Liikenne- ja viestintävaliokunnalle,

Seuraavassa pyynnöstänne vastaukset valiokunnassa 29.1.2019 esitettyihin suullisiin kysymyksiin:

1) **Helpottaako vai hankaloittaako EU:n tekijänoikeussääntely yritysten skaalautumista. Kysymyksen taustalla se, että amerikkalaiset yritykset ovat voineet skaalautua ja kasvaa isoiksi.**

- Toisinaan on esitetty arvioita, että amerikkalainen fair use -järjestelmä edistää uuden liiketoiminnan kehittämistä paremmin kuin mannereurooppalaiseen perinteeseen pohjautuva EU:n tekijänoikeuslainsäädäntö, jossa sovelletaan etukäteen tiukasti määriteltyjä tekijänoikeuden poikkeuksia ja rajoituksia. Ilmeisesti USA:n oikeuskäytännössä ollaan suhtauduttu varsin sallivasti siihen, että teoksia käytetään uusilla tavoilla, avaten uusia markkinoita. Monet amerikkalaiset yritykset ovat itse arvioineet, että ne eivät Euroopan lainsäädäntöympäristössä olisi voineet kasvaa isoiksi. On vaikea ottaa kantaa siihen, kumpi järjestelmä yleisesti ottaen paremmin tukee kasvua. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin sanoa, *että toisaalta tekijänoikeus voi rajoittaa kilpailua, mutta toisaalta tekijänoikeudella pyritään saavuttamaan reilut kilpailuolosuhteet eli estämään "vapaamatkustus" toisten tekemillä investoinneilla*. Näin ollen kasvuun voi vaikuttaa niin tekijänoikeuden suojan olemassaolo kuin se, että teoksen käyttö jää tekijänoikeussuojan ulkopuolelle ja markkinoilla vallitsee vapaa kilpailu.
- Esimerkiksi kun kysymys on ehdotetusta uudesta tekijänoikeuden rajoituksesta tiedonlouhinnan hyväksi (myös kaupallisiin tarkoituksiin), Suomi on arvioinut, että sellaisten kappaleiden valmistamisen salliminen, jonka ainoa tarkoitus on mahdollistaa tiedonlouhinta, ei vahingoita oikeudenhaltijoiden oikeutettuja etuja, koska näitä valmistettuja teoskappaleita ei olisi lupa käyttää muuhun tarkoitukseen, esimerkiksi myydä niitä kuluttajille. Tiedonlouhinnasta tulevaa yhteiskunnallista ja taloudellista etua on siis pidetty merkittävänä, kun taas tekijänoikeuden haltijalle koituvaa haittaa vähäisenä tai jopa merkityksettömänä.
- Valtioneuvoston arvio on ollut, että lehtikustantajien investointien suojaaminen siten, että lehtikustantajien oikeus kohdistuisi myös lehtien epäolennaisiin osiin, ei ole perusteltua. Hakukoneiden tai sellaisten uutisaggregointipalveluiden tarjoaminen, jossa toisinnetaan vain epäolennaisia osia tai lyhyitä otteita (snippets) julkaistuista lehdistä, ei vaikuta lehtikustantajien investointihalukkuuteen. Jos uutisaggregointipalvelut toisintaisivat lehtiä laajemmin ja tavalla, joka oikeasti merkitsisi substituutin tarjoamista lehtiartikkeleille, tällainen voitaisiin estää nykyisenkin tekijänoikeussuojan puitteissa. Pikemminkin hakupalveluissa ja uutisaggregointipalveluissa on kysymys täydentävästä markkinasta; hakukoneet ja uutisaggregointipalvelut antavat lehtikustantajille näkyvyyttä. Samaan aikaan on selvää, että hakukoneita tai uutsiaggregointipalveluita taikka muitakaan tapoja järjestellä tietoa/sisältöä ei olisi olemassa ilman internetissä vapaasti saatavilla olevaa tietoa/sisältöä. Ne hyötyvät toisistaan, ja tätä päätelmää tukee myös se, että Espanjassa lehtikustantajien antamien tietojen mukaan niiden tulot vähenivät 60 miljoonalla eurolla, kun Google News lakkasi toimimasta Espanjassa. Voidaan siis pitää epätodennäköisenä, että lehtikustantajien halukkuuteen tuottaa lehtiä merkittävästi vaikuttaisi mahdollisuus käyttää lyhyitä otteita.
- On totta, että Google ja lehtikustantajat kilpailevat mainosmarkkinoilla, ja että Googlen ja Facebookin lisääntyvä osuus mainosmarkkinoista vähentää lehtikustantajien osuutta, ja että tällä voi olla vaikutusta lehtikustantajien toimintaedellytyksiin. Kysymys ei kuitenkaan ole siitä, että kilpailu teosmarkkinoilla olisi vääristynyt, vaan tilanne lienee seurausta erityisesti siitä, että Google ja Facebook ovat kehittäneet sellaisia analyyttisiä välineitä mainostajille, joilla on suuri kysyntä. Lisäksi nämä yritykset ovat kehittäneet palveluita, joilla on suuri kuluttajakysyntä ja joissa kuluttajat käyttävät paljon aikaa – tämä on ensiarvoista mainosmarkkinoilla. Kuluttajat eivät taida viettää aikaa Facebookissa siksi, että siellä on toisinaan otteita tekijänoikeudella suojatuista lehdistä, vaan muista syistä.

