollista. Perinteinen välimiesmenettely on useimmissa tapauksissa liian kallista.

3) Kuvaohjelmalaki

Kuvaohjelmalaki tähtää lasten suojelemiseen haitallisilta videosisällöiltä. Laki velvoittaa tv-yhtiöt palkkamaan ja kouluttamaan virkavastuulla toimivat kuvaohjelma-luokittelijat, joiden ammattipätevyyttä valvoo Kansallinen audiovisuaalinen instituutti. Lakisääteinen valvontajärjestelmä aiheuttaa tv-yhtiöille kustannuksia siitä riippumatta mille kohderyhmille ja mitä sisältöä tv-yhtiöt julkaisevat. Toisaalta kuvaohjelmalaki ei koske YouTubea eikä muita verkkovideopalveluita, vaan näiden sisältöä rajoittavat ainoastaan rikoslain säännökset ja julkaisijoiden vapaaehtoinen omavalvonta. Kuvaohjelmalailla ei voida estää lapsia pääsemästä sopimattomaan videotarjontaan, mutta kuvaohjelmalaki aiheuttaa suomalaisille mediayhtiöille ylimääräisiä kustannuksia.

Kumoamalla kuvaohjelmalaki suomalaiset tv-yhtiöt siirtyvät nykyisestä lakimääräisestä valvonnasta omavalvontaan. Tv-yhtiöt voivat tällöin sopeuttaa valvonnan tarkkuuden ja kustannukset omien kohderyhmiensä ja markkinointistrategiansa mukaan. Yle-laki säätää Ylen erityiseksi tehtäväksi mm. lasten ja nuorten tarpeiden huomioonottamisen.

4) Toimialariippumattomat säännökset

Seuraavien toimialariippumattomien säännösten soveltaminen juuri media-alalla aiheuttaa turhaa räsitusta mediayrityksille suhteessa säännösten tuottamaan hyötyyn. Säännösten kehittäminen tuottaisi todennäköisesti hyötyjä muillakin toimialoilla.

a) Työsopimuslaki 1:3.2 § Työsopimuksen määräaikaisuuden peruste

Laki määrää, että jos määräaikaisessa työsopimuksessa ei ole riittävää perustetta määräaikaisuudelle, työsopimus katsotaan lain mukaan toistaiseksi voimassa olevaksi eli vakituiseksi. Tv-ohjelmien tuotanto organisoidaan projekteihin, jotka miehitetään kunkin yksittäisen tuotantoprojektin tarpeiden mukaan. Saman työntäjän eri tuotantoprojektien ajoittuessa heti toistensa perään työnantajille syntyy epävarmuutta määräaikaisten työsuhteiden hyväksyttävyydestä, mikä vähentää projektien miehittämisen joustavuutta. Vastaava ilmiö on rajatulle kohderyhmälle suunnattujen mediasisältöjen luominen, jossa tekijäksi on löydettävä juuri tätä kohderyhmää syvällisesti tuntevat, esimerkiksi tietyn elämäkokemuksen omaavat tai tietynikäiset henkilöt. Esimerkkinä ovat nuorisolle suunnatut sisällöt, joiden tuotantoon tarvitaan juuri oikeaa ikäryhmää olevia henkilöitä. Vakituksissa työsuhteissa tekijät ”ikäntyvät ulos kohderyhmästään”. Määräaikaiset työsopimukset mahdollistavat aina uusien oikean ikäisten nuorten työllistämisen.

Määräaikaisten työsuhteiden käyttämisen edellytyksiä tällaisissa tv-alan erityistilanteissa tulisi täsmentää siten, että määräaikaisten työsopimusten hyväksyttävyydestä ei ole epäselvyyttä. Tämä tarkennus tekisi av-tuotantoprojektien miehittämisen joustavammaksi ja parantaisi liiketoiminnan edellytyksiä.

b) Tilaajavastuulain velvoitteiden yksinkertaistaminen

Tilaajavastuulaki (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä) velvoittaa työn tilaajan selvittämään, että hänen sopimuskumppaninsa täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa. Lailla pyritään harmaan talouden torjuntaan, joka tärkeä tavoite. Laissa on valittu keinoiksi laaja joustavuus ja tapauskohtainen harkintamahdollisuus. Pienyritysten kohdalla tällainen sääntelymekanismi ei kuitenkaan tuota tavoiteltua joustavuutta, vaan johtaa vaikeasti sovellettaviin ja hallinnollista rasitusta aiheuttaviin menettelytapoihin. Sääntelyä tulisi kehittää nykyistä yksinkertaisemmaksi, jolloin velvoitteiden valvonta voitaisiin automatisoida. Automaatio vähentäisi yritysten kustannuksia ja samalla lisäisi harmaan talouden kontrollin varmuustasoa.