OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ **15.3.2016**
Tekijänoikeusneuvos Viveca Still
p. 02935 30297

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

E 1/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission tiedonannosta tekijänoikeuden nykyaikaistamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää seuraavassa kantansa näkökohtiin ja ehdotuksiin, joita on esitetty valtioneuvoston kirjelmästä sivistysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa.

Aluksi opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että komission toimintasuunnitelmaa tekijänoikeuden uudistamiseksi käsiteltiin laajasti kesällä 2015 hyväksytyn digitaalisia sisämarkkinoita koskevan tiedonannon yhteydessä. Tällöin opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti tekijänoikeuden uudistamissuunnitelmista laajan lausuntokierroksen, johon saatiin yli 50 vastausta. Näiden pohjalta valmisteltiin esitys Suomen kannoiksi, jotka ilmenevät valtioneuvoston tiedonannosta annetusta selvityksestä (E 21/2015 vp).

Joulukuussa 2015 annettu komission tiedonanto poikkeaa vain vähäisessä määrässä komission aikaisemmin ilmoittamasta toimintasuunnitelmasta.

1. <u>Tekijänoikeuden rajoitukset ja niiden suhde sopimiseen</u>

Oikeudenhaltijatahot ovat esittäneet, että Suomen kantaa muutettaisiin siten, että Suomi kannattaisi sopimuksiin pohjautuvia ratkaisuja tekijänoikeuden rajoitusten sijaan. Lausunnoista myös ilmenee, että lausunnonantajat katsovat, että rajoituksista tulisi säädellä kansallisella tasolla kansalliset markkinat huomioiden. Lausunnoissa on kysymys toisaalta siitä periaatteellisesta kysymyksestä, tarvitaanko tekijänoikeuden rajoituksia lainkaan, ja toisaalta siitä, millä järjestelyllä parhaiten edistetään teosten rajat ylittävää käyttöä Euroopassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että tekijänoikeuden rajoitukset on harmonisoitu Euroopassa ns. tietoyhteiskuntadirektiivillä 2001/29/EY, jossa on tyhjentävä lista Euroopan unionissa sallituista tekijänoikeuden rajoituksista. Jäsenmaille rajoituksista säätäminen on yhtä poikkeusta lukuun ottamatta vapaaehtoista. Suomessa on vain vähäisessä määrin säädetty opetukseen ja tutkimukseen kohdistuvia erityisiä tekijänoikeuden rajoituksia. Sen sijaan meillä on laajasti hyödynnetty sopimuslisenssijärjestelmää, joka mahdollistaa opetus- ja tutkimuskäytön siinä laajuudessa, kuin osapuolten välillä on sovittu ja sovittua korvausta vastaan. Sopimuslisenssijärjestelmällä, jossa sopimus tehdään hyväksytyn yhteishallinnointijärjestön kanssa, voidaan virtaviivaistaa teosten lisensiointia silloin, kun yksittäisten oikeudenhaltijoiden kanssa olisi käytännössä mahdotonta sopia esimerkiksi käytettävien teosten suuren määrän vuoksi.

Ministeriö korostaa, että sopimuslisenssijärjestelmä ei ole vaihtoehto tekijänoikeuden rajoituksille, vaan molemmilla on oma sijansa tekijänoikeuslainsäädännössä. Tekijänoikeuden rajoitusten taustalla on usein oikeusjärjestelmämme suojaama toinen perusoikeus, kuten sananvapaus, omistusoikeus, viranomaistoiminnan julkisuus tai sivistykselliset ja kulttuuriset perusoikeudet. Tekijänoikeuden rajoitukset ilmentävät siten tekijän omistusoikeuden ja muiden henkilöiden perusoikeuksien välistä tasapainoa. Kysymys on niin yksilön etujen kuin yleisen edun suojaamisesta. Tekijäoikeuden rajoituksista voidaan säätää vain kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön sallimissa puitteissa. Tältä osin rajoitusten sallittavuutta on syytä tutkia myös EU:n tasolla yhteiskunnallinen kehitys huomioiden.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ministeriö on tietoinen siitä, että kansalliseen tekijänoikeusjärjestelmäämme kohdistuu muutospaineita johtuen tutkimus- ja opetustoiminnan kehittymisestä. Näihin muutospaineisiin liittyvät esimerkiksi uusien tutkimusmetodien kuten tiedonlouhinnan käyttöönotto, opetuksen digitointi ja sähköinen ylioppilastutkinto.

