



ÕIGUSKANTSLER

Ilmar Härg  
Bit AS  
ilmar@avita.ee

Teie 25.03.2010 nr  
Õiguskantsler 17.01.2011 nr 6-2/100747/1007632

## Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud härra Härg

Pöördusite minu poole avaldusega, milles palusite mul kontrollida Vabariigi Valitsuse 11.02.2005 määruse nr 29 "Rahvaraamatukogudest teose laenutamise eest autorile makstava tasu jaotamise määrad, tasu arvutamise ja väljamaksmise alused ning kord" vastavust autoriõiguse seadusele ja põhiseadusele osas, milles see jätab kehtestamata autorile makstava tasu määrad teose laenutamise eest kõigist ülejäänud raamatukogudest, välja arvatud rahvaraamatukogud.

Analüüsinud Teie pöördumises sisalduvaid argumente, kultuuriministri selgitusi ning asjakohaseid õigusakte, **leian, et Vabariigi Valitsuse 11.02.2005 määrus nr 29 "Rahvaraamatukogudest teose laenutamise eest autorile makstava tasu jaotamise määrad, tasu arvutamise ja väljamaksmise alused ning kord" ei ole vastuolus autoriõiguse seaduse ega põhiseadusega osas, milles see jätab kehtestamata autorile makstava tasu määrad teose laenutamise eest kõigist ülejäänud raamatukogudest, välja arvatud rahvaraamatukogud.**

Alljärgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. Pöördusite 25.03.2010 minu poole avaldusega, milles palusite mul kontrollida Vabariigi Valitsuse 11.02.2005 määruse nr 29 "Rahvaraamatukogudest teose laenutamise eest autorile makstava tasu jaotamise määrad, tasu arvutamise ja väljamaksmise alused ning kord" vastavust autoriõiguse seadusele ja põhiseadusele osas, milles see jätab kehtestamata autorile makstava tasu määrad teose laenutamise eest kõigist ülejäänud raamatukogudest, välja arvatud rahvaraamatukogud.

2. Otsustasin Teie pöördumise alusel alustada normikontrolli menetluse ning pöördusin 29.06.2010 avaldusealuses asjas selgituste saamiseks teabe nõudmisega kultuuriministri poole. Teabe nõudmises palusin kultuuriministril vastata järgmistele küsimustele: millistest raamatukogudest lisaks rahvaraamatukogudele laenutatakse veel teoseid üldsusele; kas on selliseid autoreid, kelle teosed on kättesaadavad ainult või peamiselt sihtotstarbelistes raamatukogudes; mis põhjusel makstakse käesoleval ajal autoritele nende teoste laenutamise eest tasu üksnes

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

rahvaraamatukogudest tehtud laenutuste eest; millega on põhjendatav autorite erinev kohtlemine nende teoste üldsusele laenutamise eest tasu maksmisel sõltuvalt sellest, millist tüüpi raamatukogust laenutus tehti.

3. Kultuuriminister vastas minu teabe nõudmisele 02.08.2010. Oma vastuses selgitas minister, et üldsusele laenutamine toimub Eestis ülikoolide raamatukogudes, rahvaraamatukogudes, Eesti Rahvusraamatukogus ja Lastekirjanduse Teabekeskuses. Eriala ja sihtotstarbelised raamatukogud laenutavad teoseid ainult oma liikmetele<sup>1</sup>.

4. Minister selgitas, et kuna sundeksemplaridena kogutakse Eestis kõiki trükiseid, siis on võimalik kõigi Eestis väljaantud trükistega tutvuda näiteks Eesti Rahvusraamatukogus ja Tartu Ülikooli Raamatukogus. Seega ei ole Eestis selliseid autoreid, kelle teosed on kättesaadavad ainult sihtotstarbelistes raamatukogudes. Samas laenutushüvitust ei arvutata sundeksemplare saavate raamatukogude laenutusstatistika alusel.

