

## **SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2011 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi orpoteosten tietyistä sallituista käyttötarkoituksista (orpoteosdirektiivi)**

*Suurelle valiokunnalle*

### **JOHDANTO**

#### ***Vireilletulo***

Eduskunnan puhemies on 29 päivänä heinäkuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi orpoteosten tietyistä sallituista käyttötarkoituksista (orpoteosdirektiivi) (U 24/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

#### ***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Jukka Liedes, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lakimies Pekka Heikkinen, Kansalliskirjasto
- johtaja, lakiasiat Satu Kangas, Viestinnän Keskusliitto
- projektinjohtaja Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— Kopiosto ry

### **VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ**

#### ***Ehdotus***

Direktiiviehdotuksessa määritellään orpoteoksiksi katsottavien teosten sallitut käytöt. Orpoteoksia ovat teokset, joiden tekijää ei tunneta tai tavoiteta.

Ehdotuksen päätavoitteena on luoda oikeudellinen kehys ehdotuksessa määriteltyjen laitteiden ylläpitämissä digitaalisissa verkkokirjastoissa ja -arkistoissa olevien orpoteosten laillisien, rajat ylittävän saatavuuden mahdollistamiseksi. Ehdotuksen 1 artiklassa määritellään direktiivin kohteeksi ja soveltamisalaksi yleisölle avoimissa kirjastoissa, oppilaitoksissa ja museoissa, sekä arkistoissa, elokuva-arkistojen ko-

koelmissa ja julkisen palvelun yleisradio-organisaatioiden arkistoissa olevat aineistot.

Ehdotetun direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kirjat, aikakausjulkaisut, sanomalehdet, aikakauslehdet ja muut kirjalliset teokset sekä niihin sisällytetyt muut teokset. Ehdotettu direktiivi kattaa myös elokuva-arkistojen kokoelmiin sisältyvät audiovisuaaliset teokset ja elokuva-teokset sekä julkisen palvelun yleisradio-organisaatioiden tuottamat ja niiden arkistoihin sisältyvät ääni- ja audiovisuaaliset teokset ja elokuva-teokset.

Teoksen saattaminen yleisön saataviin internetissä edellyttää lupaa teoksen tekijältä tai

muulta oikeudenhaltijalta. Jos kyseessä on teos, jonka tekijää ei tunneta tai tavoiteta, tarvittavaa lupaa ei voida saada.

Ehdotuksen tavoite on tarkoitus saavuttaa otamalla käyttöön järjestelmä, joka perustuu orpoteosaseman vastavuoroiseen tunnustamiseen eri jäsenvaltioissa. Orpoteosaseman vahvistaminen edellyttää, että teoksen käyttäjä tekee etukäteen huolellisen oikeuksien selvityksen direktiivin vaatimusten mukaisesti siinä jäsenvaltiossa, jossa teos ensimmäisen kerran julkaistiin. Tämän selvityksen perusteella teos katsottaisiin orpoteokseksi koko EU:n alueella, minkä jälkeen teos voitaisiin digitoida ja saattaa tietoverkon välityksellä yleisön saataviin.

Direktiiviehdotuksen taustalla on komission suositus kulttuuriperinnön digitoinnista ja sähköisestä saatavuudesta sekä digitaalisesta säilyttämisestä (2006/585/EY), jäljempänä kulttuuriperintösuositus. Se liittyy myös Eurooppa 2020 -strategian osana olevan Euroopan digitaali-strategian (KOM(2010) 245) tavoitteisiin luoda järjestelmä, jolla helpotetaan orpojen teosten digitointia ja jakamista EU-maiden rajat ylittävissä verkkopalveluissa.

Ehdotuksen oikeusperustana ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 (sijoittautumisvapaus), 56 (palvelut) ja 114 (sisämarkkinat) artiklat.

Komissio toteaa ehdotuksessa, että toissijaisuusperiaatteen mukaisesti direktiivin muodossa annettava säädösehdotus on tarpeen, koska vapaaehtoiset toimenpiteet, erityisesti kulttuuriperintösuositus, eivät ole tuottaneet toivottuja tuloksia. Suosituksesta huolimatta vain muutamissa jäsenvaltioissa on orpoteoksia koskevaa lainsäädäntöä. Näiden harvojen olemassa olevien kansallisten ratkaisujen puutteena on komission mukaan se, että niissä sähköinen saatavuus rajoitetaan kyseisten maiden alueella asuviin kansalaisiin.