Opetus- ja kulttuuriministeriö yhtyy näkemykseen, että rajoituksien ja muiden järjestelyjen, kuten sopimuslisenssijärjestelmän, sääntely tulisi jättää mahdollisuuksien mukaan kansalliseen harkintaan. Digitaalisilla sisämarkkinoilla on siksi tarpeen löytää ratkaisuja, jotka keskittyvät rajat ylittäviin tilanteisiin. Lähtökohtaisesti esimerkiksi sopimuslisenssijärjestelmä ei sellaisenaan tarjoa riittävää oikeusvarmuutta vaikkapa rajat ylittävää tutkimus- ja opetuskäyttöä ajatellen. Suomi on siksi esittänyt, että käyttöön otettavat ratkaisut voisivat perustua esimerkiksi lainvalintasäännöksiin tai vastavuoroiseen tunnustamiseen. Ministeriön käsityksen mukaan tämä olisi luonteva kehitys, sillä kaikkia jäsenvaltioita sitovat tietoyhteiskuntadirektiivin säännökset, joissa jo sallitaan tiettyjä rajoituksia. Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että Suomessa voidaan käyttää sopimuslisenssijärjestelmää esimerkiksi kulttuurihistoriallisesti arvokkaan sisällön saataville saattamiseksi rajat ylittävästi Europeanassa.

2. <u>Territoriaalinen lisensiointi, maarajoitukset (geoblokkaus) ja lisensiointimarkkinoiden sääntely</u>

Joissakin lausunnoissa todetaan, että territoriaaliseen lisensiointiin ja maarajoituksiin (geoblokkaus) ei tule puuttua. Palveluntarjoajilla tulee olla vapaus itse päättää, kuinka laajoja oikeuksia ne hankkivat ja millä maantieteellisellä alueella ne toimivat. Toisaalta vaaditaan, että satelliitti- ja kaapelidirektiivin soveltamisalaa ei tule laajentaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että satelliitti- ja kaapelidirektiivi perustuu territoriaaliseen lisensioimisen ja geoblokkauksen sallimiseen sekä sopimusvapauteen. Lausunnoissa katsotaan, että Suomelle riittää se, että Suomen lainsäädäntö on teknologianeutraali ja että esimerkiksi ”Ahvenanmaan ongelma” voidaan hoitaa sopimusteitse. Ministeriö toteaa käsityksenään, että Ahvenanmaa on pitkään pyrkinyt sopimaan siitä, että ahvenanmaalaisille tarjottaisiin pääsy Ruotsin television (SVT) ohjelmiin, jotka enenevässä määrin lähetetään vain internetissä ja joihin pääsy on estetty teknisesti (geoblokkaus). Maanpäällinen televisiolähetys voidaan lähettää edelleen Ahvenanmaalle satelliitti- ja kaapelidirektiivin turvaaman edel-

leen lähettämistä koskevan järjestelyn sekä SVT:n ja Kopioston kanssa neuvoteltujen sopimusten pohjalta. ”Ahvenanmaan ongelma” johtuu nimenomaan siitä, että SVT ei ole halukas hankkimaan alkuperäisiltä oikeudenhaltijoilta näin laajoja oikeuksia, sillä SVT ei halua toimia Suomessa. Satelliitti- ja kaapelidirektiivin soveltamisalan hallitulla laajentamisella voitaisiin turvata mahdollisuus lähettää SVT:n ohjelmat edelleen Ahvenanmaalla tekijänoikeuksia kunnioittaen.

Suomen kanta satelliitti- ja kaapelidirektiivin laajentamiseen käsiteltiin valtioneuvoston selvityksessä E 62/2015 vp komission julkisen kuulemisen yhteydessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta on käynnissä sivistysvaliokunnan edellyttämä direktiivin laajentamisenvaikutuksiin liittyvä selvitystyö, joka valmistunee huhtikuun alkuun mennessä. Selvitys antanee valtioneuvostolle tarkempia tietoja näkökohdista ja laajentumisvaihtoehdoista, joihin Suomi ei komission julkisen kuulemisen yhteydessä ottanut kantaa.

3. <u>Kysymys arvokuilusta (value gap) ja alustojen oikeudellisesta sääntelystä</u>

Oikeudenhaltijat erityisesti musiikin alalta ovat esittäneet, että Suomella tulisi olla selkeämpi kanta sen puolesta, että komission tulee ryhtyä toimenpiteisiin alustojen oikeudellisen vastuun lisäämiseksi ja alustojen toiminnan oikeudellisen määrittelyn muuttamiseksi siten, että niiden vastuu tekijänoikeudellisten aineistojen käsittelemisestä toteutuu. Oikeudenhaltijoiden mielestä tämä voisi toteutua joko sähköisen kaupankäynnin direktiiviin liittyviä vastuuvapaussääntöjä muuttamalla tai määrittelemällä tekijänoikeudellisesti merkityksellinen toiminta siten, että alustojen toimenpiteet selkeästi katsotaan tekijänoikeudellisesti relevanteiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että keskustelu alustoista ja arvokuilusta on edelleen varsin jäsentymätöntä. Komissio ei ole julkisesti esittänyt suunnitelmiaan siitä, millä tavoin olisi puuttumassa alustojen oikeudelliseen asemaan tai ns. arvokuiluun. Yleisölle välittämistä koskevan oikeuden muuttaminen saattaisi aiheuttaa ennakoimattomia seurauksia, joita olisi opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä syytä tarkkaan arvioida ennen mahdollisen esityksen tekemistä.

