

Asia Signaalin suoja

Hakija Opetusministeriö

Annettu 28.4.1987

Tiivistelmä *Opetusministeriön pyytämänä lausuntona Suomen mahdollisesta liittymisestä Brysselissä vuonna 1974 solmittuun satelliittien välittämien ohjelmaa sisältävien signaalien lähettämistä koskevaan yleissopimukseen tekijänoikeusneuvosto esittää kunnioittavasti seuraavan.*

Tekijänoikeusneuvostolle annettu toimeksianto

Opetusministeriö päätti 23.1.1986 tekijänoikeuslain 55 §:n nojalla antaa tekijänoikeusneuvoston tehtäväksi valmistella Suomen mahdollista liittymistä Brysselissä vuonna 1974 solmittuun yleissopimukseen satelliittien välityksellä tapahtuvasta ohjelmien levittämisestä. Valmistelutyössä tuli toukokuun 31. päivään 1987 mennessä laatia selvitys sopimuksen ratifiointiin liittyvistä kysymyksistä sekä siitä, mitä vaatimuksia sopimukset asettavat lainsäädännölle.

Välityssatelliittitoiminnan kehitys ja Brysselin sopimuksen tausta

Ohjelmien välittämiseen käytettäviä satelliitteja on kahta tyyppiä välityssatelliitteja (FSS) ja suoraan lähetettäviä satelliitteja eli yleisradiosatelliitteja (DBS). Välityssatelliitilla (communication satellite) tarkoitetaan satelliittia, jonka lähetyksiä ei ole tarkoitettu yleisön suoraan vastaanotettaviksi. Tällaiset satelliitit välittävät ohjelmia ennalta määrätyn lähettäjän ja vastaanottajan välillä (point to point, point to multi-point). Satelliitin peittoalueella voidaan maa-asemalta siirtää satelliittisignaali esimerkiksi alilähettiin tai kaapeliverkkoihin. Välityssatelliitin signaali voi olla häiriökoodattu, jolloin sen katselukelpoiseksi saattamiseksi tarvitaan erityinen laite, dekooderi. Euroopassa tällä hetkellä käytössä olevia välityssatelliitteja ovat mm. Intelsat ja Eutelsat järjestelmät.

DBS-satelliittisignaali on hyvin voimakas ja siksi yleisön vastaanotettavissa ilman välittävää maa-asemaa.

Brysselin sopimuksen tarkoittamaa välityssatelliittilähetystoimintaa ei tällä hetkellä vielä harjoiteta Suomessa, joten sopimukseen liittyminen

Suomen kohdalla merkitsisi nykyisellään vain velvollisuuksia muita sopimusvaltioita kohtaan. Väilyssatelliitit tulevat todennäköisesti yleistymään ohjelmien siirrossa myös Skandinaviassa Pohjoismaiset telehallinnot ovat selvittäneet mahdollisuuksia väilyssatelliitin käyttöön pohjoismaisessa ohjelmayhteistyössä (Nordprog-hanke).

UNESCO:n piirissä on pohdittu väilyssatelliittisignaalin luvattoman käytön aiheuttamia ongelmia. Kansainvälisen pikatiedotusyleissopimuksen ja radio-ohjesäännön sekä Rooman sopimuksen tarjoama suoja on katsottu riittämättömäksi väilyssatelliittivälitteisen ohjelmatoiminnan yhteydessä esiintyvän piratismiin vastustamisessa.

Sopimuksen sisältö

Pääsisältö ja suhde muihin sopimuksiin

Sopimuksen laatimisen päätavoite on ollut piraattitoiminnan estäminen. Sopimuksen mukaan sopimusvaltioiden velvollisuutena on ryhtyä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin toisen sopimusvaltion alueelta lähetetyn signaalin väärinkäytön estämiseksi, ts. pyrkiä estämään sellaisia lähettäjiä, joiden käyttöön satelliittiin tai sen kautta lähetettyä signaalia ei ole tarkoitettu, lähettämästä ohjelmaa sisältäviä signaaleja sopimusvaltion alueelle tai alueelta.

Sopimus suojaa lähetettävää signaalia, ei niistä muodostuvaa ohjelmaa. Sopimusta sovelletaan vain väilyssatelliitteihin.

