Sivistysvaliokunnalle 20.1. 2023

Asia: Luovan työn tekijät ja yrittäjät – Luovat ry:n täydentävä lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 43/2022 vp) sekä hallituksen esityksen HE 43/2022 täydentämisestä (HE 313/2022 vp)

Täydennys asiantuntijalausuntoon

Valiokunnan kokouksessa esitetty pp-esityksemme oli perusoikeuksien ja digimarkkinoiden tasapainon osalta laajempi kuin lausuntomme, ja käsittelemme tässä näitä teemoja kirjallisessa muodossa. Pääpointtimme ovat artiklan 17 osalta seuraavat:

- Perusoikeusvaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös lakiesityksen positiiviset vaikutukset muihin digimarkkina-toimijoihin (muut sisältöpalvelut, sähköinen media) sekä kansalaisten oikeuksiin saada laadukasta tieto- ja kulttuurisisältöä omalla kielellään

- Punnittaessa verkkosisällönjakopalvelun käyttäjän, palvelun omistajan ja palvelussa julkaistun sisällön tekijöiden oikeuksien tasapainoa pitää ottaa huomioon se, että virhetilanteessakaan laillisen sisällön julkaisu ei koskaan esty vaan pahimmillaankin vain viivästyy

- EU tuomioistuin totesi Puola-päätöksessään (C-401/19), että direktiivi sisältää itsessään takeet, joiden mukaan toimittaessa perusoikeudet ovat tasapainossa eikä miltään osin esittänyt, että jäsenmaiden pitäisi luoda sellaisia lisää

- Koska EU tuomioistuin on todennut, että direktiivin artikla 17 on perusoikeuksien osalta tasapainoissa, Suomen tulee implementoida se mahdollisimman direktiivin mukaisena, jotta tästä voi olla varma myös Suomen osalta

1 Arvokuiluksi kutsuttu tasapaino-ongelma

Direktiivin artikla 17 pyrkii korjaamaan arvokuiluksi kutsuttua digitaalisten markkinoiden tasapaino-ongelmaa – sitä että Youtuben ja TikTokin tyyppiset verkkosisällönjakopalvelut voivat halutessaan levittää verkossa sisältöä sopimatta ja maksamatta sisällön tekijöille.

Tilanteen aiheuttaa se, että niiden tyyppiset verkkopalvelut ovat voineet väittää, että noin 20 vuotta sitten passiivisten säilytyspalvelujen suojaksi luotu ”safe harbour”-vastuunrajoitus koskee myös niiden kaltaisia aktiivisia julkaisupalveluja. Siksi sellaiset palvelut ovat halutessaan voineet siirtää sopimusteksteillään tekijänoikeudellisen vastuun sisältöä palveluun lataaville tavallisille ihmisille eli palvelun käyttäjille.

Tätä ongelmaa kutsutaan arvokuiluksi. Se antaa tällaisille verkkosisällönjakopalveluille poikkeuksellisen vahvan neuvotteluaseman suhteessa luovien sisältöjen tekijöihin, esittäjiin ja tuottajiin, jotka joutuvat ottamaan huomioon, että heidän sisältöjään julkistuu palveluissa laillisesti joka tapauksessa. Se antaa niille myös poikkeuksellisen ja epäreilun kilpailuaseman verrattuna muihin verkkopalveluihin, jotka maksavat sisällöstä normaalisti. Koska verkkosisällönjakopalvelutvoivat sopimusteksteillään siirtää vastuun julkaisuista käyttäjilleen, tämä heikentää myös näiden palvelujen käyttäjien oikeusturvaa.

Tämä heikentää eurooppalaisen kulttuurialan tuloja ja siten niiden resursseja tuottaa uusia kulttuurisia sisältöjä. Vääristynyt kilpailuasetelma myös haittaa digitaalisten markkinoiden ja digipalvelujen luonnollista kehitystä. Myös media-ala on pitänyt esillä sitä ongelmaa, että sisällöntuotannon resurssit kärsivät, kun digimarkkinoilla tilausmaksut ja mainostuotot yhä useammin menevät eri tahoille kuin niille, jotka

kustantavat sisällöntuotanto. Arvokuilu on merkittävä osa tätä ongelmaa, ja vaikuttaa siihen, millaisia sisältöjä kyetään tuottamaan. Siten arvokuilu heikentää kansalaisten mahdollisuuksia saada korkealaatuista kulttuurisia ja tietosisältöjä.