Seuraavassa perustellaan tarkemmin arvokuiluilmiön monitahoisuutta ja sen analysoimiseen liittyviä vaikeuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa ensinnäkin, että alusta-termi on varsin epäselvä sisällöltään. Alustaksi luokitellaan niin Youtube kuin Twitter, Facebook ja muut sosiaalisen median sovellukset. Näiden välillä on kuitenkin erittäin suuri ero esimerkiksi siinä, miten palveluun voidaan tallentaa sisältöä tai miltä osin niissä oikeasti hyödynnetään kaupallisessa tarkoituksessa tuotettuja sisältöjä ja miltä osin loppukäyttäjien itsensä tuottamia ei-kaupallisia sisältöjä. Eroja on myös siinä, missä laajuudessa alustalla olevat sisällöt ovat kaikkien käyttäjien tai vain rajoitetun piirin käytössä. Tästä huolimatta opetus- ja kulttuuriministeriö pitää perusteltuna arvioida tekijänoikeudella suojattujen sisältöjen käyttöä ja arvonmuodostusta alustataloutta koskevan komission selvitystyön yhteydessä.

Oikeudenhaltijoiden lausunnoissa verrataan palveluita, joiden vertailtavuus voidaan kyseenalaistaa näiden palveluiden ollessa kovin erilaisia. Ministeriö ei myöskään pysty vahvistamaan oikeudenhaltijoiden lausunnoissa esitettyjen lukujen tai faktojen paikkansa pitävyyttä eikä sitä, antavatko ne oikean kuvan asian tilanteesta, esimerkiksi sisällön poistomahdollisuuksista palveluissa. Ministeriön käsitys Youtuben toimintaperiaatteista on kuvattu tämän lausunnon liitteessä.

Oikeudenhaltijoiden antamat tiedot vaikuttavat myös ristiriitaisilta. Esimerkiksi Youtuben osalta oikeudenhaltijat kertovat, että Youtube vetoaa vastuuvapaussääntelyyn siten, että se ei ole vastuussa sisällöstä tai sen lisensioimisesta. Samanaikaisesti Youtuben oikeudenhaltijoille maksamat lisenssimaksut eivät oikeudenhaltijoiden mukaan ole riittävän suuria. Epäselväksi jää, miksi Youtube neuvottelee lisenssimaksuista, jos se ei katso olevansa vastuussa sisällöistä. Epäselvää on myös se, sisältyvätkö oikeudenhaltijoiden esittämiin laskelmiin esimerkiksi Youtuben käyttäjien itse maksamat lisenssimaksut Youtuben välitettäväksi tarjottuun sisältöön.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan EU:n tasolla on varsinaisesti kysymys siitä, miten mainosmarkkinoiden tuotot jakautuvat eri toimijoiden kesken. Mainosmarkkinoilla tuotot siirtyvät sinne, missä kuluttajat viettävät aikaa. Kuluttajien aika vierähtää enenevässä määrin sosiaalisessa mediassa, jolloin mainosrahat siirtyvät perinteisistä markkinointiväylistä, kuten lehdistä, radiosta ja televisiosta, sosiaalisen median palveluun.

Mahdollisina tapoina puuttua ns. ”arvokuiluun” on pidetty esimerkiksi lehtikustantajien lähioikeussuojan luomista Saksan ja Espanjan tavoin – joiden osalta kokemukset eivät ole rohkaisevia. Ajoittain on ollut esillä myös mahdollisuus asettaa erinäisiä kansallisesti määriteltyjä maksuja, joita sisällön tarjoajat joutuisivat tilittämään kansallisille viranomaisille tai oikeudenhaltijoille, yksityisen kopioinnin laitemaksujen tavoin. Nyt esille tullut ajatus, että oikeudenhaltijoiden intressit voitaisiin turvata yleisölle välittämisen oikeutta muuttamalla, on uusi. Ministeriön ensivaikutelma on, ettei tämäkään vaihtoehto vie keskustelua oikeaan suuntaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan esillä olleet vaihtoehdot liittyvät markkinaosuuksien jakamiseen, mutta ei lisää markkinoiden kokonaisvolyymiä. Valtioneuvosto on pitänyt kaikkein tärkeimpänä tavoitteena löytää keinoja markkinoiden kokonaisvolyymin lisäämiseksi. Vain uusia innovatiivisia ja käyttäjäystävällisiä sekä yleisöä kiinnostavia palveluita kehittämällä on mahdollista luoda perusta markkinoiden kokonaisvolyymin kasvulle.

Sivistysvaliokunnalle annetut lausunnot eivät opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan anna aihetta muuttaa valtioneuvoston esittämää Suomen kantaa, että komission tulee selvittää eri tekijöitä, jotka liittyvät tekijänoikeudellisesti suojattujen teosten verkkojakelun arvonmuodostukseen ja oikeuksien ja vastuiden jakamiseen eri markkinatoimijoiden välillä, ja että mahdollisten oikeudellisten toimien tulee olla tasapainoisia ja oikeasuhtaisia.