- Alustojen osalta tilanne on se, että ne toimivat kaksisuuntaisilla markkinoilla – niiden tulee houkutella niin sisällöntuottaja-asiakkaita kuin kuluttaja-asiakkaita. Alustataloudelle on tyypillistä markkinoiden keskittyminen tästä johtuen. Lähtökohtaisesti tämä keskittyminen ei itsessään estä kilpailua, mutta voi välillisesti vaikeuttaa markkinoille tuloa. Kilpailutilanne on tältä osin jossain määrin vertailukelpoinen esimerkiksi teknologiayritysten kehittämiin ekosysteemeihin, joissa kuluttajia pyritään sitouttamaan näiden yritysten (esim. Apple) kehittämään teknologiaan. Alustatalouden kilpailuoikeusvaikutuksia tulee tarkastella kilpailuoikeuslainsäädännön puitteissa, eikä niihin liity mitään erityistä tekijänoikeudellista kysymystä, joka edellyttäisi erityissääntelyä.
- 13-artiklan (alustojen vastuu) välilliset vaikutukset yritysten skaalautumiseen käsitellään seuraavan kysymyksen yhteydessä.
- Mitä tulee direktiiviehdotuksen säännöksiin, joilla säädettäisiin kohtuullisesta korvauksesta, läpinäkyvyydestä, riidanratkaisusta ja oikeuksien peruuttamisesta, niin niistä ei direktiivin valmisteluprosessin aikana ole tehty vaikutusarviointia niiden vaikutuksista yritysten toimintaedellytyksiin ja kasvumahdollisuuksiin. Lähtökohtaisesti mainituissa säännöksissä on kysymys siitä, että niillä pyritään tarjoamaan tekijöille ja esittäville taiteilijoille parempi neuvotteluasema ja suoja suhteessa kaupallisin hyödyntäjiin, kuten levy-yhtiöihin, AV-tuottajiin, kustantajiin ja muihin sisältöpalvelujen tarjoajiin. Yritykset ovat olleet huolissaan esimerkiksi siitä, että raportointivelvoitteet, jotka soveltuvat riippumatta siitä, onko tekijä/esittävä taiteilija oikeutettu rojalti-pohjaiseen korvaukseen vai onko maksettu kertakaikkinen korvaus tai palkka, aiheuttaa sellaista turhaa hallinnollista taakkaa, joka heikentää yritysten kannattavuutta. Suomi on neuvotteluiden kuluessa tuonut esille, että *raportointivelvoitteiden tulee olla kohtuullisia ja oikein kohdennettuja*. Ei ole aivan selvää, mihin tarvitaan raportointia teoksen käytöstä esimerkiksi silloin, kun tekijän/esittävän taiteilijan korvaus ei perustu teoksen kaupalliseen menestykseen. Tältä osin tarvittaisiin riittävästi liikkumavaraa, jotta voitaisiin ottaa huomioon sektorikohtaiset erot ja voitaisiin osoittaa velvoitteet niille aloille, joille asialla on eniten merkitystä. Trilogivaiheessa parlamentti on pitänyt kiinni *korkeasta* läpinäkyvyyden tasosta, mikä valitettavasti heikentää mahdollisuudet kansallisella tasolla varmistaa, että raportointivelvoitteet eivät mene pidemmälle kuin mikä on tarpeen tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden oikeutettujen etujen suojelemiseksi. Kaiken kaikkiaan direktiivi merkitsee luovilla aloilla yhä pidemmälle menevää sääntelyä ja vastaavasti sopimusvapauden vähenemistä. Tekijöille ja esittäville taiteilijoille tulisi yhä paremmat mahdollisuudet vaatia lisäkorvauksia silloin, kun teos menestyy markkinoilla, mutta niiden ei tarvitsisi osallistua tappioiden kattamiseen. Tämä lisää luovien alojen liiketoimintariskejä. Ei voida sulkea pois, etteikö tällä joltain osin voisi olla myös haitallisia vaikutuksia luovien alojen yritysten kasvun mahdollisuuksiin.