Jos vaikutuksia tarkastelee kulttuurialojen kannalta, ne voi kiteyttää alla olevaan kuvioon. Sen lisäksi tilanne vaikuttaa media-alaan ja digimarkkinoiden kehitykseen:



Direktiivin tavoitteena on korjata edellä kuvattuja ongelmia sekä vahvistaa edellytyksiä tuottaa kulttuuria. Direktiivin johdantolauseessa (nro2) todetaan näin: *”Tekijänoikeuden ja lähioikeuksien alalla annetuilla direktiiveillä edistetään sisämarkkinoiden toimintaa, vahvistetaan korkeatasoinen suoja oikeudenhaltijoille, helpotetaan oikeuksien hankkimista ja luodaan kehys teosten ja muun suojatun aineiston hyödyntämiselle. Tämä yhdenmukaistettu lainsäädäntökehys edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja sillä edistetään innovointia, luovuutta, investointeja ja uuden sisällön tuotantoa, myös digitaalisessa ympäristössä, jotta vältetään sisämarkkinoiden pirstoutuminen. Tämän lainsäädäntökehyksen tarjoama suoja edesauttaa myös unionin tavoitetta, jonka mukaan se vaalii ja edistää kulttuurista monimuotoisuutta korostaen samalla Euroopan yhteistä kulttuuriperintöä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 167 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että unioni ottaa toiminnassaan huomioon kulttuuriin liittyvät näkökohdat.”*

Arvokuilun aiheuttamat resurssiongelmat kulttuuristen, journalististen ja tietosisältöjen tuotannolle pitää luonnollisesti ottaa huomioon myös perusoikeuskeskustelussa. Ei ole yhdentekevää kansanvallan ja kansalaisten TSS-oikeuksien toteutumisen kannalta, millaisia resursseja laadukkaiden sisältöjen tuotantoon on käytettävissä.

Siksi perusoikeusvaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös vaikutukset muihin digimarkkinatoimijoihin (muut sisältöpalvelut, sähköinen media) ja kansalaisten oikeuteen ja mahdollisuuksiin saada laadukasta tieto- ja kulttuurisisältöä omalla kielellään.

2 Miten direktiivi korjaa edellä kuvattua tasapaino-ongelmaa?

Direktiivin Artikla 17 korjaa arvokuilua määrittelemällä, että verkkosisällönjakopalvelut ovat itse vastuussa siitä aineistosta, jota niissä julkaistaan: *”Jäsenvaltioiden on säädettävä, että verkkosisällönjakopalvelujen tarjoaja suorittaa tässä direktiivissä tarkoitetun yleisölle välittämisen tai yleisön saataviin saattamisen, kun se antaa yleisölle pääsyn käyttäjiensä palveluun lataamiin tekijänoikeudella suojattuihin teoksiin tai muuhun suojattuun aineistoon.”*

Tarkoitus on, että tämä vastuu kannustaa palvelut hoitamaan tarvittavat tekijänoikeusluvat kuntoon. Tämä on sekä palvelussa sisältöä julkaisevan kuluttajan, että julkaistun sisällön tekijöiden yhteinen etu. Teosten tekijät ja tuottajat hyötyvät siitä, että niiden neuvotteluasema vahvistuu eikä niille tärkeää sisältöä pääse luvattomasti (tai esimerkiksi ennenaikaisesti) julkisuuteen.

Kuluttajan oikeussuoja vahvistuu, kun alustapalvelullekin tulee aito intressi varmistaa, ettei palvelun käyttäjä syyllisty tekijänoikeuden loukkaukseen. Tämä tukee myös ilmaisunvapauden toteutumista. Kun valtaosa sisällöstä on lisensoitua, silloin on lisensoitua sekin sisältö, mistä suurin osa meemeistä tehdään.

Kun alustapalvelut eivät enää edes teoriassa voi vedota passiivisten säilytyspalvelujen suojaksi tehtyyn ”safe harbour”-vastuunrajoitukseen, tilanne muuttuu monin tavoin kohtuullisemmaksi:

- sisältöä palveluun lataavan kuluttajan oikeusturva paranee, kun alustapalvelullekin tulee intressi varmistaa, ettei syyllistytä tekijänoikeusloukkauksiin (tunnettu sisältö valtaosin lisensoitua ja lisensoimattoman sisällön julkaiseminen estyy)
- eurooppalaisen sisällöntuotantoalan neuvotteluasema vahvistuu, joka näkyy sen tulonmuodostuksessa ja kyvyssä tuottaa uusia sisältöjä
- muiden sisältöpalvelujen ja sähköisen median kilpailuasema normalisoituu, kun jotkut ns. alustapalvelut eivät enää voi mennä piiloon käyttäjiensä selän taakse ja julkaista sisältöjä maksamatta niistä
- Kilpailutilanteen normalisoituminen vahvistaa digitaalisten sisämarkkinoiden ja eurooppalaisten digipalvelujen kehitystä
- Kun arvokuilun aiheuttamat on ongelmat luovien alojen osalta poistuvat, se vahvistaa niiden kykyä tuottaa kansalaisille laadukasta tieto- ja kulttuurisisältöä