Komissio katsoo, että orpoteoksia koskeva ongelma on merkittävä este digitaalisten kirjastojen perustamiselle ja että orpoteosten sähköistä käyttöä koskevan EU:n johdonmukaisen oikeudellisen kehyksen laatiminen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti hienovaraisin keino

saavuttaa haluttu tulos. Kaikki muut lähestymistavat olisivat huomattavasti hallintokuluja ja edellyttäisivät orpoteoksille tarkoitettuja erityisiä lupajärjestelyjä.

### *Valtioneuvoston kanta*

Ehdotetun direktiivin tavoitteena on mahdollistaa pääsy kirjastojen, arkistojen ja museoiden sekä oppilaitosten kokoelmissa sekä audiovisuaalisissa arkistoissa ja julkisen palvelun yleisradio-organisaatioiden arkistoissa oleviin orpoihin teoksiin Euroopan unionin laajuisesti tietoverkkojen välityksellä. Unionin laajuinen teosten saatavuus edistää eurooppalaista kulttuurin monimuotoisuutta ja lisää tiedon ja oppimisen lähteitä.

Valtioneuvosto tukee täysin direktiiviehdotuksen yleisiä tavoitteita osana Euroopan laajusten digitaalisten sisämarkkinoiden luomista.

Valtioneuvosto katsoo, että pääasialliset ratkaisua vaativat ongelmat direktiiviehdotuksen yleisten tavoitteiden toteuttamisessa eivät liity erityisesti orpoteoksiin vaan siihen, millä tavalla suuria teosmääriä yleensä voidaan saada lailisesti ja kohtuullisin ehdoin käyttöön. Orpoteoksia koskevaa asiaa pitäisi tarkastella laajemmasta näkökulmasta, jossa olisivat esillä kaikki suurten teosrepertuaarien käyttöön saamiseen liittyvät kysymykset, mukaan lukien kysymykset oikeuksien rajoittamisesta ja kollektiivisen lisensioinnin malleista sekä siitä, miten rajat ylittävät käyttötilanteet suuressa mittakaavassa ratkaistaan.

Suomen tekijänoikeuslain mukaan teokset, joiden oikeuksien haltijaa ei tunneta tai tavoiteta, ovat sinänsä suojattuja teoksia, ellei teoksesta voida objektiivisin perustein päätellä, että sen suoja-aika on lakannut. Suojan piiriin kuuluvien teosten osalta tekijänoikeutta on laissa rajoitettu niin, että digitointi on sallittua. Teoksen yleisölle välittämisen osalta on tekijänoikeuslaissa säännökset, joiden nojalla tekijänoikeuden yhteisvalvontajärjestö voidaan hyväksyä myöntämään käyttöoikeuksia teoksiin, orvot teokset mukaan lukien, ja sopimaan käytön ehdoista.

Komission ehdotuksen lähtökohta on, että orvoiksi teoksiksi direktiivin mukaan luokitelta-

via tietyn teoskategorian teoksia, joiden oikeuksien haltijaa ei ole huolellisen etsinnän jälkeen löydetty, saataisiin käyttää oikeuksia rajoittamatta, lupia hankkimatta ja myös korvauksia maksamatta tietyissä käyttäjäinstituutioissa.

Valtioneuvosto toteaa, että Suomen näkökulmasta voidaan kysyä, miksi ehdotuksen soveltamisala on rajattu komission esittämällä tavalla. Direktiiviehdotuksen yleisten tavoitteiden valossa olisi ollut toivottavaa, että komissio olisi ehdotuksessaan tarkastellut teosten saatavuuteen liittyviä kysymyksiä laajemminkin kuin vain orpoteosten osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että nyt käsillä oleva komission ehdotus sisältää ongelmallisia elementtejä, joita on pyrittävä parantamaan neuvotelujen aikana. Tällaisia ovat mm. orpoteosten määritelmä ja orpoteosten sallitut käyttötavat.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena myös sitä, että tunnetun mutta tavoittamattomissa olevan henkilön teokset voitaisiin ottaa käyttöön lupaa hankkimatta ja korvauksetta. Erityisen ongelmallista olisi, jos teos voitaisiin välittää yleisölle tekijän lupaa hankkimatta. Tätä ei mahdollista myöskään vuoden 2001 tietoyhteiskunnan tekijänoikeusdirektiivi, jossa määritellään tekijän yksinoikeuteen sallitut rajoitukset.

