

LAUSUNTO

Opetus- ja kulttuuriministeriö
copyright@minedu.fi
kirjaamo@minedu.fi

Asia: Lausunto komission tiedontantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle COM(2015) 192 final Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle.

Yleistä

Suomen tietokirjailijat ry kiittää mahdollisuudesta lausua komission tiedonannosta koskien digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaa Euroopalle. Suomen tietokirjailijat ry edistää suomalaista tietokirjallisuutta, valvoo tietokirjailijoiden tekijänoikeudellisia ja taloudellisia etuja, tukee tietoteosten kirjoittajia sekä edistää jäsentensä ammattitaitoa ja -etiikkaa. Suomen tietokirjailijat ry on Suomen suurin kirjailijajärjestö, joka edustaa yli 3100 tieto- ja oppikirjailijaa.

Tiivistelmä

- Pidämme EU-tasoista tekijänoikeuslainsäädäntöä nykyisellä tasollaan riittävänä.
- Tekijänoikeuden sisäinen tasapaino koostuu yksinoikeuden lähtökohdasta ja tasapainottavista poikkeussäännöksistä, jotka voivat olla kolmenlaisia: rajoitus, pakkolienssi ja sopimuslenssi. Yksinoikeuden täysrajoituksen tulisi olla viimesijainen keino, jota voidaan käyttää vain silloin kun on tutkimalla selvitetty, ettei lievemmällä ja tasapainoisemmilla keinoilla voida saavuttaa lainsäädännöllistä tavoitetta (evidence based approach).
- EU:n toimivalta tekijänoikeusasioissa on jaettava jäsenvaltioiden kanssa. Katsomme, että EU:n tulisi pidäytyä sääntelemään vain sellaisista kysymyksistä joilla on sisämarkkinaulottuvuus.
- Säädetessä tekijänoikeusasioista EU-tasolla ei tulisi sivuuttaa kansallisten tekijänoikeusjärjestelmien kulttuurisia ja historiallisia perusteita. On otettava huomioon läheisyys- ja toissijaisuusperiaatteet.
- Mielestämme muistiorganisaatioiden toimintaa tulee kehittää perustuen kestäviin arvoihin ja tukien luovan tekemisen säilymisen edellytyksiä.
- Perusopetustilanteessa syntyy harvoin rajat ylittäviä tilanteita.



- Nähdäksemme tekstin ja datan louhiminen on edelleen käsitteenä niin epäselvä, että sen perusteella ei ole edellytyksiä ryhtyä jäsenvaltioita suoraan velvoittaviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.
- Katsomme, että paras tapa menetellä uusien tutkimusmenetelmien sallimiseksi on sopimus pohjainen järjestely, josta Suomessa on hyviä esimerkkejä.
- EU-tasoisien rajoitusten säätäminen e-kirjojen kirjastokäyttöön olisi nähdäksemme kohtalokasta tekijöiden entuudestaan usein niukan ansainnan sekä kehittyvän markkinan kannalta.
- Painotamme, että kohtuulliset luovan tekemisen edellytykset on turvattava jatkossa. Tekijöillä on oikeus kohtuullisiin korvauksiin ja kohtuullisiin sopimusehtoihin tekijänoikeutta luovuttaessaan. Euroopan parlamentin tekemän selvityksen mukaan kollektiivinen sopiminen voi olla paras tapa turvata tekijöiden intressit. Näistä etenkin kohtuullinen korvaus ja kohtuulliset sopimusehdot ovat välttämättömiä elinkeinon harjoittamisen edellytyksiä.
- Nähdäksemme ilman sisällöntuotannon edellytysten olemassaoloa ei voi myöskään olla kasvavaa ja kestävä digitaalitaloutta.

Tausta

Komission tiedonannossa todetaan: ”Tekijänoikeudet tukevat luovaa toimintaa ja kulttuuri-teollisuutta Euroopassa. EU:n kilpailukyky maailmalla on voimakkaasti riippuvaista luovuudesta, ja EU on maailman kärjessä tietyillä tekijänoikeusvaltaisilla aloilla.”¹ Katsomme, että tämän kilpailukyvyn säilyttämiseksi ja tekijänoikeusvaltaisten alojen tukemiseksi on tarpeellista kehittää EU-tasolla arvoiltaan kestävää ja turvallista oikeudellista ympäristöä luovalle tekemiselle.

Toimivia digitaalisia sisämarkkinoita luotaessa teosten tarkoituksenmukainen jäsenvaltioiden rajat ylittävä käyttö tulee aina pyrkiä ensisijaisesti järjestämään markkinaehtoisilla ratkaisuilla. Kirjallisuuden osalta rajat ylittävän sähköisen lisensoinnin käytännöt ovat vasta alkutaipaleellaan ja etsivät oikeaa muotoaan.

Sähköisten teosten markkinoille on annettava riittävästi aikaa kehittyä. On tutkittava tarkasti, minkälainen teosten käytön järjestely on tarkoituksenmukaisin: oikeudenhaltijoiden toimesta tapahtuva primäärilisensointi, suoriin valtuutuksiin perustuva kollektiivinen sopimusratkaisu vai sopimuslisenssi (*“evidence based approach”*).

Teoksia ei synny tekijänoikeutta rajoittamalla. Tekijänoikeuden rajoittamiseen perustuvan ratkaisun tulee olla viimeinen keino, johon voidaan turvautua vain tarkoin rajatuissa tilanteissa, joissa on tutkimuksin havaittu selkeä epätasapaino yksityisen ja julkisen edun välillä. Täysrajoitus merkitsee useimmissa tapauksissa selvää kavennusta tekijöiden ja muiden oikeudenhaltijoiden toimeentuloon. Luovan työn tekijöiden toimeentulo on jo nykyisellään monesti varsin kapea. Usein samat tavoitteet voidaan saavuttaa huomattavasti lievemmällä, kaikkien osapuolten edut turvaavilla keinoilla.

Luova tekeminen ja digitaalitalous siis hyötyvät markkinaehtoisuudesta. Toinen asia on, että tekijät tarvitsevat kohtuulliset taloudelliset olosuhteet harjoittaa ammattiaan. On yleisesti

¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle COM(2015) 192 final Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle, s. 7.



tiedossa, että tekijöiden neuvotteluasema primäärimarkkinoilla on erittäin heikko. Lainsäädännön tulisikin keskittyä tukemaan luovan tekemisen edellytyksiä varmistamalla mahdollisuus luovuttaa tekijänoikeus kohtuullisin ehdoin ja kohtuullista korvausta vastaan. Kohtuullisen korvauksen varmistaminen tekijöille on pitkällä tähtäimellä hyvää tekijänoikeus- ja kulttuuripolitiikkaa, myös EU-tasolla.

Kun liikutaan unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alueella, jonne sisämarkkina-asiana tekijänoikeus kuuluu, on otettava huomioon, että toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU:n tulee toteuttaa toimenpiteitä vain, jos se pystyy toimimaan jäsenvaltioita tehokkaammin. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimivallan käytön tulee rajoittua perussopimusten tavoitteiden kannalta tarpeellisiin toimenpiteisiin. Harmonisoivilla säännöksillä ei tulisi sivuuttaa kulttuurisiin ja historiallisiin perusteisiin nojautuvia, hyvin toimivia kansallisia tekijänoikeusratkaisuja.

Vastaavasti, toimivat kansalliset tekijänoikeusratkaisut voisivat toimia inspiraationa unionin laajuisille järjestelmille. Voisi olla hedelmällistä selvittää, olisiko esimerkiksi pohjoismaisessa sopimuslisenssijärjestelmässä ainesta sisämarkkinoiden laajuiseksi ratkaisuksi. Järjestelmän perinteisenä hyötynä on yhtäältä taloudellinen kannustinvaikutus luovan alan työntekijöille ja toisaalta saatavuusvaikutus teosten käyttäjille. Nämä luovan työn tuotteiden tekemistä ja saatavuutta tasapainottavat vaikutukset eivät sisälly täysrajoitussäätelyyn.

1. Erityisesti tekijänoikeuden rajoituksista rajat ylittävissä tilanteissa

a) Teosten käyttö kirjastoissa, arkistoissa ja museoissa

Kansallisten kulttuuriperintöaineistojen saattaminen digitaalisesti tutkijoiden ja suuren yleisön saataville on ollut tavoitteena eri maiden poliittisissa ohjelmissa jo useamman vuoden ajan. Näiden yleishyödyllisten tavoitteiden toteuttamisessa olennaista on ohjata muistiorganisaatioiden toimintaa perustuen kestäviin arvoihin ja sellaiseen suuntaan, jolla tuetaan luovan työn menestymisen mahdollisuuksia.

Suomessa teosten käytöstä sovitaan kollektiivisesti teoksia digitoivien laitosten sekä tekijänoikeuksia kollektiivisesti hallinnoivien järjestöjen välillä Suomen tekijänoikeuslain sopimuslisenssin avulla. Osapuolten sopimuksilla on mahdollista kattaa hyvin laaja teosten käyttäjäpiiri ja käyttötavat, erilaiset teoslajit sekä tekijänoikeuden haltijat.

Sopimuslisenssi voisi tarjota myös muistiorganisaatioiden toiminta-alueelle ratkaisun teosten rajat ylittävään saataville saattamiseen. Mahdollisia lainsäädännön harmonisointisuunnitelmia ei näiltäkään osin tulisi kohdistaa uusiin rajoitussäännöksiin, vaan sopimustoimintaa edesauttaviin mekanismeihin. Huomioiden erilaiset teoslajit ja moninaiset käyttötavat, esimerkiksi sopimuslisenssijärjestelmässä voisi olla huomattavaa potentiaalia myös digitaalisten sisämarkkinoiden tekijänoikeusratkaisuksi.

Arkistoista digitoimalla yleisön saataviin saatettavien teosten käytöstä tulee suorittaa tekijälle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuullinen korvaus. Arkistojen digitoimiseksi ja avaamiseksi



on järjestettävä riittävä rahoitus. Rajat ylittävä teosten lisensointi tavoittaa kansallisia lisensoijia laajemman yleisön ja luonnollisesti tämä edellyttää lisäresursseja myös tekijänoikeudellisia käyttökorvauksia varten.

b) Teosten käyttö opetuksessa ja tutkimuksessa

Perusopetuksen osalta rajat ylittävät käyttötilanteet ovat harvinaisia. Opetuskäytöllä ei siis ole merkittävää sisämarkkinaulottuvuutta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan mukaan unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti: unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Sisämarkkina-asiana tekijänoikeus on EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piirissä.²

Katsomme, että paras tapa edistää laadukkaiden sähköisten oppimateriaalien syntyä on se, että oikeudellinen toimintaympäristö säilyy vakaana. Tässä vaiheessa ei pitäisi millään toimenpiteellä vaikeuttaa ammattimaisten sähköisten oppimateriaalien syntyä. Se, että oikeudellinen toimintaympäristö säilyy vakaana, on nähdäksemme myös kehittyvän ja kestävän digitaalisen oppimateriaalimarkkinan tasapainoisen kasvun edellytys.

Nykyinen säännös, joka sallii tekijänoikeuden rajoittamisen opetuksen havainnollistamiseen, harmonisoi riittävällä tavalla jäsenvaltioiden sisäisiä malleja. Eurooppalaiset valokopiointi- ja av-alan tekijänoikeusjärjestöt ovat sopineet laajasti opetus- ja tutkimuskäytön luvista mukaanlukien ”illustration of teaching”. Kansallisista sopimusjärjestelyistä suomalainen sopimuslisenssi on hyvä esimerkki, koska se turvaa sekä käyttäjien että tekijöiden etuja. Vaikka av-teosten käyttöä opetuksessa ei voida ratkaista nykyisen edustavuuden ja valtuutusten pohjalta sopimuslisenssin avulla, ei yksin tämän seikan vuoksi ole perusteltua ryhtyä laajasti ja kaikki teoslajit kattavasti rajoittamaan tekijänoikeutta opetuksessa.

