

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain kumoamisesta. Voimaansaattamislaki kumottaisiin, koska Suomi on irtisanonut kyseisen maksutelevisiotoimintaa koskevan yleissopimuksen.

Euroopan unionin neuvosto teki 29 päivänä marraskuuta 2011 allekirjoittamispäätöksen yleissopimuksesta. Neuvoston mukaan yleissopimus on sekasopimus, joka sisältää sekä Euroopan unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Suomi on hyväksynyt yleissopimuksen ja se on tullut Suomen osalta voimaan 1 päivänä syyskuuta 2013.

Yleissopimuksessa on sovittu maksutelevisiotoiminnassa käytettävien ehdollisen pääsyn järjestelmien oikeudellisesta suojasta. Komissio nosti neuvostoa vastaan kanteen, jonka johdosta Euroopan unionin tuomioistuin antoi 2 päivänä lokakuuta 2013 tuomionsa, jonka mukaan yleissopimus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Näin ollen Suomella ei ole ollut toimivaltaa hyväksyä yleissopimusta ja yleissopimus on irtisanottava.

Koska yleissopimus on Euroopan unionin yksinomaisessa toimivallassa, valtioneuvosto päättää irtisanomisesta. Valtioneuvosto on päättänyt yleissopimuksen irtisanomisesta 22 päivänä lokakuuta 2015. Irtisanominen tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2016.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan keväällä 2016.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1 Johdanto

Ehdollisen pääsyn järjestelmiä käytetään televisio- ja radiolähetysten tai muiden sisältöpalveluiden suojaamiseen. Käytännössä järjestelmillä suojataan maksullisten televisiokanavien jakelua, joissa useimmiten käytetään salauksenpurkukortteja. Lähetykset salataan tietyllä salausavaimilla ja katsojille myytävät kortit tai muut laitteet sisältävät salausavaimen, jolla salatuna lähetetty kanava avautuu katseltavaksi.

Ehdollisen pääsyä koskevaa sääntelyä on sekä Euroopan neuvostossa että Euroopan unionissa (EU). Seuraavassa tuodaan esille Euroopan neuvoston ehdollista pääsyä koskeva sääntely ja sen jälkeen lyhyesti Euroopan unionin asiaa koskeva sääntely. Tämän jälkeen kuvataan tausta ja syyt Euroopan neuvoston ehdollista pääsyä koskevan yleissopimuksen irtisanomiselle.

1.2 Euroopan neuvoston ehdollista pääsyä koskeva yleissopimus

Euroopan neuvoston ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta tehty eurooppalainen yleissopimus, jäljempänä ehdollisen pääsyn yleissopimus, on tehty 24 päivänä tammikuuta 2001. Sopimus sisältää määräykset ehdollisen pääsyn järjestelmien oikeudellisesta suojasta.

Ehdollisen pääsyn yleissopimuksella pyritään suojaamaan maksutelevisiopalvelujen suojaamiseen käytettäviä ehdollisen pääsyn järjestelmiä niin, että pääsyn tarjoaminen salattuihin lähetuksiin ilman alkuperäisen lähettäjän lupaa laittomalla laitteella on kielletty. Sopimuksen mukaan sopimusten osapuolten tulee kieltää laittomien suojauslaitteiden valmistus sekä yleisölle tarjoaminen lainsäädännössään. EU:n jäsenvaltioista yleissopimuksen ovat ratifioineet Alankomaat, Bulgaria, Kypros, Ranska, Luxemburg ja Romania.

1.3 EU:n ehdollista pääsyä koskeva direktiivi

Euroopan neuvoston ehdollista pääsyä koskevan yleissopimuksen ohella ehdollista pääsyä koskevaa sääntelyä on annettu myös Euroopan unionissa. Televisiolähetysten suojaamiseksi käytettyjen ehdollisen pääsyn järjestelmien oikeudellisesta suojasta on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/84/EY, jäljempänä ehdollisen pääsyn direktiivi, annettu 20 päivänä marraskuuta 1998, ehdolliseen pääsyyn perustuvien tai ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta (EUVL L 320, 28.11.1998).

Direktiivissä määritellään suojattu palvelu, ehdollinen pääsy ja laitton laite. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä laittomien laitteiden valmistaminen, tuonti, levittäminen, myynti, vuokraus tai hallussapito kaupallisessa tarkoituksessa, laittoman laitteen asentaminen, huolto tai vaihtaminen kaupallisessa tarkoituksessa sekä kaupallisen viestinnän käyttö laittomien laitteiden käytön edistämiseksi. Kiellon rikkomisen seuraamusten on oltava tehokkaita, vaakuuttavia ja sääntöjen vastaisen toiminnan mahdolliseen vaikutukseen suhteutettuja.

Suomessa direktiivi on pantu täytäntöön eräiden suojausjärjestelmien purkujärjestelmien kieltämisestä annetulla lailla (1117/2001), jäljempänä suojauspurkulaki, ja rikoslain (39/1889) 38 luvun 8 b §:llä.

1.4 EU:n päätös sopimuksen allekirjoittamisesta

Euroopan unionin neuvosto teki päätöksen ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojaa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen allekirjoittamisesta 29 päivänä marraskuuta 2011.