2) Miten ehdotettu sääntely vaikuttaa start up-yritysten toimintaan ja pystyvätkö ne varautumaan sääntelystä aiheutuviin velvoitteisiin?

- Direktiivi kaventaa monilta osin sopimusvapautta ja lisää alan sääntelyä, joka voi olla hankalaa erityisesti pienille start up -yrityksille.
- Erityisen paljon huolta ovat aiheuttaneet 13-artiklan vaikutukset ja mahdollinen sisällönsuodatusvelvoitteen toteuttaminen. Direktiiviehdotuksen käsittelyn kuluessa 13-artiklan pääpainopiste on siirtynyt tekijänoikeuden toimeenpanosta (johon sisältyi sisällön tunnistamis- ja suodatusjärjestelmien käyttöönottoon velvoittaminen) siihen suuntaan, että varsinaista velvoitetta ottaa käyttöön sisällönsuodatusta ei olisi edellyttäen, että alusta on hankkinut lisenssit käyttäjien alustalle tallentamiin sisältöihin (mikä on yleensä käytännössä mahdotonta). Sisällönsuodatusjärjestelmät näkyisivät enää välillisenä velvoitteena siten, että se olisi tapa, jolla alusta voisi vähentää oikeudellisia riskejään. Trilogineuvotteluiden kuluessa on ollut esillä myös malli, jonka mukaan sisällönsuodatusvelvoitteen käyttöönotto vaikuttaisi alustapalveluiden tarjoajien vastuuseen sisällöstä siten, että palveluntarjoaja voisi suojautua rikosoikeudellista vastuuta vastaan ottamalla käyttöön suodatusjärjestelmän, kun sen sijaan siviilioikeudellinen

vahingonkorvaus-/hyvitysvastuu säilyisi. On joka tapauksessa epätodennäköistä, että pienet yritykset tai start-up-yritykset kykenisivät kantamaan niitä oikeudellisia riskejä tai konkreettisia kustannuksia, joita direktiivi niihin kohdistaisi. Trilogien tässä vaiheessa on vielä epäselvää, missä muodossa sisällöntunnistamis- ja suodatusvelvoitteet tulevat sovellettavaksi.