Tutkimuskäytössä rajat ylittävä tilanne syntyy esimerkiksi, kun tutkimusryhmään kuuluu jäseniä useista eri jäsenvaltioista, tai kun tutkimusta tehdään yhteistyössä useammassa jäsenvaltiossa sijaitsevien tutkimuslaitosten tai yliopistojen kesken sekä tutkimustuloksia julkaishtaessa. Erityisesti tiedonlouhinnan (*text and data mining, TDM*) osalta tarvitaan sopimiseen perustuvaa järjestelyä varmistamaan, että tutkijat voivat kerätä, jakaa toisilleen, kopioida aineistoon kuuluvia yksittäisiä tekijänoikeuden suojaamia teosaineistoja, sekä luettelo- tai suigeneris –tietokantasuojaa saavia aineistoja ja säilyttää aineistot myöhempää verifiointia varten.

Tiedonlouhinnan tarve vaikuttaisi liittyvän pääasiassa tiedonkäsittelytieteisiin, ihmistieteisiin ja erityisesti kielitieteeseen, koska näissä hyödynnetään tekijänoikeuslain suojaamia aineistoja. Menetelmällisessä mielessä lienee kyse tilastollisesta algoritmisesta analyysistä.

Valitettavasti tiedonlouhinnan käsitteen sisältö on kuitenkin edelleen niin epäselvä, että ennen lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin ryhtymistä olisi tarkasteltava laajemmin mitä tekijän-

² Tekijänoikeuspolitiikka Keskustelumuistio 2012, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:20, s. 16.
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/tr20.pdf?lang=en>



oikeudellisia osa-alueita tiedonlouhintaan kuuluu (näitä voivat olla ainakin luoksepääsyoikeus, kopiointioikeuskeskus, saattaminen yleisön saataville ja tiedonlouhintaa koskevat palvelut tiedeyhteisölle) sekä sitä, millaisia tekijänoikeudellisia vaikutuksia sääntelyllä tulee olemaan mm. tutkimusten julkaisun kannattavuuden osalta.

Katsomme, että sopimusratkaisut olisivat täysrajoitussäännöstä huomattavasti kestävämpi pitkän tähtäimen tie onnistuneeseen teosten käyttöön, tekstin ja datan louhintaan tutkimuksessa. Olisi tarpeellista tutkia pakkolisenssin tai sopimuslisenssin soveltuvuutta eurooppalaisessa mittakaavassa. Tutkimuskäyttöön sovellettuja lisensointimalleja voitaisiin kehittää eurooppalaisessa yhteistyössä sallien joissain tapauksissa myös rajat ylittävä teosten massakäyttö.

On hyvä tiedostaa, että sääntelyn epäselvyys voi aiheuttaa kokemuksen oikeusvarmuuden puuttumisesta. Vaikuttaa vahvasti siltä, että opetuksen samoin kuin tutkimuksen osalta rajoitussäännös onkin koettu tarpeelliseksi lähinnä siksi, että sääntelyä ei osata tulkita ja soveltaa.³ Rajoitussäännöksellä ei kuitenkaan näyttäisi olevan sellaista merkittävää parannusvaikutusta, jota ei voitaisi saada aikaiseksi sopimusperusteisten ratkaisujen sääntöjen selkeyttämisellä ja onnistuneella viestinnällä.

c) E-kirjojen kirjastokäytön järjestäminen

E-kirjojen saattaminen kirjaston käyttäjien saataville on järjestetty Euroopan maissa lähtökohtaisesti teosten ensisijaisilla markkinoilla. Kustantajat lisensoivat teoksia kirjastojen käyttöön osana primääri liiketoimintaansa.

EU-tasoisten rajoitusten säätäminen e-kirjojen kirjastokäyttöön olisi vahingollista tekijän entuudestaan usein niukan ansainnan kannalta ja tätä kautta vaarantuisi koko luovan tekemisen perusedellytykset kirjallisuuden alalla. Myös kirjastolisensseille on annettava aikaa kehittyä palvelemaan edes tekijöiden vähimmäistoimeentulon muodostumista ja kirjallisuuden käyttäjien muuttuvia tarpeita.

d) Teosten saattaminen vammaisten henkilöiden käytettäväksi

Teosten saattaminen vammaisten henkilöiden käytettäväksi on järjestetty kansallisen lainsäädännön sekä kansainvälisten sopimusten (esimerkiksi Marrakeshin sopimus) avulla, eikä tähän alueeseen liity erityisiä muutostarpeita. Tekijänoikeuden rajoitussäännöksistä voidaan sopia kansallisella tasolla, eikä pakottavalle EU-tason harmonisoinnille ole tarvetta. Mikäli erityisryhmää varten tarjolla olevia kaupallisia palveluita on mahdollista ostaa julkisin varoin, tulisi se asettaa etusijalle rajoitussäännöksiin nähden.

Erytistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että rajoitussäännöksen nojalla saataville saatetut teokset päätyvät ainoastaan rajoitussäännöksen tarkoittamalle henkilöpiirille. Tämä seikka korostuu entisestään, kun teoksia käsitellään sähköisessä muodossa.

³ Tekijänoikeus ja tutkimus – selvitys tutkijoiden näkemyksistä. Helmikuu 2014. Julkaisutiedot ja selvitys osoitteessa: http://www.iprinfo.com/julkaisut/verkkojulkaisut/ipr-series-b/fi_FI/tekijanoikeus_tutkimus/



2. Kohtuullisesta korvauksesta

Kuten komission tiedonannossa todetaan: ”on myös harkittava toimenpiteitä, joilla varmistettaisiin oikeudenmukaiset korvaukset teosten tekijöille, jotta sisältöä olisi mielekästä tuottaa tulevaisuudessakin”. Toivotamme tämän huomion tervetulleeksi. Katsomme, että paras tapa säilyttää luovan tekemisen edellytykset on turvata tekijänoikeuden yksinoikeusluonne. Tähän liittyen on erityisen tärkeää turvata jatkossa tekijöille heidän oikeutensa kohtuullisiin sopimusehtoihin ja kohtuulliseen korvaukseen tekijänoikeuksia luovutettaessa.

Kirjailija on teokseensa liittyvistä oikeuksista sopiessaan sekä taloudellisesti että tiedollisesti huomattavasti heikommassa asemassa kuin sopimuskumppanina toimiva kustantaja tai muu tuottajataho. Yksittäisen kirjailijan mahdollisuudet neuvotella sopimuksen ehdoista ovat rajalliset; erityisesti kustantajien yleisiin sopimusehtoihin on vaikea saada muutoksia. Kirjailijat eivät turvaudu oikeudenkäynteihin niihin liittyvän kuluriskin ja hyvien kustantajasuhteiden säilyttämisen takia silloinkaan, kun sopimusehdot ovat selvästi kohtuuttomat.

Kirjailijoiden ja muiden tekijöiden oikeus kohtuulliseen korvaukseen ja kohtuullisiin sopimusehtoihin tulee taata EU-tasolla. Kohtuullinen korvaus kuuluu tekijälle julkaisumuodosta ja jakelukanavasta riippumatta. Tekijänoikeuden luovutuksista maksettavien korvausten vähimmäistaso ja yksittäisten sopimusten yleiset ehdot tulisi määrittää kollektiivisopimuksin tekijöitä ja tuottajia edustavien järjestöjen kesken. Tämä voi olla Euroopan parlamentin teettämän selvityksen⁴ mukaan tehokkain tapa puuttua epätasapainoon osapuolten neuvotteluasemissa ja turvata tekijöiden oikeus kohtuulliseen korvaukseen ja kohtuullisiin sopimusehtoihin.

Luovan työn etu on koko digitaalimarkkinoiden etu. Turvaamalla luovan tekemisen perusedellytyksiä tuotannon alkupäässä EU-tasolla luodaan kestävä pohja eurooppalaiselle kulutuksen kulutukseen perustuvalla digitaalitalouden kasvulle.

Helsingissä, 22.5.2015

Markku Löytönen
Hallituksen puheenjohtaja

Jukka-Pekka Pietiäinen
Toiminnanjohtaja

⁴ European Parliament. Directorate General for Internal Policies Policy. Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Legal Affairs. Study: Contractual Arrangements Applicable to Creators: Law and Practice of Selected Member States, s. 105.