5. Minister märkis oma vastuses, et autoritele laenutuste eest tasu maksmist reguleerib autoriõiguse seaduse (AutÕS) § 13<sup>3</sup> lg 4, mille järgi autorile, esitajale ja fonogrammitootjale väljamakstava tasu suuruse arvutamise aluseks võetakse eelarveaastas tasude maksmiseks eraldatud riigieelarvelised vahendid ja kalendriaastas rahvaraamatukogudes elektrooniliselt registreeritud laenutused. Minister selgitas, et AutÕS § 13<sup>3</sup> lõigetest 1 ja 4 nähtub, et õigus autori, esitaja ja fonogrammitootja nõusolekuta koju laenutada teost ja teose helisalvestist on kõigil raamatukogudel, kuid tasu makstakse autoritele ainult rahvaraamatukogude laenutusstatistika alusel.

6. Ministri selgituste kohaselt põhineb laenutushüvitise maksmine Eestis Euroopa Nõukogu direktiivil 92/100/EMÜ<sup>2</sup>, mis lubab riikidel teha erandeid ja vabastada teatavat liiki asutused laenutustasu maksmisest<sup>3</sup>. Ministri sõnul saab Euroopa Liidu liikmesriik valida, milliste laenutuste eest autoritele hüvitist makstakse. Minister möönab, et Eestis kehtiva tasu arvutamise süsteemi järgi on võimalik, et osa autoreid ei saa oma teoste laenutamise eest hüvitist, sest nende teoseid (nt õpikud) ei laenutata rahvaraamatukogudes.

7. Illustreerimaks Eestis valitsevat olukorda, tõi minister välja, et laenutushüvitus 2009. aasta eest arvutati välja rahvaraamatukogude 4 588 868 elektrooniliselt registreeritud laenutuse põhjal. Laenutushüvituse eelarve oli 2009. aastal 1 900 000 krooni. Hüvitusühiku täismaksumuseks kujunes teksti autorite (autorid, ees- ja järelsõna autorid, koostajad) kategoorias 1,75 kr, tõlkijate kategoorias 0,85 kr ja kunstilise vormi autorite (kujundajad, illustraatorid) kategoorias 1,31 kr. Suurima hüvitise sai autor, kelle teosed laenutati 37 815 korda. Ministri hinnangul on ilmselge, et näiteks ülikoolide raamatukogudes sellises mahus laenutamist ei toimu. Minister selgitas: "Seega õppe- ja teadusraamatute autorite keskmine hüvitise summa oleks palju väiksem kui ilukirjanduse autoritel. Arvestama peab ka sellega, et laenutushüvitus on loodud hüvitamaks kirjastusturul tegutsejate saamata jäänud tulu, mis tekib sellest, et inimesed ostmise asemel laenutavad raamatuid raamatukogust. Õppe- ja teaduskirjanduse teosed ei osale sellisel määral kirjastamisturul kui ilukirjandusteosed. Tavaline on see, et õppe- ja teaduskirjandust levitatakse ainult

<sup>1</sup> The International Federation of Library Associations and Institutions juhiste järgi ei ole selline laenutamine käsitletav üldsusele laenutamisenä.

<sup>2</sup> Nõukogu direktiiv 92/100/EMÜ, 19. november 1992, rentimis- ja laenutamiseõiguse ja teatavate autoriõigusega kaasnevate õiguste kohta intellektuaalomandi vallas. Elektrooniliselt kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1992&T3=100&RechType=RECH\\_naturel&Submit=Otsing](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1992&T3=100&RechType=RECH_naturel&Submit=Otsing).

<sup>3</sup> Vt viide nr 2. artikkel 5 alapunkt 3.

haridussüsteemis, nt vastavate ainekavade õppematerjalina. Seega ei oleks põhjendatud maksta hüvitist nt kooliraamatukogudes õpikute laenutamise eest."