Sopimusta on arvosteltu sisällöltään puutteelliseksi ja muotoilultaan epäselväksi. Sen piraattitoimintaa estävää vaikutusta on myös epäilty. Sopimus ei pyri estämään yksityistä vastaanottajaa sieppaamasta väilyssatelliittisignaalia omalla antennillaan. Sopimuksen vaikutukset kohdistuvat ainoastaan kaapelilähetystoimiin harjoittajiin, signaalin edelleenjakeloihin, joiden kohdalla vaara piraattitoimintaan ryhtymisestä ei muutenkaan liene erityisen suuri.

Myös tekninen kehitys on muuttanut tosiasiallista tilannetta sitten vuoden 1974. Signaalin häiriökoodaaminen estää luvattomasti siepatun väilyssatelliittisignaalin käyttämisen. Yhä "murtovarmemmiksi" kehittyvät krypterausmenetelmät tarjoavat signaalille tehokkaan suojan.

Toisen artiklan "asianmukaisten" piratismiin vastustamistoimenpiteiden määrittely on jätetty kunkin sopimusvaltion harkintaan. Signaalin suojaamiskeino on vapaasti valittavissa. Vuonna 1974 pidetyssä UNESCO:n järjestämässä konferenssissa siihen osallistuneet valtiot ovat korostaneet, ettei pelkkä piraattitoiminnan kieltävä lainsäädännös ollut riittävä, vaan signaalin väärinkäyttö olisi estettävä tosiasiallisin teknisin tai hallinnollisin keinoin. Tällainen voisi olla esimerkiksi piraattitoimintaan syyllisty-

neen kaapelilähetystoiminnan harjoittajan toimiluvan peruuttaminen määräajaksi tai kokonaan.

Brysselin konvention keskeinen sisältö on sopimusvaltioille suunnattu kehoitus ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin piratismiin vastustamiseksi. Siten Brysselin sopimus eroaa esimerkiksi Rooman ja Bernin konventiosta. Samankaltaisuksiakin on. Sopimuksen 4 artiklan sisältämät poikkeukset sopimuksen soveltamisesta on muotoiltu samoin kuin Bernin konventiossa; samoin Brysselin sopimuksen sanamuoto on osin lainattu suoraan Bernin konventiosta.

Yksityiskohtainen sisältö ja viittaukset tekijänoikeuslakiin

Sopimuksen 1 artiklassa määritellään sopimuksen sisältämät termit. Artiklat 2–8 muodostavat sopimuksen varsinaisen sisällön. Artiklat 9–12 ovat sopimusteknisiä..

1 artikla

Artikla sisältää termien määritelmät. Sopimus kattaa sekä radio- että televisiolähetykset sekä suorina että tallenteina.

Termistöissä esiintyy kohdassa V käsite muunnettu signaali (derived signal). Se on määritelty signaaliksi, joka on aikaansaatu muuttamalla signaalin teknisiä piirteitä esimerkiksi taajuutta muuttamalla, vahvistamalla signaali tai tallentamalla se kerran tai useammin. Tällainen muunnettu signaali ei siis ole sama kuin ns. häiriökoodattu eli krypteerattu signaali, jonka katseltavaksi saattaminen edellyttää erityisen ohjelma-avaimen käyttämistä.

2 artikla

Artikla sisältää sopimuksen olennaisen sisällön. Jokainen sopimusvaltio sitoutuu ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin estääkseen sellaisia lähettäjiä, joiden käyttöön satelliittiin tai sen kautta lähetettyä signaalia ei ole tarkoitettu, lähettämästä ohjelmaa sisältäviä signaaleja alueelleen tai alueeltaan. Tätä määräystä sovelletaan, milloin alkuperäyrittäjä kuuluu toiselle sopimusvaltiolle ja milloin lähetetty signaali on muunnettu signaali.

Asianmukaiset toimenpiteet voivat olla tekijänoikeuslain tai naapurioikeuksia koskevia säännöksiä, rikosoikeudellisia tai hallinnollisia sanktioita. Näiden toimenpiteiden soveltaminen on määräaikaista, kesto-aika määräytyy kunkin sopimusvaltion sisäisen lainsäädännön mukaisesti.

"Alueeltaan" tarkoittaa tilanteita, jolloin lähetin on sijoitettu rajan tuntumaan ja lähetys on suunnattu naapurimaan yleisölle (joka valtio voi olla joko sopimusvaltio tai sopimukseen liittymätön valtio).

1. kappaleen määräys ei koske sellaisten muunnettujen signaalien lähettämistä, jotka lähettäjä on muuntanut itse alunperin lähettämistään signaaleista.

3 artikla

Sopimusta ei sovelleta suoraan lähettäviin eli yleisradiosatelliitteihin.

4 artikla

sisältää poikkeukset sopimuksen soveltamisesta.

Sopimusta ei tarvitse soveltaa,

I) jos signaali kuljettaa lyhyitä otteita lähetettyjen signaalien ohjelmasta, joka koostuu uutisluonteisista tiedotteista tiedotustarkoituksen edellyttämässä laajuudessa

– vrt. tekijänoikeuslain 15 §

II) jos signaali kuljettaa lainauksina lyhyitä otteita lähetetyn signaalin kuljettamasta ohjelmasta edellyttäen, että lainaukset ovat hyväksytyt käytännön mukaisia ja tiedotustarkoituksen oikeuttamia

– vrt. tekijänoikeuslain 14 §

III) poikkeuksena kehitysmaat edellyttäen, että ohjelman tarkoitus on pelkästään opetuksellisen aikuisopetus ja tieteellinen tutkimus

5 artikla

Sopimusta ei sovelleta taannehtivasti.

6 artikla

Sopimus ei rajoita sisäisen lainsäädännön tai muun sopimuksen nyt tai tulevaisuudessa tekijöille ja naapurioikeuksien haltijoille tarjoamaa suojaa. Samoin sopimuksen tarkoituksena on ainoastaan täydentää ITU:n vastaavia säännöksiä.

7 artikla

Sopimus ei rajoita sopimusvaltion oikeutta soveltaa sisäistä lainsäädäntöään yksinoikeuden väärinkäytön estämiseksi.

8 artikla

Sopimukseen on mahdollista tehdä seuraavat varaumat:

– 2 artiklan 1 kappaleen sanat "milloin alkuperäyrittäjä kuuluu toiselle sopimuspuolelle" voidaan korvata sanoilla "milloin signaalit on lähetetty toisen sopimuspuolen alueelta" (EBU:n muistiossa on todettu, että tämä koskee nimenomaan pohjoismaita; yhteinen maa-asema Tanum).

– sopimusvaltiot voivat rajoittaa tai kieltää suojan johtimista jaettavilta, maksavalle yleisölle suunnatuilta signaaleilta niin kauan kuin maan sisäinen lainsäädäntö rajoittaa tai kieltää suojan.

Muut artiklat sisältävät määräyksiä sopimukseen liittymisestä ja sen voimaantulosta.

Sopimuksen ratifioineet maat

Brysselin yleissopimukseen voivat liittyä kaikki YK:n ja sen erityisjärjestöjen tai Kansainvälisen Atomienergiajärjestön taikka Kansainvälisen Tuomioistuimen jäsenvaltiot. Suomen sopimukseen liittymiselle ei siten ole esteitä. Sopimuksen ovat ratifioineet Italia (1981) Itävalta (1982), Jugoslavia (1979), Kenia (1979) Marokko (1983) Meksiko (1979), Nicaragua (1979), Panama (1985), Saksan liittotasavalta (1979) sekä USA (1985). Pohjoismaista Norja oli vuonna 1982 pisimmällä ratifointia koskevassa selvityksessään, mutta hanke ei edennyt hallitustasolla. Norja kuten muutkin pohjoismaat päätyivät tuolloin lykkäämään lopullista kannanmäärittelyään tuonnemmaksi.

Ruotsin oikeusministeriön edustaja on esittänyt, että sopimukseen liittyminen otettaisiin uudelleen käsiteltäväksi Pohjoismaiden kesken.

Euroopan Yleisradioliitto EBU on vuonna 1974 suosittanut jäsenilleen sopimukseen liittymistä.

