

U 24/2011 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi orpote-
osten tietyistä sallituista käyttötarkoituksista (orpoteosdi-
rektiivi)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 24 päivänä toukokuuta 2011 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktii-

viksi orpoteosten tietyistä sallituista käyttö-
tarkoituksista sekä ehdotuksesta laadittu
muistio.

Helsingissä 28 päivänä heinäkuuta 2011

Kulttuuri- ja urheiluministeri *Paavo Arhinmäki*

Johtaja Jukka Lienes

EU/2011/1128

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

MUISTIO

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
ORPOTEOSTEN TIETYISTÄ SALLITUISTA KÄYTTÖTARKOITUKSISTA****1 Yleistä ja ehdotuksen tavoitteet**

Euroopan komissio on antanut 24 päivänä toukokuuta 2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi orpoteosten tietyistä sallituista käyttötarkoituksista; KOM(2011) 289 lopullinen.

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

Ehdotuksen päätavoitteena on luoda oikeudellinen kehys ehdotuksessa määriteltujen laitosten ylläpitämässä digitaalisissa verkkokirjastoissa ja -arkistoissa olevien orpoteosten laillisen, rajat ylittävän saatavuuden mahdollistamiseksi.

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 elokuvateokset sekä julkisen palvelun yleisradio-organisaatioiden tuottamat ja niiden arkistoihin sisältyvät ääni- ja audiovisuaaliset teokset ja elokuvateokset.

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 ottamalla 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 digitaalistrategian (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 lisäksi huomattavasti hallintokuluja ja edellyttäisivät orpoteoksille tarkoitettuja erityisiä lupajärjestelyjä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen 1 artiklassa määritellään direktiivin kohteeksi ja soveltamisalaksi yleisölle avoimissa kirjastoissa, oppilaitoksissa ja museoissa, sekä arkistoissa, elokuva-arkistojen kokoelmissa ja julkisen palvelun yleisradio-organisaatioiden arkistoissa olevat aineistot. Ehdotus kattaa myös painettuihin julkaisuihin sisältyvät valokuvat ja muut kuvat. Yleisradio-organisaatioiden arkistoaineistoista ehdotetun direktiivin soveltamisalaan kuuluvat niiden ennen 31 päivää joulukuuta 2002 tekemät omat tuotannot.

Ehdotuksen 2 artiklassa määritellään orpoteos. Orpoteoksena pidetään teosta, jonka tekijää ei tunneta tai tavoiteta, vaikka tekijää on etsitty huolellisesti 3 artiklan mukaisesti.

Ehdotuksen 3 artiklassa säädetään, miten orpoteosten käytön edellytyksenä oleva huolellinen oikeuksien selvitys on tehtävä. Selvityksessä käytetään hyväksi tarkoituksenmukaisia tietolähteitä, joista on luettelo ehdotuksen liitteessä. Selvitys on tehtävä vain siinä jäsenvaltiossa, jossa teos julkaistiin ensimmäisen kerran, ja selvityksen tulokset on kirjattava julkisesti käytettävissä olevaan tietokantaan.

Ehdotuksen 4 artiklassa vahvistetaan vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Sen mukaan teosta, joka on katsottu orpoteokseksi 3 artiklan mukaisesti tehdyn huolellisen oikeuksien selvityksen jälkeen, on pidettävä orpoteoksena kaikissa jäsenvaltioissa.

Ehdotuksen 5 artiklan mukaan orpoteoksena pidetyn teoksen oikeudenhaltijalla on oltava milloin tahansa mahdollisuus lopettaa teoksen orpoteosasema.

Ehdotuksen 6 artiklan mukaan 1 artiklassa määriteltyt organisaatiot saavat saattaa orpoteoksia yleisön saataviin direktiivin 2001/29/EY 3 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja valmistaa teoksista kappaleita mainitun direktiivin 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla yleisen edun mukaisen tehtävänsä hoitamiseksi. Tämä kattaa kappaleen valmistamisen digitoinnin, saataville asettamisen, indeksoinnin, luetteloinnin, säilyttämisen ja restauroinnin tarpeisiin.

