

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tekijänoikeuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tekijänoikeuslain muuttamisesta (HE 46/2023 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tiede- ja kulttuuriministeri Sari Multala, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Jorma Waldén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Johanna Selkee, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Valtteri Niiranen, Kopiosto ry
- toiminnanjohtaja Elina Kuusikko, Näyttelijäliitto ry
- toiminnanjohtaja Niina Vettensola, Sanasto ry
- juristi Eeva Asikainen, Suomen Kirjailijaliitto r.y.
- toiminnanjohtaja Jenni Kavén, Suomen kääntäjien ja tulkkien liitto ry
- juristi Mikko Niemelä, Suomen tietokirjailijat ry
- vanhempi lakimies Teemu Pitkänen, Säveltäjien Tekijänoikeustoimisto Teosto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ammattikorkeakoulujen kirjastoyhteistyökonsernio
- FUN Suomen yliopistokirjastojen verkosto
- Kansalliskirjasto
- Finlands svenska författareförening rf
- Professoriliitto ry
- Suomen kirjastoseura ry
- Suomen Kustannusyhdistys r.y.
- Suomen tiedekustantajien liitto ry
- professori (emeritus) Rainer Oesch

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tekijänoikeuslakia. Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin säännökset yleisissä kirjastoissa ja korkeakoulujen kirjastoissa tapahtuvan e-kirjojen ja e-äänikir-

Valiokunnan mietintö SiVM 3/2023 vp

jojen yleisölle välittämisen korvaamisesta. Kyseessä olisi korvaus e-kirjan ja e-äänikirjan kirjastokäytöstä. Korvausta hallinnoisivat samat opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymät yhteishallinnointiorganisaatiot, jotka nykyään hallinnoivat painetuista kirjoista ja äänikirjoista maksettavaa lainauskorvausta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaukseen e-kirjojen lainauskorvauksen toteuttamisesta sekä kansallisen e-Kirjaston perustamisen edistämisestä. Hallitusohjelman kirjauksesta on hallituksen esityksessä käytetty korvauksen luonnetta ja e-kirjaston kehittämisen tämänhetkistä tilannetta tarkemmin kuvaavia ilmaisuja ”e-kirjojen ja e-äänikirjojen kirjastokäytön korvaus” sekä ”kuntien yhteinen e-kirjasto”. Esityksen taustalla on myös eduskunnan vuotta 2022 koskevan talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä hyväksymä lausuma, jossa eduskunta on edellyttänyt, että e-kirjojen ja e-äänikirjojen lainaaminen saatetaan mahdollisimman pian lainauskorvauksen piiriin e-aineistojen kaupallisen markkinan toimintaa vaarantamatta (EK 48/2021 vp, lausuma 3). Sivistysvaliokunta on niin ikään lausunnossaan SiVL 25/2022 vp (s. 11 ja 14) kiirehtinyt kirjallisuuden e-aineistojen kirjastokäytön korvaamisen toteuttamista.

Hallituksen esitys liittyy valtion vuotta 2024 koskevaan talousarvioesitykseen, jossa e-lainauskorvausten maksamista ja järjestämistä varten on varattu yhden miljoonan euron määräraha (momentti 29.80.41, eräät käyttöoikeuskorvaukset). Momentti sisältää määrärahan suojattujen teosten tekijöille kohdistettavan lainauskorvauksen ja sen järjestämisestä aiheutuvien menojen maksamiseen.

Valiokunta kannattaa esityksen tavoitteita vahvistaa kirjailijoiden ja äänikirjan lukijoiden ansaintaa ja tukea e-kirjastohankkeen edistämistä. Kuten hallituksen esityksessä (s. 10) todetaan, kirjastoissa tarjotaan nykyisin asiakkaiden käytettäväksi painettujen kirjojen lisäksi enenevässä määrin myös e-kirjoja ja e-äänikirjoja (jälj. e-aineisto). Äänikirjoissa on siirrytty suurelta osin fyysisten tallenteiden lainaamisesta e-äänikirjojen käyttämiseen. Sähköisessä muodossa olevien aineistojen käyttö ei ole tekijänoikeudellista lainaamista, joten ne eivät kuulu painetuista kirjoista ja perinteisistä äänikirjoista maksettavan lainauskorvauksen piiriin. Ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa tekijöille nykyistä lainauskorvausta vastaava korvaus kirjojen ja äänikirjojen sähköisestä kirjastokäytöstä.