Posti- ja telehallinto ja välityssatelliittitoiminnan hallinnollinen käsittely

Kansainvälinen televisio-ohjelmien siirto, kuten muukin kansainvälinen teleliikenne, on posti- ja telelaitoksesta annetun lain tarkoittamaa valtion yleistä teletoimintaa, jonka hoitaminen on annettu posti- ja telehallituksen tehtäväksi. Telesalaisuus on turvattu paitsi perustuslaissa, myös kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on liittynyt. Näiden sopimusten täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta on PTH:n velvollisuutena. PTH:n on valvottava, etteivät sellaiset, jotka eivät kuulu sopimuksen piiriin, saa ohjelmesignaalia haltuunsa. Televisio-ohjelmien siirto voi tapahtua esim. kuvanauhoja kuljettamalla tai teletekniikan keinoin. Jälkimmäisessä tapauksessa kyseessä on yllämainittujen säädösten mukainen, tietosuojaa nauttiva teletointa.

Tässä yhteydessä on huomattava ero tämän ohjelmansiirron ja tulevaisuuden yleisradiosatelliittitoiminnan välillä. Ohjelmansiirto pysyy lähettäjän ja oikeutetun vastaanottajan välisenä tietosuojaa nauttivana toimintana, kun sitä vastoin yleisradiosatelliittien lähetykset ovat suuren yleisön vastaanotettaviksi tarkoitettuja ja siten kaikkien televisiolupamaksun suorittaneiden vapaasti vastaanotettavissa.

Tekijänoikeusneuvoston valmistelevan työryhmän selvitys ja hankitut lausunnot

Työryhmä on hankkinut valmistelutyötään varten materiaalia Ruotsista ja Norjasta sekä alustavat kannanotot Oy Yleisradio Ab:ltä ja tekijänoikeusjärjestöjen edustajilta.

Lisäksi posti- ja telehallitukselta on pyydetty lausunto sopimuksen merkityksestä sekä siitä, mitä lainsäädännöllisiä muutoksia mahdollinen sopimukseen liittyminen edellyttäisi. Lausunnossa on esitetty seuraavaa:

"Brysselin konventio on syntynyt lähinnä erään yli 15 vuotta sitten sattuneen yksittäistapauksen seurauksena. Tuolloin oletettiin, että vastaavat televisio-ohjelmien luvaton käyttöä koskevat tapaukset voisivat nopeasti yleistyä. Käytännössä kansainvälisiä ongelmia ei sittemmin kuitenkaan liene ilmennyt.

Brysselin konventiota laadittaessa satelliittiohjelmansiirtoon käytettiin yleisesti vain isoja 30 m läpimittaisia antennejä. Tilanne on sittemmin täysin muuttunut, sillä nykyisin vastaanottoon usein riittää jo n. 1,5–5 m läpimittainen antenni. Ongelmana ei enää ole yksinomaan luvattomasti siepatun ohjelman edelleen jakelu maanpäällisissä verkoissa, vaan myös luvaton vastaanotto yksittäistalouksissa. Sitä vastaan ei voida riittävän tehokkaasti toimia konventioiden avulla. Ainoa ratkaisu on viime aikoina käyttöön tullut signaalin peittokoodaus, jolloin sen avausmahdollisuus on järjestetty vain luvallisille vastaanottajille.

Teleliikenneyleissopimuksen (SopS 5/86) kohdan 136 mukaan "jäsenet sitoutuvat ryhtymään kaikkiin niihin toimenpiteisiin, jotka käytetty teleliikennejärjestelmä suinkin myöntää, turvatakseen kansainvälisen tiedotusten vaihdon salassa pysymisen". Em. yleissopimukseen liittyvän radio-ohjelmäsäännön kohdissa 1992–1994 on vuorostaan erityisesti radio-toimintaa koskevat salassapitosäännökset:

1992 Soveltaessaan yleissopimuksen asianomaisia säännöksiä telehallinnot sitoutuvat ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin kieltääkseen ja estääkseen:

1993 a) sellaisen luvattoman radioliikenteen vastaanoton, joka ei ole tarkoitettu yleisön käyttöön

1994 b) kohdassa 1993 tarkoitettua radioliikennettä vastaanottamalla saadun minkä tahansa tiedon sisällön tai pelkästään sen olemassaolon paljastamisen, julkaisemisen tai minkäänlaisen käytön ilman lupaa.