Ehdotuksen 7 artiklassa määritellään, millä edellytyksillä jäsenvaltiot voivat sallia orpoteosten käyttämisen 1 artiklassa tarkoitetuissa

organisaatioissa muihin kuin yleisen edun hoitamiseen liittyviin tarkoituksiin. Edellytyksenä on oikeuksien selvityksen kirjaaminen, julkinen rekisteri orpoteosten käyttämisestä, tiedossa olevan tekijän nimen mainitseminen, korvaus tekijälle ja vähintään 5 vuoden määräaika korvauksen vaatimiselle.

Ehdotuksen 8 artikla sisältää luettelon sellaisiin asia-alueisiin kuuluvista säännöksistä, joihin direktiivin säännöksillä ei ole vaikutusta.

Ehdotuksen 9 artiklan mukaan direktiiviä sovellettaisiin kaikkiin teoksiin, jotka ovat tekijänoikeuslainsäädännöllä suojattuja sinä päivänä, jona direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ehdotuksen mukaan direktiivi ei vaikuttaisi ennen kyseistä päivää toteutettuihin toimiin eikä hankittuihin oikeuksiin.

Ehdotuksen 10 artikla sisältää vakiosäännökset koskien direktiivin kansallista implementointia.

Ehdotuksen 11 artiklan mukaan komissio seuraa oikeuksia koskevien tietolähteiden kehitystä ja laatii viimeistään vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta ja sen jälkeen vuosittain kertomuksen direktiivin soveltamisalaan kuulumattomien teosten ja muun suojatun aineiston, erityisesti äänitteiden sekä erillisten valokuvien ja muiden kuvien mahdollisesta sisällyttämisestä direktiivin soveltamisalaan. Komissio tekee tarvittaessa ehdotuksia direktiivin muuttamisesta erityisesti sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi.

3 Vaikutusten arviointi

Ehdotukseen liittyvä vaikutusarviointi on julkaistu kahtena asiakirjana: SEC(2011) 615 final, 24.5.2011, Commission Staff Working Paper (Impact Assessment on the Cross-border Online Access to Orphan Works); SEC(2011) 616 final, 24.5.2011 Commission Staff Working Paper (Summary of the Impact Assessment on the Cross-border Online Access to Orphan Works).

Vaikutusten arvioinnissa komissio on tarkastellut eri vaihtoehtoja orpoteoksia koskevien ongelmien ratkaisemiseksi ja niistä aiheutuvia vaikutuksia sisämarkkinoiden toimintaan, EU:n ja muun maailman suhte-

seen, kirjastojen toimintakuluihin ja oikeudellisiin riskeihin, valtion viranomaisiin, omaisuuden suojaan, tutkijoihin ja kuluttajiin, kulttuurin monimuotoisuuteen sekä EU:n budjettiin.

Komissio tarkastelee kuutta vaihtoehtoa: 1) sitä, ettei tehdä mitään, 2) lakisääteistä poikkeusta tekijänoikeuteen, 3) laajennettua kollektiivista lupaa, 4) yhteisvalvontajärjestön myöntämää orpoteoskohtaista lupaa, 5) julkisen elimen myöntämää orpoteoskohtaista lupaa ja 6) orpoteoksia koskevien kansallisten ratkaisujen vastavuoroista tunnustamista.

Vaihtoehto 1 säilyttäisi tilanteen nykyisellään ja antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää orpoteosten käyttämisestä haluamallaan tavalla. Muut vaihtoehdot edellyttäisivät direktiiviä ja sen mukaisia lainsäädäntötoimia jäsenvaltioissa. Laajennettuja kollektiivisia lupia (sopimuslisenssi) lukuun ottamatta menettelytapavaihtoehtoihin sisältyy vaatimus huolellisesta oikeuksien selvityksestä.