- Siinä missä komission alkuperäinen ehdotus vaikutti takaavan isoille amerikkalaisille sosiaalisen median palveluille hegemonian markkinoilla, näyttää direktiivi nyt kehittyneen suuntaan, jossa myöskään Youtuben, Instagramin ja Twitterin kaltaiset sosiaalisen median palvelut eivät pysty toimimaan eurooppalaisilla markkinoilla, kuten eivät myöskään eurooppalaiset pk-yritykset. Sääntely kohdistuisi myös suomalaisiin yrityksiin, kuten erinäisiin blogialustoihin tai vaikkapa Habboon.
- Trilogineuvotteluissa on ollut esillä, että 13-artiklan ulkopuolelle rajattaisiin pienet yritykset, mutta on epäselvää tuleeko rajaus saamaan riittävää kannatusta. Euroopassa toimii myös keskisuuria yrityksiä, esimerkiksi alustoja 3D-tulostamiseen liittyvien CAD-tiedostojen jakamiseksi. Nämä eivät jäisi esillä olleiden raja-arvojen ulkopuolelle, vaan tulisivat 13 artiklan sääntelyn piiriin. Pienten yritysten rajaaminen sääntelyn ulkopuolelle helpottaisi start-up-yritysten perustamista ilman kestämätöntä oikeudellista riskiä tai suuria kustannuksia ja takaisi toimintamahdollisuudet Euroopassa nykyisin toimiville pienillä yrityksille, mutta rajoittaisi käytännössä yritysten kasvumahdollisuuksia.

3) Sementoidaanko sääntelyllä Facebookin asema?

- Isoilla alustoilla on eittämättä paremmat edellytykset jo nyt esim. seurata/suodattaa sisältöjä verrattuna esim. pieniin ja keskisuuriin eurooppalaisiin toimijoihin ja start up-yrityksiin. Sääntely vaikuttaisi ennen kaikkea näihin eurooppalaisiin toimijoihin vaikka pyritään vaikuttamaan teknojätteihin. Tähän voi lisätä, että sääntely edellyttäisi käytännössä sisällön tunnistamis- ja suodatusjärjestelmiä, jotka ovat pääsääntöisesti amerikkalaisten yritysten omistuksessa yksinoikeudella (Audible Magic, Google), alaan liittyviä patentteja on myös kiinalaisilla yrityksillä, ja sääntely loisi siten suotuisat markkinat näille toimijoille Euroopassa.

4) Vain se on olemassa, mikä löytyy helposti -> miten sääntely vaikuttaa sisällön löydettävyyteen?

- Internet on pullollaan sisältöä, mutta relevantin sisällön löytäminen on yhä suurempi haaste. On selvää, että tiedonlouhintaa koskevalla tekijänoikeuden rajoituksella, lehtikustantajien uudella lähioikeudella (joka mahdollisesti antaisi suojaa myös epäolennaisille osille lehtiartikkeleista) ja alustojen vastuulla olisi jatkossa merkittävä vaikutus sisältöjen ja myös tiedon löydettävyyteen/saatavuuteen. Direktiivissä ei ole takeita esimerkiksi sille, että hakukoneet voisivat toimia nykyisellä tavalla. Jos tiedonlouhinta, kuvaindeksointi ja tekstipätkien toisintaminen edellyttää oikeudenhaltijoilta lupaa, lienee selvää, että hakukoneiden toiminta vaikeutuisi. Suomen arvio on ollut, että hakukoneet ovat tärkeitä tiedon löytämiseksi internetissä, eikä niiden toiminnan vaikeuttamiselle ole syytä, niin kauan kun hakukoneissa toisinnetaan otteita vain internetissä vapaasti löydettävistä aineistosta.

5) Kysymys direktiivin suhteesta kollektiiviseen, työmarkkinajärjestöjen edunvalvontaan, esimerkiksi kanneoikeuden osalta.

- Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kollektiiviset sopimukset ovat työmarkkinoilla hyvin toimiva järjestelmä työntekijöiden joukkovoiman edistämiseksi ja tasavertaisen neuvotteluaseman saavuttamiseksi myös suhteessa isompiin työnantajiin. Tämä koskee lähtökohtaisesti myös luovia aloja. Peruslähtökohta tekijänoikeudessa on kuitenkin se, että tekijä tai esittävä taiteilija on yleensä ns. vapaa ammatin harjoittaja, joka ei ole työsuhteessa.
- Tekijänoikeusdirektiivin ensisijainen soveltamisala on siis tilanteet, joissa riippumattomat tekijät ja esittävät taiteilijat neuvottelevat sopimuksia yritysten kanssa. Esimerkkinä kirjailijoiden ja kustantajien väliset sopimukset taikka artistien ja levy-yhtiöiden väliset

sopimukset. Näissä tilanteissa tekijä/esittävä taiteilija on heikompi osapuoli, mikä voi puoltaa erityissääntelyä tekijän/esittävän taiteilijan suojaksi. Nämä sopimukset eivät lähtökohtaisesti ole työsopimuksia, vaan korvaukset voivat olla kertakaikkisia (esimerkiksi free lance -toimittajien kanssa sovitaan usein kertakaikkinen korvaus) taikka rojalti-pohjaisia (tyypillisesti kirjailijoiden ja muusikoiden kanssa tehdyissä sopimuksissa).