Mikäli maassa on voimassa asianmukainen kansainvälinen teleliikenneyleissopimuksen säännösten nojalla laadittu telesalaisuuslain-säädäntö, erilliseen konventioon liittyminen on käytännössä tarpeetonta.

Suomen radiolainsäädännöstä puuttuu toistaiseksi radiosalaisuuspykälä. Uuteen valmisteilla olevaan tekniseen radiolakiin se kuitenkin tulee siinä muodossa, että se täyttää teleliikenneyleissopimuksen ja siihen liittyvän radio-ohjesäännön velvoitteet. Tällä hetkellä salassapitovelvoite sisältyy kaikkien radiolaitteiden käyttö lupien ehtoihin.

Edellä olevan nojalla posti- ja telehallituksen mielestä ko. konventio ei ole teknisen kehityksen tasalla eikä siihen liittymisellä ilmeisesti saavutettaisi mitään etuja. Toisaalta radiolähetysten salassapitoa koskevat lain-säädännön puutokset tultaneen korjaamaan uudessa radiolaissa, joka on parhaillaan liikenneministeriön valmisteltavana."

Tekijänoikeusjärjestöjen edustajat ovat esittäneet, että tarvetta sopimukseen liittymiseen selvitetäisiin edelleen. Myös tuottajatahon edustajat ovat esittäneet samansuuntaisia näkemyksiä. Lisäksi he ovat kiinnittäneet huomiota sopimuksen puutteellisuuteen (pelkästään FSS-satelliitit).

Brysselin satelliittisopimuksen mahdollisen ratifioinnin edellyttämät lainmuutokset

Tekijänoikeuslain 48 §:ssä säädetään: "Radio- tai televisiolähetystä ei lähettäjäyrityksen suostumuksetta saa lähettää edelleen tai ottaa laitteeseen, jolla se voidaan toisintaa". Laaja yksimielisyys vallinnee siitä, että mainittu säännös suojaa nimenomaisesti "lähetystä" eli signaalia, koska ohjelmasisältö saa suojaa muiden tekijänoikeuslain säännösten nojalla. Signaalin suojan voidaan katsoa kuuluvan lähinnä naapurioikeuksien piiriin. Suojattavana intressinä on signaalin tuottamiseen käytetty aika, taito, työ ja raha ("time, skill, effort, money").

Välityssatelliittisignaalin suojaaminen tekijänoikeudellisesti lienee siten mahdollista. Tekijänoikeuslain 64 §:n I momentin viittaussäännöksessä todetaan, että lain 45–48 §:ssä olevia määräyksiä on sovellettava Suomessa tapahtuvaan esitykseen, äänen laitteeseen ottamiseen sekä radio- ja televisiolähetykseen. Momenttiin voitaisiin lisätä sanat: "sekä 48 §:ssä olevia määräyksiä välityssatelliittisignaalin edelleenlähettämiseen", jolloin suoja selvästi ulottuisi myös välityssatelliittisignaaliin.

1.6.1987 astuu voimaan kaapelilähetyslaki, jonka mukaisesti kaapelilähetystoiminnan harjoittaminen edellyttää valtioneuvoston myöntämää toimilupaa. Toimiluvan ehtoissa voitaisiin säätää luvan peruuttamisesta siinä tapauksessa, että lähetystoiminnan harjoittaja syyllistyisi Brysselin sopimuksen vastaiseen menettelyyn.

Valmisteltavana olevaan tekniseen radiolakiin on, kuten PLH:n lausunnossakin on todettu, otettava yleisradiolähetysten salassapitoa koskevat säännökset.

Lopuksi

Välityssatelliittitoiminnan nopean laajenemisen huomioon ottaen olisi Brysselin sopimusta ja siihen liittymistä hyödyllistä käsitellä yhteistyössä muiden pohjoismaisten telehallintojen sekä asianomaisten ministeriöiden edustajien välisissä neuvotteluissa. Tekijänoikeusneuvosto esittää, että opetusministeriö harkitsisi toimenpiteisiin ryhtymistä tällaisen kokouksen koolle kutsumiseksi.