Valtioneuvosto pitäisi parempana, että ehdotuksen soveltamisala rajattaisiin vain teoksiin, joiden tekijä on tuntematon.

Direktiiviehdotuksessa ei ole esitetty analyysia siitä, mikä on ehdotuksen suhde EU:ta ja sen jäsenvaltioita sitoviin tekijänoikeutta koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Valtioneuvosto katsoo, että tätä kysymystä on direktiiviehdotuksen käsittelyn aikana selvennettävä. Erityisesti tulisi arvioida tekijänoikeuteen sallittuja rajoituksia säätelevän niin sanotun kolmen kohdan testin suhdetta ehdotukseen.

Valtioneuvoston mukaan Suomen näkökulmasta voidaan katsoa ongelmalliseksi myös se, että direktiiviehdotus keskittyy vain orpoteoksiin ja vain tiettyihin teoskategorioihin kuului teoksiin. Tätäkin kysymystä on selvitettävä. Mikäli tätä asiaa ei voida ratkaista orpoteosdirektiivin yhteydessä, komission tulisi valmistella erikseen ehdotus siitä, millä tavalla suuria

teosmääriä yleensä voidaan saada laillisesti ja kohtuullisin ehdoin käyttöön.

Huolellisen etsinnän lisäksi direktiiviehdotuksessa on omaksuttu mekanismi, jonka komissio sanoo merkitsevän orpoteosaseman vastavuoroista tunnustamista. Valtioneuvosto katsoo, että direktiivi, joka sisältäisi kansallisten järjestelmien laajemman vastavuoroisen tunnustamisen, mahdollisesti täydennettynä selventävällä lainvalintasäännöksellä yleisölle välittämisen osalta, saattaisi olla Suomen kannalta vähemmän ongelmallinen.

Valtioneuvoston mukaan Suomi pyrkii vaikuttamaan direktiiviehdotuksen sisältöön edellä esitettyjen näkökohtien pohjalta siten, että saadaan varmuus siitä, että direktiivi ei estä soveltamasta toimivia kansallisia järjestelmiä, kuten Suomessa ja muissa pohjoismaissa käytössä olevia kollektiiviseen lisensointiin ja sopimuslisenssiin perustuvia ratkaisuja.

### *Oikeusperusta*

Näyttää selvältä, että unionilla on tarvittava toimivalta direktiivin antamiseen. Ehdotettujen oikeusperustojen (SEUT 49, 56 ja 114 artiklat) yhdistäminen ei myöskään periaatteessa aiheuta ongelmia, sillä niiden mukaiset päätöksentekomenettelyt ovat keskenään yhteensopivat. Kaikissa tapauksissa säädös hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä.

Ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee kuitenkin vielä pohtia, onko ehdotuksen tarkoituksena todella edistää esimerkiksi SEUT 49 ja 50 artikloissa määriteltyä sijoittautumisvapautta, vai voitaisiinko ehdotus hyväksyä ainoastaan SEUT 114 artiklan nojalla. Mikäli tavoitteena on myös sijoittautumisvapauden edistäminen, tulisi SEUT 49 artiklan sijasta kuitenkin viitata SEUT 50 artiklaan.

Käytettävien oikeusperustojen määrän vähentämisellä kahteen tai yhteen ei olisi mitään vaikutuksia säädöksen hyväksymistapaan, muotoon tai sisältöön. Näin ollen kysymykseen voidaan palata, kun säädöksen lopullinen sisältö on selvillä.

### *Toissijaisuusperiaate*

Eduskunnan sivistysvaliokunta on 30.6.2011 pitämässään kokouksessa päättänyt yksimielisesti esittää, että suuri valiokunta ottaa direktiiviehdotusta koskevan asian käsiteltäväkseen EU-sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Sivistysvaliokunta toteaa, että "suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan riittävästi saavuttaa kansallisin toimenpitein. Jos myöhemmin ilmenee yhteisen koordinaation tarvetta, unionin toimenpiteet voisivat olla korkeintaan komission suosituksia." (Sivistysvaliokunnan pöytäkirja 12/2011 vp, toissijaisuusasia TS 11/2011 vp)

Eduskunnan suuri valiokunta esitti tältä pohjalta valtioneuvostolle asiaa koskevan lausuntopyynnön.

Toissijaisuusperiaatteesta määrätään SEU 5 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan unionin toiminta on mahdollista vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida "riittävällä tavalla saavuttaa" jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan "toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla". Tämän arvioiminen on lainsäätäjän poliittisen harkintavallan piiriin kuuluva asia.