- Direktiiviehdotuksen mukaan direktiivin säännökset eivät koskisi direktiivissä 2014/26/EU tarkoitettuja tekijänoikeuden yhteishallinnointiorganisaatioita, jotka edustavat tekijöitä kollektiiviselta pohjalta. Tämä on kannatettavaa.
- Sen sijaan direktiiviehdotus näyttäisi nyt soveltuvan myös työsuhteessa oleviin tekijöihin/esittäviin taiteilijoihin ja myös silloin ja siltä osin, kuin työehdoista sovitaan kollektiivisesti työehtosopimuksilla. Tällöin on lähtökohtaisesti kyseenalaista, onko tarvetta puuttua sopimusvapauteen. Joka tapauksessa jäsenvaltioille olisi jätettävä riittävä liikkumavara siten, että sopimusvapauteen (mukaan lukien työehtosopimuksiin liittyvään sopimusvapauteen) ei puututa enemmän kuin mitä on tarpeen. Tässä on myös alakohtaisia eroja, joita pitäisi voida ottaa huomioon. Esimerkiksi peli- ja ohjelmistoteollisuudessa tai koulutus- ja konsulttialalla on todennäköisesti vähemmän tarvetta puuttua sopimussuhteisiin kuin tietyillä muilla luovilla aloilla.
- On myös epäselvää, miltä pohjalta työmarkkinajärjestölle voi siirtyä oikeus neuvotella työntekijöiden tekijänoikeuksista. Tekijänoikeus on varallisuusoikeus, eikä aineettoman omaisuuden omistuksen voida katsoa siirtyvän työmarkkinajärjestölle tai jollekin muulle ”kollektiiville” pelkästään jäsenyyden tmv. perusteella. Tekijänoikeuden kollektiivisesta hallinnoinnista on säädetty direktiivissä (2014/26/EU), ja kyseisen direktiivin mukaan yhteishallinnointiorganisaatiolla tulee olla valtakirja oikeudenhaltijalta, jotta se voisi edustaa sitä ja sopia teosten käytöstä. Direktiiviehdotus näyttäisi sallivan, että jokin muu ”kollektiivi” voisi hallinnoida tai sopia tekijöiden puolesta niiden oikeuksista, ja tämän ”kollektiivisen hallinnoinnin” suhde yhteishallinnointidirektiiviin on nyt erittäin epäselvä. Pahimmassa tapauksessa ehdotettu sääntely tarjoaa mahdollisuuden kiertää yhteishallinnointidirektiivin velvoitteet, joiden tavoitteisiin kuuluu tekijänoikeusmarkkinoiden toimivuuden ja tekijöiden itsemääräämisoikeuden turvaaminen. On huolestuttavaa, jos sääntely johtaa tilanteeseen, jossa tekijänoikeudesta tulee kollektiivinen oikeus. Tekijänoikeus kollektiivisena oikeutena on nähty ainoastaan Venäjällä ja entisen Itä-Euroopan maissa.
- Kuten U-kirjelmästä ilmenee, valtioneuvosto ei näe estettä sille, että esimerkiksi työmarkkinajärjestö tai joku muu taho voisi edustaa tekijää tämän pyynnöstä. Sen sijaan pidetään mahdottomana sitä ajatusta, että ”kollektiivi” voisi esittää esimerkiksi lisäkorvausvaatimuksia teosten käytöstä jopa kertomatta, ketä se edustaa, sillä ilman tietoa mistä tekijästä/esittävästä taiteilijasta ja mistä teoksesta on kysymys, on käyttäjän kannalta mahdotonta arvioida, onko alun perin tekijälle/esittävälle taiteilijalle maksettu korvaus kohtuuton. Sen sijaan on toki mahdollista, että esimerkiksi raportointivelvoitteista voidaan joissain tilanteissa sopia työehtosopimuksissa, ja siltä osin kuin asioista on sovittu työehtosopimuksissa on toki niin, että työoikeudellisin perustein työmarkkinaosapuolella voi olla itsenäinen kanneoikeus. Tähän kanneoikeuteen tällä tekijänoikeusdirektiivillä ei olisi vaikutusta.