Esityksen mukainen korvaus koskee e-aineiston kirjastokäyttöä yleisissä ja korkeakoulujen kirjastoissa. Korvauksen maksaminen edellyttää hallinnollisia toimia, kuten korvaukseen oikeuttavan aineiston käyttömäärien selvittämistä ja tilittämistä oikeudenhaltijoille. Nämä tehtävät on tarkoitus osoittaa opetus- ja kulttuuriministeriön lainauskorvausta hallinnoiviksi organisaatioiksi hyväksymille yhteishallinnointiorganisaatioille, jotka nykyisin hallinnoivat painetuista kirjoista ja äänikirjoista maksettavaa lainauskorvausta.

Valiokunnan mietintö SiVM 3/2023 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on laajasti kannatettu e-aineiston kirjastokäytöstä maksettavan korvauksen lakisääteistämistä, mutta ehdotukset e-äänikirjojen lukijoiden oikeudesta korvaukseen ja korkeakoulukirjastoissa käytetyn verkkokirjahyllykäytön rajaamisesta korvauksen ulkopuolelle ovat jakaneet asiantuntijoiden näkemykset. Näitä käsitellään mietinnössä jäljempänä erikseen.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

E-aineiston kirjastokäytön korvaus

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä e-aineistojen kirjastokäytöstä eikä sen korvaamisesta. Vuonna 2023 kirjailijoille on maksettu e-aineiston kirjastokäytöstä korvauksia talousarvioesityksessä kyseiseen tarkoitukseen osoitetusta yhden miljoonan euron määrärahasta.

E-aineistojen käyttö kirjastoissa perustuu lisensointiin eli oikeudenhaltijoiden myöntämiin käyttö lupiin. Kustantajat tai välittäjät ovat sopineet kirjastojen kanssa korvauksesta ja käytön muista ehdoista. Tekijöiden ja äänikirjan lukijoiden palkkio (rojalti tai kertakorvaus) riippuu heidän ja kustantajien välisistä oikeuksien luovutussopimuksista.

Valiokunta hallituksen esitykseen ja samaansa selvitykseen viitaten toteaa, että e-aineistojen kirjastokäytön korvauksesta säättäminen perustuu lainsäätäjän ratkaisuun, koska siitä säättämistä ei ole edellytetty tekijänoikeuden kansainvälisissä sopimuksissa eikä EU:n lainsäädännössä. Ehdotettu korvaus on myös tekijänoikeuteen perustumaton korvaus, jolla on tarkoitus korvata tekijöille lainauskorvauksen vähenemistä siirryttäessä teoskappaleiden lainaamisesta kirjojen ja äänikirjojen sähköiseen käyttämiseen kirjastoissa.

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena ehdotusta ulottaa e-kirjojen ja e-äänikirjojen kirjastokäytön korvaus samoihin teoslajeihin kuin painettujen kirjojen ja äänikirjojen lainauskorvaus on kohdistettu. Ehdotettu korvaus on kulttuurituen luonteinen korvaus, joka vertautuu määrältään ja teoslajeja koskevilta kohdennuksiltaan lainauskorvaukseen.

E-äänikirjan lukijan oikeus ehdotettuun korvaukseen

Esityksessä ehdotetun korvausoikeuden ulottamista e-äänikirjojen lukijoihin (jälj. lukijat) on valiokunnan asiantuntijakuulemisessa kannatettu ja vastustettu. Toisin kuin kirjailijat ja muut tekijät, lukijat eivät ole kuuluneet vuonna 2023 valtion talousarvioon sisältyneestä määrärahasta maksettavan e-aineiston kirjastokäytön korvauksen piiriin. Osassa asiantuntijalausunnoista on katsottu, että nyt ehdotettua korvausoikeutta ei tule ulottaa lukijoihin nytkään ottaen huomioon, että ehdotetun korvauksen maksamiseen tarkoitettu määräraha valtion vuotta 2024 koskevassa talousarvioesityksessä esitetään pysyvän määrältään samana kuin mitä edellisen vuoden määräraha on ollut. Siten korvauksen saajaryhmien laajentamisen on eräissä asiantuntijalausunnoissa katsottu vähentävän kirjailijoiden mahdollisuuksia täydentää eri tulonlähteistä kertyvää tulonmuodostusta, joka esimerkiksi kirjan tai äänikirjan myynnin osalta on katsottu olevan pieni. Suomen

Valiokunnan mietintö SiVM 3/2023 vp

Kirjailijaliiton kyselyllä tehdyn selvityksen¹ mukaan painetusta kirjasta saatu tekijänpalkkio on vuoden 2021 myynnin osalta ollut keskimäärin 3,3 euroa myytyä kappaletta kohti, äänikirjaversioiden vastaava palkkio on ollut keskimäärin noin 70 senttiä myydyiltä kappaleelta ja sähkökirjan palkkio on puolestaan ollut keskimäärin noin 1,2 euroa myydystä kirjasta.