8. Koolide ja erialaraamatukogude laenusstatistika on tasu arvutamise valimist ministri selgituste kohaselt välja jäetud järgmistel põhjustel: "Erialaraamatukogud ja koolide raamatukogud ei ole käsitletavad avalike raamatukogudena, kuna neile on piiratud juurdepääs (ainult oma asutuse liikmetele); erialaraamatukogude ja kooliraamatukogude laenutuste statistika pidamine on kulukas ja mahukas töö. Kui rahvaraamatukogudes kasutatakse ühtseid andmebaase (URRAM; INNOPAC), siis kooliraamatukogude osas oleks sisuliselt tegemist käsitsi lugemisega; kooliraamatukogude laenusaktiivsus põhineb kohustuslikul kirjandusel. Hüvitist saaksid eelkõige autorid, kelle teosed on kohustusliku kirjanduse nimekirjas. See omakorda moonutaks kirjastamisturu saamata jäänud tulu hüvitamise põhimõtet."

9. Ülikoolide raamatukogude laenusstatistika valimist välja jätmist põhjendas minister lisaks ka kultuuripoliitilise valikuga. Minister selgitas: "Tänast laenutushüvitist finantseeritakse ainult Kultuuriministeeriumi eelarvest ning Kultuuriministeeriumi huvi on toetada oma haldusala valdkondasid. Ülikoolide raamatukogudes laenutatakse õppe- ja teaduskirjandus ei ole Kultuuriministeeriumi haldusalas ja kuna rahalised vahendid on piiratud, siis on otsustatud laenutushüvitise raha suunata ilukirjanduse valdkonda. Direktiiv 92/100/EMÜ art 5 alapunkti 2 järgi liikmesriikidel on õigus vabalt kehtestada hüvitis, arvestades oma eesmärgi kultuuri edendamise vallas. Seega AutÕS § 13<sup>3</sup> lõikes 4 sätestatud hüvitise arvutamise alus on kultuuripoliitiline valik."

## II Õiguskantsleri seisukoht

10. Põhiseaduse (PS) § 39 kohaselt on kaitstud autori õigus oma loomingule. Põhiseadus kaitseb autoriõigusi sundkorras võõrandamise eest. Kaitstud on nii autori isiklikud kui ka varalised õigused.<sup>4</sup> Samas ei ole autoriõigused piiramatud põhiõigused. Kunsti-, teadus- ja kirjandusteoste võimalikult vaba levik on ühiskonna arengu seisukohalt olulise tähendusega ning seetõttu on lubatud autorite huve piirata.<sup>5</sup> Autoriõiguse seaduses ongi sätestatud rida piiranguid autori varaliste õiguste teostamisele.

11. Autori varaliste õiguste piirangud on ette nähtud avalikes huvides, olles seotud ka PS §-s 44 sätestatud igapäevase õigusega saada üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni. PS §-st 44 tuleneb riigile kohustus tagada teatud miinimumstandardid: näiteks peab riik tagama, et infoallikateni pääsemine oleks üldse võimalik ning et vähemalt osa informatsiooniallikaid oleksid kättesaadavad kas tasuta või mõistlike kulutustega.<sup>6</sup> Viidatud põhimõtted on kajastatud ka rahvaraamatukogude seaduses. Rahvaraamatukogu seaduse § 2 lg 1 kohaselt on rahvaraamatukogu eesmärk tagada elanikele vaba ja piiramatu juurdepääs informatsioonile, teadmistele, inimvõime saavutustele ning kultuurile, toetada elukestvat õppimist ja enesetäiendamist. Nimetatud seaduse § 15 lg 2 järgi peab rahvaraamatukogus saama tasuta laenutada teavikuid, samuti kasutada teavikuid ning arvutivõrku kohapeal.