	ALUSTA-PALVELU	PALVELUN KÄYTTÄJÄ	TEKIJÄT JA TUOTTAJAT	MUUT SISÄLTÖ-PALVELUT JA MEDIA	EU:N DIGI-MARKKINAT	SUURI YLEISÖ
Tilanne nyt	Epäreilu kilpailuetu muihin digipalveluihin ja mediaan nähden.	Kantaa käytännössä yksin tekijänoikeus-vastuuta julkaisuista.	Heikommasta oikeus- ja neuvotteluasemasta johtuvat tulon menetykset	Epäreilu kilpailutilanne haittaa.	Epäreilu kilpailutilanne on markkina-häiriö, joka vaikeuttaa uusien digipalvelujen syntyä	Heikentää edellytyksiä luovien sisältöjen tuotantoon ja tarjontaan
Tilanteen korjaamisen vaikutukset	Kilpailuasetelma tasapainottuu ja vastuu kasvaa	Oikeusturva paranee, kun yrityksen vastuu ja intressi hankkia luvat kasvaa	Oikeuden-mukaisempi osuus palvelun tuottamista tuloista.	Kilpailuasetelman tasapainottuminen auttaa.	Epäreilun kilpailutilanteen korjaaminen luo tilaa uusille digipalveluille	Parantaa edellytyksiä luovien sisältöjen tuotantoon ja tarjontaan

Yllä olevassa taulukossa on kiteytetty niitä vaikutuksia, joita arvokuiluksi kutsutun tasapaino-ongelman korjaaminen tuo. Siitä hyötyvät suoraan sekä palvelun käyttäjät että niissä julkaistun sisällön tekijät, esit-

täjät tuottajat ja kustantajat sekä - välillisesti kilpailutilanteen normalisoitumisen kautta - muut sisältöpalvelut ja sähköinen media ja digitaaliset sisämarkkinat. Kun kulttuuristen, journalististen ja tietosisältöjen käytön tuottamat tulovirrat saadaan suuntautumaan nykyistä enemmän sisällöntuotantoportaalle, sisällöntuotannon resurssit vahvistuva. Siitä hyötyy tieto- ja kulttuurisisältöjä käyttävä suuri yleisö.

3 Käyttäjän ilmaisuvapaus ei koskaan voi estyä, vaan virhetilanteessakin pahimmillaan vain viivästyy

Direktiivi huomioi vahvasti sekä alustapalvelujen että niiden käyttäjien oikeudet. EU-tuomioistuin kiinnitti tähän erityistä huomiota ns. Puola-ratkaisussaan. Samalla kun se hylkäsi Puolan kantaan sananvapauden loukkaamisesta, se totesi että *”unionin lainsäätäjä on liittänyt verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajien velvollisuuteen - - takeita, joilla varmistetaan - - palvelujen käyttäjien sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden noudattaminen sekä oikeudenmukainen tasapaino - - kyseisen oikeuden ja - - immateriaalioikeuksien välillä.”* (sitaatti kokonaisuudessaan seuraavalla sivulla)

EU-tuomioistuimen mukaan direktiivi sisältää jo itsessään riittävät takeet, joilla varmistetaan sananvapauden toteutuminen ja perusoikeuksien välinen tasapaino. Millaisia nämä direktiivin sisältämät takeet siis ovat? Seuraavassa listataan niistä tärkeimmät:

1. Alustapalvelun vastuu on tarkasti rajattu. Alustapalvelun kannalta on merkityksellistä, että sillä ei ole velvollisuutta estää kaikkien tekijänoikeutta loukkaavien materiaalien julkaisua. Uudet vastuut eivät näiltä osin siis suinkaan koske kaikkea niissä julkaistavaa materiaalia. Direktiivi velvoittaa oikeudenhaltijat toimittamaan verkkopalvelulle ”merkitykselliset ja tarvittavat tiedot” niistä teoksista, joita ei saa ilman lupaa julkaista. Vaikka teoksen yleisölle välittämiseen pitää normaalisti aina hankkia tekijän lupa, alustapalvelun ei tarvitse estää kaikkien teosten luvatonta julkaisua vaan ainoastaan sellaisten, joista niille ei ole annettu erityinen ilmoitus. Muiden osalta riittää se, että aineisto poistetaan pyydettäessä. Tämä poikkeaa tekijänoikeuden perusperiaatteista ja käytännöistä, sillä lain mukaan tekijällä on yksinoikeus teokseensa ilman minkäänlaista ennakkorekisteröintiä tai ilmoittamista.