E-kirjojen ja e-äänikirjojen taloutta ja kirjailijoiden tekijänpalkkioita on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen luvussa 2.6. Esityksessä (s. 12—15) on kuvattu myös vastaavaa kansainvälistä korvauskäytäntöä: Esimerkiksi Pohjoismaista esityksessä ehdotetun kaltaista korvausta maksetaan vain Tanskassa. Vuoden 2018 alusta lukien tekijät ovat olleet oikeutettuja korvaukseen painettujen kirjojen lainauskorvauksen lisäksi myös tanskan kielellä julkaistujen e-kirjojen ja e-äänikirjojen käyttämisestä Tanskan yleisissä kirjastoissa ja koulujen kirjastoissa. Saadun selvityksen mukaan Tanskassa maksettiin korvausta lukijoille vuonna 2023 yhteensä noin 45 000 euroa.

Valiokunta ymmärtää asiantuntijakuulemisissa esitetyt huolet kirjailijoiden tulonmuodostuksen haasteellisuudesta ja korostaa, että se on tarpeen huomioida ehdotettua korvausta koskevassa seurannassa. Valiokunta saamaansa selvitykseen viitaten toteaa, että hallituksen esityksen ehdotus korvauksen maksamisesta sekä kirjailijoille ja muille tekijöille että lukijoille perustuu äänikirjojen suosion nopeaan kasvuun ja siihen, että äänikirjoja ei ole olemassa, myöskään kirjastokäytössä, ilman lukijan panostusta. Lisäksi on huomattava, että vuoden 2023 e-lainauskorvaukseen (vuoden 2022 käyttötietojen perusteella) osoitetusta määrärahasta osa on jäänyt jakamatta. Järjestöjen esittämän ja ministeriön vahvistaman e-lainauskorvauksen jaon pohjana on ollut lainauskorvauksen jakautuminen järjestöjen edustamille tekijäryhmille. Lainauskorvauksen jaossa on perinteisesti huomioitu eri tekijäryhmien tekijöiden luova panos sekä osuus teosten kokonaisuudessa. Vuoden 2023 korvaus on maksettu vuoden 2022 käyttötietoihin perustuen, joiden mukaan e-kirjalainauksia on ollut reilut 517 000 (vajaat 40 % kokonaismäärästä) ja e-äänikirjalainauksia noin 859 000 (reilut 60 % kokonaismäärästä). Vuonna 2023 korvauksia on maksettu yhteensä 539 000 euroa (sis. 10 %:n arvonalisäveron). Vuodelta 2023 seuraaville vuosille siirtyvä noin 460 000 euron määräraha on mahdollista käyttää tulevana vuosina paitsi tekijöiden myös e-äänikirjojen lukijoiden korvauksiin ja korkeakoulujen kirjastoista tapahtuvan käytön korvauksiin. Lisäksi e-aineiston kirjastokäytön kehitys on mahdollista ottaa huomioon tulevissa budjetti- ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluissa.

Valiokunta painottaa, että ehdotetun lain toimeenpanoa tulee seurata ja arvioida sekä kirjailijoiden että lukijoiden kannalta. (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*)

Verkkokirjahyllyt

Asiantuntijalausunnoissa on sekä puollettu että vastustettu esitystä jättää korvausoikeuden ulkopuolelle korkeakoulukirjastojen niin sanottujen verkkokirjahyllyjen käyttö. Hallituksen esityksessä ehdotettua ratkaisua on perusteltu ensinnäkin sillä, että verkkokirjahyllyssä aineisto ei ole laissa tarkoitettulla tavalla kirjaston kokoelmissa. Verkkokirjahylly on kaupallinen palvelu, jolla

1 Lähde: Suomen Kirjailijaliiton Tekijänpalkkioselvitys 2022. Selvityksessä painettua kirjaa koskevaan kysymykseen vastasi 107 henkilöä; myynninmukainen palkkio siitä vaihteli alle 200 eurosta yli 20 000 euroon (dia 13). Äänikirjaa koskevaan kysymykseen vastanneita oli 32 henkilöä; tekijänpalkkio siitä vaihteli alle 50 eurosta yli 5 000 euroon (dia 17). Sähkökirjaa koskevaan kysymykseen vastasi 52 henkilöä, ja siitä maksettu palkkio on vaihdellut alle 20 eurosta yli tuhanteen euroon (dia 22).