Tässä arvioinnissa on otettava lähtökohdaksi komission ehdottaman toiminnan tavoitteet. Niihin sisältyy ensinnäkin se, että ehdotuksella pyritään takaamaan kaikissa jäsenvaltioissa yhtä-

lainen pääsy orpoihin teoksiin ja varmistamaan näiden teosten käyttöön liittyvä unioninlaajuisen oikeusvarmuus. Tähän liittyen ehdotuksen keskeisimpänä tavoitteena voidaan pitää 4 artiklassa säädettävää orpoteosten aseman vastavuoroista tunnustamista kaikissa jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto esittää lopullisen kantansa asiasta yllä mainitussa erillisessä lausunnossaan. Alustavana arviona voidaan kuitenkin todeta, että näiden tavoitteiden saavuttaminen 27 jäsenvaltion vapaaehtoisin kansallisin toimenpitein näyttää epätodennäköiseltä.

Vaikka ehdotus lähtökohtaisesti olisikin toissijaisuusperiaatteen mukainen, tämä ei estä lainsäätäjää arvioimasta erikseen ehdotuksen yleistä tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä.

### *Yhteenveto*

Edellä esitetyillä perusteilla valtioneuvoston kanta on, että Suomi ei kannata komission ehdotusta esitetyssä muodossa.

Suomi voi harkita direktiivin hyväksymistä, mikäli sitä muutetaan riittävästi niin, että saadaan varmuus siitä, että direktiivi ei vaikuta haitallisesti Suomessa käytössä oleviin toimiviin ratkaisumalleihin ja niiden kehittämiseen.

Ehdotuksen käsittelyn edetessä Suomi tekee asiassa omat ehdotuksensa ja ottaa kantaa mahdollisesti esiin tuleviin vaihtoehtoihin.

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### *Perustelut*

#### *Sivistysvaliokunnan aiemmat kannanotot*

Sivistysvaliokunta on useissa yhteyksissä ottanut kantaa ns. orpoteoksia koskeviin kysymyksiin. Esimerkiksi komission tiedonantoa Euroopan digitaalistrategia koskevassa lausunnossaan (SiVL 12/2010 vp—E 54/2010 vp) valiokunta on todennut muun muassa, että tekijänoikeusasioissa on kyettävä identifioimaan tarkkarajaiset kohdennetut ratkaisut, jotka ovat kaikin olennaisimpia digitaalisten sisämarkkinoiden kehittymisen kannalta, mutta arvioitava myös kriittisesti mahdollisesti tarvittavien korjaustoimenpiteiden optimaalinen säädöstaso. Tämä työ vaatii valiokunnan näkemyksen mukaan perusteellista ongelmien ja ratkaisuvaihtoehtojen selvitystä. Valiokunta on todennut lausunnossaan myös, että ns. orpojen teosten hyödyntämiseen liittyvät ratkaisuehdotukset eivät saatujen asiantuntijalausuntojen mukaan kaikkialta osin vastaa tarvetta. Orpojen teosten aiheuttamiin ongelmiin on mahdollista harkita myös kansallisia ratkaisumalleja.

Sivistysvaliokunta on viimeksi 26.1.2011 antamassaan lausunnossa suurelle valiokunnalle (SiVL 21/2010 vp - E 41/2010 vp, E 107/2010 vp) todennut mm., että ns. orpojen teosten aiheuttamiin ongelmiin on mahdollista harkita myös kansallisia ratkaisumalleja.

Kuluvan vuoden kesäkuussa valiokunta käsiteli toissijaisuusasiaa ( TS 11/2011 vp ) komission ehdotusta direktiiviksi orpoteosten tietyistä sallituista käyttötarkoituksista. Tässä yhteydessä valiokunta hyväksyi yksimielisesti kannanoton, jossa valiokunta katsoi, että suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan riittävästi saavuttaa kansallisin toimenpitein. Jos myöhemmin ilmenee yhteisen koordinaation tarvetta, unionin toimenpiteet voisivat olla korkeintaan komission suosituksia.

Sivistysvaliokunta esitti suurelle valiokunnalle, että se ottaa asian käsiteltäväkseen EU-sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Pyydettyään valtioneuvostolta lausunnon suuri valiokunta päätti, ettei se ryhdy eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuun menettelyyn.