2. Lain mukainen julkaiseminen ei koskaan esty, vaan virhetilanteessakin vain viivästyy. Palvelun käyttäjän kannalta on merkityksellistä, että palveluntarjoajan pitää luoda käyttäjille ”vaikuttava ja nopea valitus- ja oikeussuojamekanismi”, jossa mahdolliset tulkintakysymykset ratkaistaan ja virheet korjataan. Jos alustapalvelu pysäyttäisi aiheettomasti jonkun aineiston julkaisun, valitus- ja oikeussuojamekanismi mahdollistaa asian nopean korjaamisen. Virhetapauksessakaan julkaiseminen ei siis estyisi, vaan pahimmillaankin vain viivästyy.

3. Palvelun käyttäjällä on oikeus vahingonkorvaukseen tekijältä. Direktiivi ja sitä noudattavan hallituksen esityksen 55 k § antaa palvelun käyttäjälle oikeuden nostaa kanne tekijää vastaan suojatun teoksen saannin estämistä tai teoksen poistamista koskevan oikeudettoman pyynnön aiheuttamasta vahingosta. Lisäksi hän voi nostaa kanteen sekä tekijää että palveluntarjoajaa vastaan sen vahvistamiseksi, että hänen palveluun laittamansa sisältö saadaan julkaistuksi.

4. Palvelulla on oikeus vahingonkorvaukseen tekijältä. Hallituksen esityksen 55 k § mukaan myös palveluntarjoajalla on oikeus nostaa kanne tekijää vastaan suojatun teoksen saannin estämistä tai teoksen poistamista koskevan oikeudettoman pyynnön aiheuttamasta vahingosta.

Edellä kuvatut valitus- ja oikeussuojamekanismit ovat oleellisia direktiivin implementointiin liittyvässä omaisuudensuoja-, sananvapaus- ja elinkeinovapaustarkastelussa. Ne varmistavat, että julkaisu ei esty, vaan virhetilanteessakin se pahimmillaan vain viivästyy ja samalla laki määrää, että tekijät kantavat vahingonkorvausvastuun.

Direktiivi jakaa vastuun toimijoiden kesken käyttäjän asemaa turvaavasti: 1) Palveluntarjoajan pitää ensin toteuttaa parhaansa mukana ensin toimia saadakseen luvan. 2) Palveluntarjoajan pitää valvoa normaalin sisältöpalvelun ja median tavoin sitä, ettei palvelussa pääse julki luvatta toisten teoksia. 3) Tekijät velvoitetaan toimittamaan teoskohtaisesti yksilöidyt tiedot estettävästä aineistosta. 4) Käyttäjälle turvaksi luodut valitus- ja oikeussuojamekanismit varmistavat, että virhetilanteessakin julkaisu korkeintaan viivästyy. 5) Mikäli estämis- tai poistamispyyntö osoittautuu oikeudettomaksi, sekä käyttäjällä että palveluntarjoajalla on oikeus vaatia vahingonkorvausta tekijöiltä.

Sananvapauskeskustelussa ei pidä unohtaa sitä, että direktiivi vahvistaa kansalaisten ilmaisunvapautta, kun se tuottaa aivan uudenlaisen oikeusvarmuuden palvelussa olevan sisällön käyttäjälle ja julkaisijalle. Nykyisin alustapalvelujen käyttäjä ei tiedä, onko palvelussa julkaistu materiaali siellä luvallisesti vai ei. Direktiivin tavoitteena on se, että alustapalvelut hoitavat niissä julkaistun sisällön luvat kuntoon. Jos palvelun kaikki sisältö on lisensoitua, silloin on lisensoitua sekin sisältö, mistä meemit tehdään. Tätä tavoitetta kannattaa siis edistää, kuten direktiivi ja lakiesitys tekee.

Kun alustapalveluilla on vastuu sisältöjen lisensoinnista ja toisaalta oikeudenhaltijoilla mahdollisuus ilmoittaa erikseen palveluntarjoajille niistä teoksista, joita eivät halua palveluun, se tuo uudenlaista oikeusvarmuutta palvelussa sisältöä julkaiseville henkilöille ja siellä julkaistun sisällön käyttäjille. Perusoikeustarkastelussa tuleekin ottaa huomioon se, miten lakiesitys näiltä osin merkittävästi edistää ilmaisunvapauden toteutumista.