Valiokunnan mietintö SiVM 3/2023 vp

tarjotaan organisaatiokäyttäjien henkilöstölle tai muulle henkilöpiirille (esim. korkeakoulun opiskelijat) käytettäväksi palveluntarjoajan ennalta määrittelemä teosvalikoima. Korkeakoulukirjastojen korvausoikeuden ulkopuolelle jättämisestä on perusteltu myös sillä, että se saattaa aiheuttaa valtion määrärahasta jaettavien korvausten valumista ulkomailla sijaitsevista palveluista käytyille ulkomaisille tekijöille.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua ratkaisua perusteltuna ottaen huomioon myös sen, että verkkokirjahyllyjen käytön määrät ja korvauksen maksamisen määräytymisperusteet vaativat vielä selvittämistä. Esimerkiksi verkkokirjan yksittäistä avaamista ei voida verrata painetun kirjan lainakertaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että verkkokirjahyllyjen e-aineiston kirjastokäytön korvauksen piiriin sisällyttämisen mahdollisuutta selvitetään. (*Valiokunnan lausumaesitys 2*)

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 46/2023 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

Eduskunta edellyttää, että

1) hallitus seuraa e-kirjojen ja e-äänikirjojen kirjastokäytön korvausta koskevien säännösten toimivuutta korvausoikeuden piirissä olevien eri oikeudenhaltijoiden kannalta ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin korvausoikeuden jatkokehittämiseksi

2) hallitus selvittää mahdollisuuden sisällyttää verkkokirjahyllyjen käyttäminen e-kirjojen ja e-äänikirjojen kirjastokäytön korvauksen piiriin.

Valiokunnan mietintö SiVM 3/2023 vp

Helsingissä 22.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Ari Koponen ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Oskari Valtola kok
varajäsen Ritva Elomaa ps (osittain)
varajäsen Hanna-Leena Mattila kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan mietintö SiVM 3/2023 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Äänikirjan lukijat

Tekijänoikeuslakiin kirjattavan korvausoikeuden on oltava oikeudenmukainen ja pitävästi perusteltavissa. Uudelle edunsaajaryhmälle eli äänikirjan lukijoille esitetty korvausoikeus poikkeaa kirjastokäytön korvaamisen aiemmasta käytännöstä. Kirjallisuuden tekijät ja äänikirjan lukijat eivät ole keskenään samassa asemassa äänikirjan lukijoiden eritasoisen työpanoksen ja tästä johtuvan erilaisen tekijänoikeudellisen aseman sekä erilaisen ansaintamallin vuoksi. Uuden edunsaajaryhmän eli äänikirjan lukijoiden korvausoikeudelle ei ole esitetty pitäviä perusteluita. OKM:ssä viime vaalikaudella tehdyssä e-aineistojen kirjastokäytön korvaamista koskeva selvityksessäkään äänikirjojen lukijoita ei esitetty korvaukseen piiriin.

Äänikirjan lukijalla on oma roolinsa äänikirjan valmistumisessa, mutta äänikirjan lukijan työpanos ei ole samaistettavissa kirjan kirjoittajan tai kääntäjän työpanokseen, sillä lukija ei osallistu sisällön tuottamiseen. Kirjan kirjoittajalla on tekijänoikeus teokseensa, ja kirjan kääntäjällä on itsenäinen tekijänoikeus jälkiperäisteokseensa. Teoksen äänikirjaksi lukeva henkilö on tekijänoikeuslain mukainen esittävä taiteilija, kun hän esittää kirjallisen teoksen. Näin ollen äänikirjan lukijan panos nauttii lähioikeussuojaa. Myös tekijänoikeusneuvosto on lausuntokäytännössään (TN 1987:18) todennut, että äänikirjan lukija on tekijänoikeuslain 45 §:n mukainen esittävä taiteilija. On epä johdonmukaista, jos äänikirjan lukijan suullinen esitys, jolle ei ole asetettu vastavia omaperäisyysvaatimuksia, asetetaan saman korvauksen piiriin kuin kirjailijan tai kääntäjän itsenäinen ja omaperäinen henkisen luomistyön tulos. Lakiehdotus ei erittele riittävän selkeästi lukijan ja kirjailijan erilaista tekijänoikeudellista asemaa.