Euroopan unionin neuvosto katsoi, että yleissopimus on sekasopimus, joka sisältää sekä Euroopan unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Suomi on hyväksynyt yleissopimuksen ja se on tullut Suomen osalta voimaan 1 päivänä syyskuuta 2013 (SopS 61 ja 62/2013, HE 194/2012 vp, EV 12/2013 vp). Yleissopimus on voimaansaatettu ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetulla lailla (388/2013) ja ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta annetulla valtioneuvoston asetuksella (562/2013).

1.5 EU:n tuomioistuimen tuomio

EU:n tuomioistuimen 22 päivänä lokakuuta 2013 asiassa C-137/12 (komissio v. neuvosto) antaman tuomion mukaan yleissopimus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. EU:n tuomioistuin katsoi, että allekirjoituspäätöksen pääasiallinen tarkoitus, jolla on erityinen yhteys yhteiseen kauppapolitiikkaan, edellyttää, että päätöksen antamisessa käytetään oikeusperustaa, joka koostuu Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT-sopimus) 207 artiklan 4 kohdasta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 5 kohdan kanssa. EU:n tuomioistuimen päätöksen mukaan tämä tarkoittaa siten sitä, että yleissopimuksen allekirjoittaminen unionin puolesta kuuluu SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

EU:n tuomioistuin katsoi, että sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantaminen on päätöksen liitännäinen tavoite, joka ei oikeuta päätöksen antamisesta SEUT-sopimuksen 114 artiklan nojalla. Tuomioistuin kumosi neuvoston allekirjoituspäätöksen, joka oli tehty SEUT-sopimuksen 114 artiklan nojalla, ja edellytti uuden, asianmukaisen oikeusperustan mukaisen allekirjoituspäätöksen tekemistä kuuden kuukauden kuluessa tuomion antamisesta eli 22 päivänä huhtikuuta 2014 mennessä. Samassa yhteydessä on tarkoitus hyväksyä myös neuvoston päätös yleissopimuksen tekemisestä.

1.6 Sopimuksen irtisanominen

Yleissopimuksen hyväksyneiden jäsenvaltioiden on Euroopan komission näkemyksen mukaan irtisanottava yleissopimus. Komissio on ilmoittanut käynnistävänsä rikkomismenettelyn (SEUT-sopimuksen 258 artikla), jollei yleissopimusta irtisanota. Komissio on todennut Suomelle osoitetussa kirjeessä, että yleissopimuksen jo hyväksyneiden jäsenvaltioiden on valmistauduttava yleissopimuksen irtisanomiseen.

Yleissopimuksen 17 artiklan mukaan kukin osapuoli voi milloin tahansa irtisanoa yleissopimuksen Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitetulla ilmoituksella. Irtisanominen tulee voimaan sitä päivää seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, jona on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona pääsihteerin on vastaanottanut ilmoituksen.

EU:n tuomioistuin on katsonut yleissopimuksen kuuluvan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, eikä yleissopimus siten kuulu Suomen toimivaltaan. Näin ollen eduskunnalla ei ole toi-

HE 50/2016 vp

mivaltaa päättää yleissopimuksen irtisanomisesta. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Lisäksi eduskunnalle on toimitettu 30 päivänä tammikuuta 2014 perustuslain 96§:n mukaisesti 17 päivänä marraskuuta 2011 annettua valtioneuvoston kirjelmää (U 50/2011 vp) täydentävä selvitys ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojaa koskevan eurooppalaisten yleissopimuksen irtisanomisesta (U-jatkokirje 2/2014 vp).

Valtioneuvosto päätti irtisanomisesta 22 päivänä lokakuuta 2015. Euroopan neuvosto on ilmoituksellaan 4 päivänä marraskuuta 2015 kertonut ottaneensa vastaan Suomen irtisanoutumisen sopimuksesta. Kirjeessään Euroopan neuvosto kertoo, että irtisanominen tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2016 yleissopimuksen 17 artiklan mukaisesti.

Valtioneuvoston asetus yleissopimuksen ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta on kumottu valtioneuvoston asetuksella (1527/2015) 17 päivänä joulukuuta 2015.

1.7 Ehdotetut muutokset

Esityksen mukaan ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettu laki kumottaisiin.

2 Esityksen vaikutukset

Suomen liittymisellä ehdollisen pääsyn yleissopimukseen ei ollut vaikutusta Suomen lainsäädäntöön. Suomen voimassa oleva sääntely on yhteensopivaa EU:n ehdollisen pääsyn direktiivin kanssa ja täyttää sellaisenaan myös ehdollisen pääsyn yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet.

EU on ratifioinut yleissopimuksen 10 päivänä syyskuuta 2015. Yleissopimus on tullut EU:n osalta voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Sopimus sitoo siten Suomea EU:n kautta.

Esityksellä ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia.

3 Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä ulkoministeriön kanssa. Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunto ulkoasiainministeriön ohella oikeusministeriöltä ja valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastolta.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan keväällä 2016.

Yleissopimuksen irtisanominen tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2016. Valtioneuvoston asetus yleissopimuksen ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta lain voimaansaattamisesta on kumottu valtioneuvoston asetuksella 17 päivänä joulukuuta 2015.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