4 EU-tuomioistuimen mukaan perusoikeudet ovat tasapainossa

Kuten lausunnossamme totesin, kannatamme 55 e ja 55 f §:iin ehdotettuja muutoksia, jotka näkyvät perustuvan direktiivin 17 artiklan ja unionin tuomioistuimen Puola-tuomion huolelliseen analyysiin.

EU-tuomioistuimen Puola-tuomiossa todettiin, että vaikka asia on perusoikeuksien osalta haasteellinen, EU-lainsäätäjä on sisällyttänyt riittävät takeet 17 artiklaan (tuomion kohdat 72-99, täydentävän hallituksen esityksen s.14-16).

”Tämän tuomion 72–97 kohdassa esitetyistä toteamuksista seuraa, että – ***toisin kuin Puolan tasavalta väittää – unionin lainsäätäjä on liittänyt verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajien velvollisuuteen****, joka koskee niiden sisältöjen valvomista, joita käyttäjät haluavat ladata palveluntarjoajien alustoille ennen niiden levittämistä yleisölle, ja joka johtuu direktiivin 2019/790 17 artiklan 4 kohdassa käyttöön otetusta erityisestä vastuujärjestelmästä ja muun muassa kyseisen direktiivin 17 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ja c alakohdan loppuosassa säädetyistä vapautusedellytyksistä****, takeita, joilla varmistetaan*** *perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuskirjan 11 artiklassa taatun näiden* ***palvelujen käyttäjien sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden noudattaminen sekä oikeudenmukainen tasapaino*** *yhtäältä kyseisen oikeuden ja toisaalta perusoikeuskirjan 17 artiklan 2 kohdassa suojattujen immateriaalioikeuksien välillä.”* (kohta 98)

On välttämätöntä, että perusoikeuskeskustelussa huomioidaan kaikki tuomion perusoikeuksista ja tasapainosta sanotut kohdat, eikä vain niitä, joissa puhutaan sananvapaudelle aiheutuvista haasteista.

Tuomioistuin siis hylkäsi Puolan kanteen todeten, että ”toisin kuin Puolan tasavalta väittää – unionin lainsäätäjä on liittänyt verkkosisällönjakopalvelujen tarjoajien velvollisuuteen - - takeita, joilla varmistetaan - - palvelujen käyttäjien sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden noudattaminen sekä oikeudenmukainen tasapaino - - kyseisen oikeuden ja - - immateriaalioikeuksien välillä.”

Ruotsissa direktiivin voimaansaattava laki hyväksyttiin marraskuun lopulla varsin saman sisältöisenä eikä siellä - kuten muissakaan EU-maissa – ole kiistetty EU-tuomioistuimen selvää ratkaisua, jonka mukaan direktiivi toteuttaa perusoikeuksien tasapainon.

Lopuksi kiteytyksenä neljä asiaa:

- Perusoikeustarkastelussa ei voi sivuttaa niitä vaikutuksia, joita direktiivillä on arvokuiluksi kutsutun tasapaino-ongelman korjaamiseksi digitaalisilla sisältömarkkinoilla.
- Ministeriössä valmisteltu täydennetty esitys varmistaa perusoikeuksien tasapainon 6 a luvussa ja vastaa perustuslakivaliokunnan esittämään huoleen. Tasapainotarkastelussa ei pidä sivuuttaa mm. edellä kohdissa 3.1-3.4 kuvattuja takeita, joilla turvataan sekä alustapalvelun että palvelun käyttäjän asemaa.
- Perusoikeustarkastelussa tulee ottaa huomioon myös direktiivin lähtökohtainen positiivinen vaikutus ilmaisunvapauteen. Kun alustapalvelut alkavat itsekin kantaa vastuuta siitä, että niillä on lisenssit siellä julkaistavaan sisältöön, se tuo uudenlaista oikeusvarmuutta palvelussa sisältöä julkaisevalle henkilölle.
- EU-tuomioistuin on selkeästi todennut, että artiklassa 17 perusoikeudet ovat tasapainossa. Mitä tarkemmin direktiiviä noudatetaan, sitä varmemmin tuomioistuimen arvioon voidaan myös sen implementoimisen osalta luottaa ja vedota. Siksi on tässäkin suhteessa tärkeää, että artikla pyritään implementoimaan mahdollisimman tarkasti, kuten hallituksen esitys tekee.

Luovan työn tekijät ja yrittäjät – Luovat ry

Espoossa 20.1.2023

Laura Kuulasmaa
Puheenjohtaja

Lauri Kaira
Edunvalvontajohtaja