Lainauskorvauksen tarkoitus on korvata teosten vastikkeettomasta kirjastokäytöstä aiheutuvaa tulonmenetystä tekijälle. Lisäksi lainauskorvaus on perinteisesti ollut kirjallisuuden tekijöille tärkeä toimeentulon lähde, joka mahdollistaa sen, että kirjallisuuden tekijät voivat elättää itsensä luovalla työllään ja kirjoittaa yhä uusia teoksia. Myös uuden korvauksen tarkoituksena on lainauskorvauksen tapaan korvata tekijöille tulon menetystä kirjallisuuden sähköisestä kirjastokäytöstä. E-äänikirjojen suosio kaupallisissa palveluissa ei ole peruste uuden kirjastokäyttöön pohjautuvan korvausoikeuden luomiselle äänikirjojen lukijoille. Äänikirjan lukijat saavat palkkion teosten lukemiseen käyttämästään ajasta, joka ei ole verrattavissa teosten kirjoittajien työmääriin. Näyttelijöiden keskimääräinen palkkio äänikirjan lukemisesta on 90—120 euroa tunnilta. Äänikirjan lukijan palkkio muodostuu yhden kirjan osalta noin 10—20 tunnista kirjan pituudesta riippuen. Korvaukseen sisältyy myös äänitystä edeltävä valmistautumistyö. Suomen Kirjailijaliiton tulotutkimuksen mukaan kaunokirjailijan vuotuinen mediaaniansio kirjailijan työstä on 1 713 euroa. Suomen tietokirjailijat ry:n vuonna 2023 toteutetun tulotutkimuksen mukaan mediaaniansio tietokirjallisuuden kirjoittamisesta on 606 euroa. Kirjailija käyttää kirjan kirjoittamiseen keskimäärin yhdestä kolmeen vuotta.

Valiokunnan mietintö SiVM 3/2023 vp
Vastalause

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Vastalauseen muutosehdotukset) ja

että valiokunnan lausumaehdotukset 1 ja 2 hyväksytään mietinnön mukaisina.

Vastalauseen muutosehdotukset

Laki

tekijänoikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tekijänoikeuslakiin (404/1961) uusi 38 a § seuraavasti:

38 a §

Korvaus e-kirjan ja e-äänikirjan kirjastokäytöstä

Kun yleinen kirjasto tai korkeakoulukirjasto välittää kustantajan tai muun oikeudenhaltijan kanssa sovitulla ehdoilla kirjaston kokoelmaan kuuluvan e-kirjan tai e-äänikirjan yleisölle siten, että yleisöön kuuluvilla henkilöillä on mahdollisuus saada e-kirja tai e-äänikirja saataviinsa itse valitsemastaan paikasta ja itse valitsemanaan aikana käytettäväksi rajoitetuksi ajaksi, e-kirjaan tai e-äänikirjaan sisältyvän 1 §:n 1 momentissa tarkoitettun kirjallisen teoksen, sävellysteoksen, valokuvateoksen ja muun kuvataiteen teoksen tekijällä ~~ja kirjallisen teoksen suullisella esittäjällä~~ on oikeus saada tästä käytöstä korvaus. Tekijällä ~~ja esittäjällä~~ on oikeus korvaukseen sen estämättä, mitä hänen ja e-kirjan tai e-äänikirjan kustantajan tai muun oikeudenhaltijan välillä on sovittu teoksen kirjastossa tapahtuvasta käytöstä maksettavasta korvauksesta.

Korvaus maksetaan valtion talousarvioon otettavasta määrärahadista. Oikeus korvaukseen raukeaa, jollei korvausta vaadita todisteellisesti kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jona oikeus korvaukseen on syntynyt. Edellä 1 momentissa tarkoitettuun oikeuteen sovelletaan 41 §:ää. Oikeustoimi, jolla tekijä ~~tai kirjallisen teoksen suullinen esittäjä~~ luovuttaa oikeutensa 1 momentissa tarkoitettuun korvaukseen, on mitätön.

(3 mom. kuten SiVM)

(voimaantulosäännös kuten SiVM)

**Valiokunnan mietintö SiVM 3/2023 vp
Vastalause**

Helsingissä 22.11.2023

Nasima Razmyar sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Tuula Haatainen sd
Pia Hiltunen sd
Veronika Honkasalo vas
Inka Hopsu vihr
Hanna-Leena Mattila kesk
Markku Siponen kesk