#### *Ehdotukseen liittyviä ongelmia*

Valiokunta viittaa valtioneuvoston kirjelmässä todettuihin useisiin ongelmiin, joita Suomelle aiheutuisi direktiivin hyväksymisestä. Valiokunta viittaa myös asiantuntijakuulemisessa saatuihin, yksimielisen kielteisiin lausuntoihin. Sivistysvaliokunta katsoo, että erityisen ongelmallisia kohtia ovat mm. orpojen teosten määritelmä ja näiden teosten sallitut käyttötavat.

Vaikutusarvioinnin pohjalta komissio päätyy suosittelemaan mallia, jossa teoksen asema orpona teoksena tunnustettaisiin vastavuoroisesti jäsenvaltioiden välillä. Tämä edellyttää, että kirjasto, arkisto tai museo on ennen digitointia riittävässä määrin pyrkinyt löytämään teoksen oikeudenhaltijat. Pääallekkäisen työn välttämiseksi etsintä on suoritettava vain kerran EU:n alueella eli maassa, jossa teos on ensimmäisen kerran julkaistu. Oletuksena on, että digitoinnin toteuttava laitos huolehtii oikeudenhaltijoiden et-

sinnöistä ja vastaa myös tästä aiheutuvista kustannuksista.

Valiokunta ei pidä komission esittämää mallia toteuttamiskelpoisena. Komission ehdotus nojaa oletukseen, että etsinnät voitaisiin suorittaa automaattisesti tätä tarkoitusta varten ylläpidetyistä tietokannoista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaisia tietokantoja ei ole olemassa. Niiden luominen on työläs ja pitkä prosessi. Saattaa myös olla niin, ettei tällaisten tietokantojen luominen onnistu lainkaan. Muistiorganisaatioilla ei ole tähän käytössään riittäviä voimavaroja.

Valiokunta ei voi hyväksyä myöskään sitä, että tunnetun mutta tavoittamattomissa olevan henkilön teokset voitaisiin ottaa käyttöön lupaa hankkimatta ja korvauksetta. Tätä ei mahdollista myöskään vuoden 2001 tietoyhteiskunnan tekijänoikeusdirektiivi, jossa määritellään tekijän yksinoikeuteen sallitut rajoitukset. Ehdotetun direktiivin soveltamisala tulisikin rajata vain teoksiin, joiden tekijä on tuntematon.

Vaikutusarvioinnissa on tarkasteltu myös sopimuslisenssijärjestelmää ja siihen suhtaudutaan hyvin kriittisesti. Ehdotus estäisi kansallisten, sopimuslisenssiin perustuvien ratkaisujen kehittämisen orpojen teosten ongelmaan. Valiokunta painottaa, että Pohjoismaissa on jo menestyksekkäästi käytetty sopimuslisenssijärjestelmää ja myös orpoteosten osalta ratkaisua tulisi hakea tätä järjestelmää kehittämällä.

#### *Sivistysvaliokunnan arvio*

Valiokunta katsoo, että tavoitteet voidaan riittävästi saavuttaa käyttämällä nykyisiä kansallisia ratkaisumalleja, kuten valtioneuvosto on kannassaan esittänyt. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että direktiiviehdotus tulisi hylätä.

Jos suuri valiokunta kuitenkin päätyy sille kannalle, että direktiiviehdotus voidaan käsitellä ehdotetulta pohjalta, on ehdotusta välttämättä monilta osin muututtava sen suuntaisesti kuin sivistysvaliokunnan tässä ja edellä todetuissa aiemmissa kannanotoissa sekä valtioneuvoston kannassa esitetään.

**Lausunto**

Lausuntonaan sivistysvaliokunta ilmoittaa,

*ettei se yhdy asiassa valtioneuvoston  
kantaan vaan että komission direktiivi-  
ehdotus tulisi hylätä.*

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                           |                          |
|------|---------------------------|--------------------------|
| pj.  | Raija Vahasalo /kok       | Mika Niikko /ps          |
| jäs. | Eeva-Johanna Eloranta /sd | Tuula Peltonen /sd       |
|      | Satu Haapanen /vihr       | Simo Rundgren /kesk      |
|      | Leena Harkimo /kok        | Pauliina Viitamies /sd   |
|      | Anneli Kiljunen /sd       | vjäs. Timo Heinonen /kok |
|      | Pauli Kiuru /kok          | Anne Kalmari /kesk       |
|      | Kimmo Kivelä /ps          | Sofia Vikman /kok.       |

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila  
valiokuntaneuvos Kaj Laine.