6) Miten lehtikustantajien lähioikeus vaikuttaa sisällön oikeasti tuottaneen (=tekijän) asemaan?

- Direktiiviehdotuksen lähtökohta on, että lehtikustantajien lähioikeus ei suoraan vaikuttaisi tekijöiden (toimittajien, valokuvaajien) tekijänoikeuteen, eli esimerkiksi freelance-toimittajalle jäisi oikeus itse lisensioida kirjoituksiaan, mikäli tämä on mahdollista lehtikustantajan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Tästä huolimatta on mahdollista, että lehtikustantajien lähioikeus käytännössä vahvistaisi lehtikustantajien asemaa suhteessa tekijöihin. Lehtikustantajan oikeuteen ei nimittäin vaikuttaisi esimeriksi se, jos

lehtikustantaja luvatta käyttäisi valokuvan tai artikkelin, koske kysymys ei olisi lehtikustantajalle (valokuvaajalta tai toimittajalta) siirretystä oikeudesta vaan omasta itsenäisestä oikeudesta.

- On vaikea nähdä, että ehdotettu lehtikustantajien lähioikeus edistäisi toimittajien ja valokuvaajien asemaa tai lehtikustantajien virikkeitä palkata toimittajia tai valokuvaajia. Direktiivineuvotteluiden aikana oli esillä sääntelyvaihtoehto, jonka mukaan lehtikustantajien hyväksi olisi säädetty olettama, jonka mukaan lehtikustantajalle olisi oletettava siirtyneen oikeudet lehdessä julkaistuun aineistoon. Tämän tavoitteena oli vahvistaa lehtikustantajien asemaa toimeenpanotilanteissa suhteessa kolmansiin tahoihin siten, että ei olisi ollut tarpeen osoittaa kunkin valokuvan tai lehtiartikkelin osalta, että oikeudet ovat siirtyneet lehtikustantajalle. Tämän sääntelymallin puitteissa olisi ollut mahdollisuus luoda lehtikustantajille virikkeitä palkata toimittajat vakituisiin työsuhteisiin, mikä olisi edistänyt toimittajien asemaa työmarkkinoilla. Valitettavasti tämä sääntelymalli ei lopuksi saanut riittävästi tukea.
- Ehdotettu sääntely asettaa kustannusliiketoiminnan harjoittajat ja heidän aineistonsa eri asemaan kuin sellainen uutisaineisto, joka on tuotettu muulla tavalla. Esimerkiksi jos toimittaja perustaa oman uutissivuston, tai jos uutisia tuotetaan yhteisöllisesti, esimerkiksi uutis-wiki, niin sellainen ei tulisi suojan piiriin. Muut kuin direktiivissä tarkoitetut kustannusliiketoiminnan harjoittajat eivät siis voisi vedota uuteen tekijänoikeussuojaan. Jos uuden lähioikeuden suojan kohteena olisivat jopa lyhyet otteet uutisartikkeleista, niin syntyisi tilanne, jossa lehtikustantaja voisi vapaasti hyödyntää otteita uutis-wikissä julkaistuista aineistoista (koska uusi suojamuoto ei koskisi uutis-wikissä tuotettua aineistoa), kun sen sijaan uutis-wiki joutuisi hankkimaan kustannusliiketoiminnan harjoittajalta luvan samankaltaisessa tilanteessa.

Kunnioittavasti,

Viveca Still
Tekijänoikeusneuvos

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Tekijänoikeuden ja audiovisuaalisen kulttuurin vastuualue
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
puh. 02953 30297