12. Üheks autori varaliseks õiguseks on AutÕS § 13 lg 1 p 2 järgi õigus teose levitamisele. Nimetatud õigus hõlmab ka autori ainuõigust lubada või keelata oma teose koopia rentimist ja

<sup>4</sup> Ph.D. Taavi Annus. Kommentaarid §-le 39. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 3.2 – 3.3.

<sup>5</sup> Vt allmärkus nr 4, komm 3.5.

<sup>6</sup> Mag. iur. Peeter Roosma. Kommentaarid §-le 44. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 5.

laenutamist üldsusele ka juhul, kui õigus teose levitamisele on lõppenud. AutÕS § 13<sup>3</sup> lg 1 lauses 1 on sätestatud selle autori varalise õiguse piirang. AutÕS § 13<sup>3</sup> lg 1 lause 1 järgi on raamatukogul õigus autori, esitaja ja fonogrammitootja nõusolekuta koju laenutada teost ja teose helisalvestist, kuid nimetatud isikutel on õigus saada kojulaenutamise eest tasu. AutÕS § 13<sup>3</sup> lg 4 järgi võetakse autorile, esitajale ja fonogrammitootjale väljamakstava tasu suuruse arvutamise aluseks eelarveaastas tasude maksmiseks eraldatud riigieelarvelised vahendid ja kalendriaastas rahvaraamatukogudes elektrooniliselt registreeritud laenutused.

13. Teie olete oma pöördumises vaidlustanud Vabariigi Valitsuse 11.02.2005 määruse nr 29 "Rahvaraamatukogudest teose laenutamise eest autorile makstava tasu jaotamise määrad, tasu arvutamise ja väljamaksmise alused ning kord" vastavuse autoriõiguse seadusele ja põhiseadusele osas, milles see jätab kehtestamata autorile makstava tasu määrad teose laenutamise eest kõigist ülejäänud raamatukogudest, välja arvatud rahvaraamatukogud.

14. Eelnevast nähtub, et põhimõte, mille kohaselt võetakse autorile tema teoste laenutamise eest makstava tasu suuruse arvutamise aluseks rahvaraamatukogudes elektrooniliselt registreeritud laenutused, on sätestatud autoriõiguse seaduses, täpsemalt AutÕS § 13<sup>3</sup> lõikes 4. Seega ei ole Vabariigi Valitsus oma määrusega kitsendanud teoste laenutamise eest tasu saajate ringi võrreldes autoriõiguses seaduses sätestatuga ning Vabariigi Valitsuse 11.02.2005 määrus nr 29 "Rahvaraamatukogudest teose laenutamise eest autorile makstava tasu jaotamise määrad, tasu arvutamise ja väljamaksmise alused ning kord" ei ole Teie poolt vaidlustatud osas vastuolus autoriõiguse seadusega.

15. Seega jääb vastata veel küsimusele, kas riik peab PS § 39 alusel maksuma autorile tasu iga laenutuse eest igast raamatukogust (autori levitamisõiguse piiramise eest) või on riigil õigus kujundada ka teistsugune tasu maksmise süsteem.

16. Autori varaliste õiguste piiramise puhul põrkuvad autori PS §-st 39 tulenev õigus oma varaliste õiguste kaitsele ja avalik huvi kunsti-, teadus- ja kirjandusteoste võimalikult vaba leviku osas, mis on muuhulgas vajalik igäihe PS § 44 lõikes 1 sätestatud õiguse saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni tagamiseks. Seadusandja peab leidma viisi, kuidas saavutada tasakaal autori õiguste ja avaliku huvi vahel. Põhiseadus ei kirjuta seadusandjale ette, kuidas peab seadusandja eespool kirjeldatud põhiõiguste kollisiooni lahendama. PS §-st 39 ei tulene riigile kohustust maksta autorile tasu absoluutselt iga laenutuse eest igast raamatukogust. Riik peab levitamisõiguse piiramise ja selle eest tasu maksmise süsteemi korraldama selliselt, et ühegi autori õiguseid ei riivataks ebaproportsionaalselt.