Lakisääteisellä poikkeuksella (vaihtoehto 2) vältettäisiin komission mukaan tekijänoikeuslupan hankkimisesta aiheutuva taakka mutta säilytettäisiin vaatimus etukäteen tehtävästä huolellisesta oikeuksien selvityksestä. Tämä vaihtoehto parantaisi oikeusvarmuutta kuitenkin vähemmän, sillä oikeuksien selvitystä ei varmenneta kolmannen osapuolen toimesta.

Vaihtoehdossa 3 eli laajennettuja kollektiivisia lupia koskevassa mallissa oletetaan, että yhteisvalvontajärjestön antama teosten käyttö lupa kattaa lakisääteisen laajennuksen nojalla kaikki samaan kategoriaan kuuluvat teokset, myös orpoteokset. Yhteisvalvontajärjestön katsotaan komission mukaan edustavan myös orpoteoksia riippumatta siitä, onko se tehnyt huolellisen oikeuksien selvityksen. Komissio katsoo, että oikeuksien selvityksen puuttuminen tässä mallissa ei mahdollista orpoteoksen aseman vastavuoroista tunnustamista toisissa jäsenvaltioissa ja että laajennettu kollektiivinen lupa olisi normaalisti voimassa vain sen maan alueella, jossa lakisääteistä olettaa sovelletaan.

Tekijänoikeusjärjestön myöntämä orpoteoslupa (vaihtoehto 4) tarjoaisi kirjastoille ja muille edunsaajille korkeatasoisen oikeusvarmuuden teosten käytön suhteen mahdollisten myöhemmin ilmaantuvien oikeuden-

haltijoiden vahingonkorvausvaateita vastaan. Komission arvion mukaan tämä vaihtoehto edellyttäisi sekä riittävää oikeuksien selvitystä orpoaseman määrittämiseksi ennen luvan myöntämistä että orpoteosten erityistä lupajärjestelyä.

Orpoteokset kattava valtion lupa (vaihtoehto 5) sisältäisi julkisen vahvistuksen huolellisesta oikeuksien selvityksestä ja tarjoaisi siten digitaalisille kirjastoille korkeatasoisen oikeusvarmuuden. Komissio arvioi, että tällainen järjestelmä kuormittaisi kuitenkin hallintoa siinä määrin, ettei sitä voitaisi käyttää laajamittaisissa digitaalkirjastohankkeissa.

Orpoteosaseman vastavuoroinen tunnustaminen (vaihtoehto 6) toisi komission mukaan kirjastoille ja muille edunsaajille oikeusturvaa ja takaisi sen, että digitaalisten kirjastojen orpoteokset olisivat koko EU:n kansalaisien saatavilla.

Komissio päättyy vaikutusarvioinnissaan sellaisen ratkaisun kannalle, jossa yhdistyvät huolellisen oikeuksien selvityksen jälkeen saavutetun orpoteosaseman vastavuoroinen tunnustaminen ja lupa käyttää orpoteoksia ehdotetussa direktiivissä määriteltävillä tavoilla.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

Lainsäädäntövaikutukset

Direktiivin tarkoituksena on helpottaa tiettyjen laitosten kokoelmien digitointia ja kokoelmissa olevien suojattujen aineistojen välittämistä yleisölle.

Se perustuu oikeudelliseen ratkaisuun, jonka mukaan pelkkä teoksen orpoteosaseman vahvistaminen vaikuttaisi teoksen tekijänoikeuteen ja siihen, millä ehdoilla teosta saadaan käyttää.

Suomessa teokset, joiden oikeuksien haltijaa ei tunneta tai tavoiteta, ovat sinänsä suojattuja teoksia, ellei teoksesta voida objektiivisin perustein päätellä, että sen suoja-aika on lakannut. Tällaisessa tilanteessa, jossa oikeuksien haltijoita ei voida tavoittaa teoksen käyttöluvan saamiseksi, lainsäätäjällä on kaksi mahdollisuutta asian järjestämiseksi: tekijänoikeuden rajoittaminen niin, että digitointi ja yleisölle välittäminen tulevat salli-

tuiksi, tai jonkin organisaation valtuuttaminen myöntämään käyttöoikeuksia orpoihin teoksiin ja sopimaan niiden käytön ehdoista.

Komission ehdotuksen lähtökohta on, että orvoiksi teoksiksi direktiivin mukaan luokiteltavia teoksia saataisiin käyttää lupia hankkimatta ja korvauksia maksamatta. Sallitut käytöt kuitenkin rajoittuisivat tiettyihin teoslajeihin, tiettyihin käyttäjäinstituutioihin (kirjastot, museot, arkistot jne.), pääasiassa tiettyihin ei-kaupallisiin käyttöihin ja vain tietynlaisiin käyttötapauksiin (digitointi ja yleisölle välittäminen).

Direktiivi ehdotetussa muodossaan saattaisi suoraan tai välillisesti vaikuttaa haitallisesti Suomessa ja muissa pohjoismaissa käytössä oleviin vakiintuneisiin ja toimiviin lainsäädäntöratkaisuihin. Ehdotuksen johdantokappaleen 20 mukaan tosin ei ole tarkoitus, että direktiivi vaikuttaisi jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelyihin.

Tämä koskee sekä kokoelmissa olevien aineistojen digitointiin että aineistojen yleisölle välittämiseen nähden omaksuttuja ratkaisuja, jotka perustuvat toisaalta oikeuksien rajoittamiseen lain säännöksillä ja toisaalta yhteisvalvontajärjestöjen toimesta tapahtuvaan lisensiointiin.

Suomessa ja muissa pohjoismaissa on omaksuttu järjestelmä, jossa suuria teosmääriä koskevien lisensiointisopimusten ehdot ulotetaan lainsäädännöllä koskemaan myös tällaisten järjestöjen ulkopuolella olevien oikeuksien haltijoiden teoksia (sopimuslisenssi). Sopimuslisenssin vaikutus ulottuu ongelmitta myös orpoihin teoksiin, joiden käyttö tulee sopimuksen mukaisin ehdoin luvalliseksi.

Lisensiointiin ja sopimuslisenssiin pohjautuvassa ratkaisussa on direktiiviehdotukseen verrattuna erityisesti käyttäjien kannalta se etu, että etukäteistä huolellista oikeuksien selvitystä ei tarvita. Teosten käyttö voi alkaa välittömästi käyttöluvan saamisen jälkeen. Ei ole tarpeen odottaa sitä, että aineistokokoelmassa olevien orpojen teosten status on tutkittu.

Lisensioivan järjestön asiana on jälkikäteen tunnistaa käytettyjen teosten tekijät ja etsiä heidät käsiinsä teosten käytöstä mahdollisesti maksettujen korvausten tilittämistä varten,

mikäli ratkaisu pohjautuu yksilöllisiin korvauksiin.

Suomen lainsäädännössä on turvauduttu myös oikeuksien rajoittamiseen sellaisissa tapauksissa, joissa se ei kohtuuttomasti haittaa oikeuksien haltijoiden oikeuksia. Esimerkiksi direktiiviehdotuksen soveltamisalalla museoissa, kirjastoissa ja arkistoissa tapahtuva "perusdigitointi" on mahdollistettu oikeuksien rajoituksella.

Vuoden 2001 tietoyhteiskunnan tekijänoikeusdirektiivin 2001/29/EY 5 artikla sisältää tyhjentävän luettelon tekijänoikeuteen sallituista rajoituksista. Luetteloon sisältyy säännös, joka Suomen tulkinnan mukaan mahdollistaa teosten digitoinnin ja muun kappaleen valmistamisen nyt käsillä olevassa direktiiviehdotuksessa tarkoitetuissa laitoksissa ja ehdotetussa laajuudessa. Siihen ei kuitenkaan sisälly rajoitusta, joka sallisi teosten välittämisen yleisölle laitosten ulkopuolella. Ehdotus jättää kuitenkin epäselväksi sen, mikä on ehdotetun direktiivin suhde vuoden 2001 direktiiviin.

Direktiiviehdotuksessa ei ole esitetty analyysejä siitä, mikä on ehdotuksen suhde EU:ta ja sen jäsenvaltioita sitoviin tekijänoikeutta koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten Bernin yleissopimukseen kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaamisesta (SopS 79/1986), WIPO:n tekijänoikeussopimukseen (SopS 17/2010) ja WIPO:n esitys- ja äänitesopimukseen (SopS 19/2010). Sopimuksiin sisältyvien määräysten mukaan tekijänoikeutta kansallisesti rajoitettaessa on otettava huomioon niin sanottu kolmen kohdan testi. Tekijänoikeuden rajoituksia voidaan säätää tietyissä erityistapauksissa edellyttäen, ettei rajoitus ole ristiriidassa teoksen normaalin käytön kanssa eikä kohtuuttomasti loukkaa tekijän laillisia etuja.

Suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin erityistä harkintaa vaatii se, että ehdotus sallisi Euroopan laajuisen suojatun aineiston käytämisen korvauksetta.

Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksella on mahdollisia taloudellisia vaikutuksia suomalaisille orpojen teosten tekijöille ja muille oikeudenhaltijoille teosten käytöstä maksettavien korvausten

osalta siltä osin, kuin teosten käyttö edellyttää tällä hetkellä tekijän lupaa ja käyttö direktiivin mukaan voisi tapahtua ilman lupaa ja korvausta, kuten komissio ehdottaa teoksen yleisölle välittämisen osalta. Sen sijaan teosten digitointi voi tapahtua jo nyt tekijänoikeuden rajoituksen nojalla lupaa pyytämättä ja korvausta maksamatta.

Ehdotuksen edellyttämä huolellinen oikeuksien selvitys aiheuttaisi kustannuksia teosten käyttäjille. Suomessa käytössä olevassa sopimuslisenssiin perustuvassa järjestelyssä teoksen käyttöluvan myöntävä tekijänoikeusjärjestö vastaa tekijöille maksettavien korvausten tilittämistä varten tapahtuvasta oikeudenhaltijoiden selvittelystä ja etsinnästä sekä siitä aiheutuvista kuluista.

Ehdotuksella on taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia valtiolle ja sen viranomaisille, siltä osin kuin teosten käyttäjät ovat valtion laitoksia tai valtion rahoittamia muita laitoksia.

5 Asian käsittely

Ajatus orpoja teoksia koskevasta direktiiviehdotuksesta sisältyy komission toukokuussa 2010 antamaan tiedonantoon Euroopan unionin digitaalisesta agendasta, yhtenä agendan avaintoimista.

Digitaalista agendaa koskevassa kansallisessa keskustelussa ei Suomessa ole oltu vakuuttuneita orpoja teoksia koskevan direktiivin tarpeellisuudesta (SiVL 21/2010 vp).

Komissio esitteli ehdotuksen Euroopan unionin neuvostossa tekijänoikeusasioita käsittelevässä henkisen omaisuuden työryhmässä kesäkuussa ja sen käsittely aloitettiin työryhmässä heinäkuussa 2011.

Monissa EU:n jäsenvaltioissa kansallisten kantojen muodostus on kesken. Ehdotuksen soveltamisalasta on jäsenmaiden kesken erisuuntaisia näkemyksiä. Useat jäsenvaltiot ovat painottaneet kansallisten ratkaisujen merkitystä ja tarvetta voida säilyttää mahdollisesti laaja-alaisemmat kansalliset ratkaisut, jotka voivat pohjautua lisensiointiin. Lisäksi jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet huomiota siihen, onko ehdotus EU:n ja jäsenvaltioiden kansainvälisten velvoitteiden mukainen, ja painottaneet, että käytöstä tulisi olla oikeus

korvaukseen. Euroopan parlamentti ei ole vielä nimennyt raportioijaa ehdotukselle.

Direktiiviehdotuksesta on järjestetty kotimaassa sidosryhmien kuulemiskierros. Ehdotuksesta pyydettiin 15.8.2011 mennessä lausunnot 200 viranomaiselta, toimialajärjestöltä, yhteisöltä ja yritykseltä, sekä järjestettiin kuulemistilaisuus 22.6.2011.

Kuulemistilaisuudessa ei esitetty lainkaan direktiiviä puoltavia näkökohtia tai kantoja. Suomen nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa sopimuslisenssiin perustuvia ratkaisuja, ja ongelmallisimmaksi kuulemistilaisuudessa nähtiin juuri direktiiviehdotuksen mahdollinen haitta sopimuslisenssijärjestelmään nähden.

Suomalaiset toimijat direktiivin kattamalla asia-alueella ovat puoltaneet selkeästi kansallisia ratkaisuja, joissa otetaan huomioon kansallisesti olemassa olevat ratkaisujen edellytykset ja mahdollisuudet kehittää niitä toimiviksi myös rajat ylittävissä käyttötilanteissa.

Kirjelmäluonnos on käsitelty kirjallisessa menettelyssä 11.-13.7.2011 EU-asoiden komitean jaostoissa EU8 (sisämarkkinat) ja EU31 (kulttuuri- ja av-palvelut).

6 Valtioneuvoston kanta

Ehdotuksen tavoite

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.

Suomi tukee täysin direktiiviehdotuksen yleisiä tavoitteita osana Euroopan laajuisten digitaalisten sisämarkkinoiden luomista.

Suomi katsoo, että pääasialliset ratkaisua vaativat ongelmat direktiiviehdotuksen yleisten tavoitteiden toteuttamisessa eivät liity erityisesti orpoteoksiin vaan siihen, millä tavalla suuria teosmääriä yleensä voidaan saada laillisesti 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 luokiteltavia tietyin teoskategorian teoksia, joiden oikeuksien haltijaa ei ole huolellisen etsinnän jälkeen löydetty, saataisiin käyttää oikeuksia rajoittamatta, lupia hankkimatta ja myös korvauksia maksamatta tietyissä käyttäjäinstituutioissa.

Suomen näkökulmasta voidaan kysyä, miksi ehdotuksen soveltamisala on rajattu komission esittämällä tavalla. Direktiiviehdotuksen yleisten tavoitteiden valossa olisi ollut toivottavaa, että komissio olisi ehdotukseensa 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 neuvottelujen aikana. Tällaisia ovat mm. orpoteosten määritelmä ja orpoteosten sallitut käyttötavat.

Suomi pitää ongelmallisena myös sitä, että tunnetun mutta tavoittamattomissa olevan henkilön teokset voitaisiin ottaa käyttöön lupaa hankkimatta ja korvauksetta. E 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.

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

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

Suomen näkökulmasta voidaan katsoa ongelmalliseksi myös se, että direktiiviehdotus keskittyy vain orpoteoksiin ja vain tiettyihin teoskategorioihin kuuluviin 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.

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 lisensiointiin ja sopimuslissenssiin 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 lainsäätämisyjärjestyk-

sessä 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 totesi, 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 suunnitellujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida *"riittäväällä tavalla saavuttaa"* jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan *"toiminnan laa-*

juuden 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 yhtäläinen pääsy orpoihin teoksiin ja varmistamaan näiden teosten käyttöön liittyvä unioninlaajuinen 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.