17. Teie ei ole oma avalduses välja toonud konkreetseid asjaolusid, mille pinnalt võiks teha järelduse, et riigi poolt väljatöötatud süsteem autoritele tasu maksmiseks üldsusele laenutamise ainuõiguse piiramise eest riivaks mõne konkreetse autori või autorite grupi õigusi ebaproportsionaalselt. Kui selline olukord realselt siiski peaks eksisteerima, soovitan konkreetsetel autoritel kasutada efektiivsemaid õiguskaitsevahendeid ja pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole. Kohtumenetluses on võimalik vaidlustada ka tasu maksmisest keeldumise otsuse aluseks oleva normi põhiseaduspärasust. Abstraktse normikontrolli menetluse käigus ei pruugi olla võimalik kõiki praktikas tekkida võivaid olukordi ette kujutada, seega on võimalik, et konkreetse elulise näite pinnalt on võimalik normile anda teistsugune hinnang kui abstraktse kontrolli käigus.

18. Samas nõustun kultuuriministriga selles, et autoritele üldsusele laenutamise ainuõiguse piiramise eest makstava tasu arvutamisel ei oleks õige lähtuda ka nende raamatukogude

laenutustest, mis laenutavad teoseid üksnes oma liikmetele, kuna tegemist ei ole üldsusele laenutamisega. Samuti nõustun ministriga selles, et kooli- ja ülikooliraamatukogude laenutuste arvestamine autoritele üldsusele laenutamise ainuõiguse piiramise eest makstava tasu arvutamisel ei ole põhjendatud, kuna õppe- ja teaduskirjandust levitatakse ja kasutatakse enamasti haridussüsteemis, sealhulgas õppematerjalina. Tasu maksmine õpikute autoritele võiks olla korraldatud teisiti kui iga-aastaselt tasu maksmisega kooliraamatukogudes õpikute laenutamise eest.

19. Euroopa Liidu liikmesriigina peab Eesti oma õiguskorra kujundamisel arvestama ka Euroopa Liidu õigusaktides sätestatuga. Euroopa Nõukogu on 19.11.1992 direktiivi "rentimis- ja laenutamiseõiguse ja teatavate autoriõigusega kaasnevate õiguste kohta intellektuaalomandi vallas" art 5 alapunktis 1 märkinud, et liikmesriigid võivad näha ette erandid üldsusele laenutamise ainuõigusest, tingimusel et vähemalt autorid saavad sellise laenutamise eest tasu. Liikmesriikidele jääb vabadus määratleda kõnealune tasu võttes arvesse nende kultuuri edendamise seotud eesmärgi. Eelnevast nähtub, et Euroopa Nõukogu on jätnud liikmesriikide otsustada, kui suur on autoritele makstav tasu üldsusele laenutamise ainuõiguse piiramise eest. Kõnealuse direktiivi art 5 alapunkti 3 järgi võivad liikmesriigid vabastada teatavad asutuste kategooriad autoritele tasu maksmisest üldsusele laenutamise ainuõiguse piiramise eest. Eelnevast nähtub, et ka Euroopa Nõukogu on jätnud iga liikmesriigi otsustada, kuidas korraldada autoritele tasu maksmist üldsusele laenutamise ainuõiguse piiramise eest.

20. Eeltoodust lähtudes leian, et Vabariigi Valitsuse 11.02.2005 määrus nr 29 "Rahvaraamatukogudest teose laenutamise eest autorile makstava tasu jaotamise määrad, tasu arvutamise ja väljamaksmise alused ning kord" ei ole vastuolus autoriõiguse seaduse ega põhiseadusega osas, milles see jätab kehtestamata autorile makstava tasu määrad teose laenutamise eest kõigist ülejäänud raamatukogudest, välja arvatud rahvaraamatukogud.

Täna Teid veel kord pöördumise eest ja vabandan vastuse viibimise pärast.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder