

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tekijänoikeuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä marraskuuta 2014 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi tekijänoikeuslain muuttamisesta (HE 249/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Jorma Waldén, opetus- ja kulttuuriministeriö

- projektinjohtaja Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty ry
- johtaja Martti Kivistö, Teosto r.y.
- toimitusjohtaja Pekka Rislakki, Kopiosto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- Viestinnän Keskusliitto
- Elektroniikan Tukkukauppiat ry.
- Tuotos ry - AV-tuottajien tekijänoikeusyhdistys

HALLITUKSEN ESITYS

Tekijänoikeuslakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että hyvitys teoksen kappaleiden valmistamisesta yksityiseen käyttöön maksetaan valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta.

Yksityistä kappaleen valmistamista ja sen yleisyyttä tutkittaisiin hyvityksen oikean tason määrittelemiseksi.

Ne hyvitysmaksua koskevat pykälät, joita ei ehdoteta muutettaviksi, kumottaisiin. Lain tul-

lessa voimaan myös tekijänoikeusasetuksen hyvitysmaksua koskevat pykälät tulisivat kumottaviksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallitusohjelman mukaan tällä vaalikaudella hyvitysmaksu uudistetaan niin, että se turvaa luovan alan toimintamahdollisuuden nopean teknologisen kehityksen olosuhteissa.

Sivistysvaliokunta toteaa, että uudistusehdotuksella on selkeitä myönteisiä vaikutuksia nykytilaan verrattuna. Siirtyminen tallennuspalvelujen myyntiin kytketystä hyvitysmaksusta valtion talousarvioon otettavaan hyvitykseen voitaata vakaan järjestelmän, joka ei ole riippuvainen siitä, ovatko kaikki yksityiseen kopioimiseen merkittävässä määrin käytettävät tallennuspalvelut ja -laitteet kulloinkin maksun piirissä vai eivät.

Uudistuksen myötä järjestelmän hallinnointi kevenee ja järjestelmän kustannustehokkuus paranee merkittävästi. Esimerkiksi järjestelmän hallinnointikulut kaupan eri portailla olivat vuonna 2011 arviolta 1 miljoona euroa vuodessa. Myös asiaa koskeva lainsäädäntö yksinkertaistuu huomattavasti, kun sekä tekijänoikeuslaissa että -asetuksessa nykyisin olevat hyvitysmaksua koskevat säännökset voidaan kumota. Hyvityksen hallinnointiin ei kulu rahavaroja, vaan yksityisen kopioinnin tutkimustoimintaan käytettävää osaa lukuun ottamatta koko määräraha voidaan suorittaa hyvityksenä tekijöille. Nykyisessä järjestelmässä maksun tuotosta kateut perintä- ja hallinnointikulut ovat olleet noin 500 000—700 000 euroa vuodessa. Eri viranomaisia työllistävä maksujen valvonta poistuu myös.

Sivistysvaliokunta korostaa, että nykyisen laitekohtaisen hyvitysmaksun poistamisen pitäisi alentaa tallennuspalvelujen ja laitteiden kulutajahintoja.

Uudistuksen voimaantulon jälkeen nykyinen hyvitysmaksun keräävä järjestö huolehtii järjestöä koskevan hyväksymispäätöksen mukaisesti nykyjärjestelmän mukaisista toimenpiteistä, kunnes kaikki tarvittavat tili- ja muut selvitykset on hoidettu. Myös suoritettujen hyvitysmaksun

palautusta voidaan laissa säädetyissä tapauksissa hakea vuoden 2015 maaliskuun loppuun asti.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavien huomautuksien.

Hyvitysmaksun rahoitus

Uudistuksen myötä yksityisen kopioinnin hyvitystä koskeva päätöksenteko siirtyy osaksi valtion talousarvion valmistelua ja sitä koskevaa päätöksentekoa. Sivistysvaliokunta pitää uudistuksen hyväksyttävyyden peruslähtökohtana, että uudistus rahoitetaan hallituksen esityksen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan rahoituskehikseen lisättävällä talousarvion määrärahalla. Sivistysvaliokunta pitää ehdotettua 11 miljoonan euron suuruista korvausmäärää hyväksyttävänä lähtökohtana uudistukselle.

Sivistysvaliokunta korostaa, että esityksessä ehdotettu valtion suorittama korvaus perustuu tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/29/EY, jäljempänä tietoyhteiskuntadirektiivin, valtioille asettamaan velvoitukseen. Oikeudenhaltijoille on järjestettävä kopioinnista sopiva hyvitys (fair compensation), jos tekijänoikeutta rajoitetaan sallimalla yksityinen kopiointi. Valiokunta korostaa, että hyvitysmaksu ei ole tavallinen harkinnanvarainen kulttuurimääräraha, sillä direktiivin tarkoittama "sopivan hyvityksen" käsite rajaa hallituksen mahdollisuuksia harkinnanvaraisesti vähentää määrärahaa esimerkiksi valtiontaloudellisten yleisten säästötarpeiden vuoksi. Sivistysvaliokunta korostaa myös, että tässä tarkoitettu hyvitys hajautuu laajasti kulttuurin kentän eri toimijoille. Jos hyvitysmaksuun käytettävät rahat otetaan muista kulttuurin määrärahoista, hyvitystä kopioinnista ei enää faktisesti tulisi lainkaan. Tällainen menettely ei täyttäisi valiokunnan arvion

mukaan direktiivin tarkoitusta. Ehdotetun järjestelmän toimivuus edellyttää, että talousarviosta päätettäessä hyvitysmaksumäärärahaa käsitellään erillisenä, lakiehdotuksessa tarkoitetun yksityisen kopioinnin ulkopuoliseen tutkimukseen perustuvana harkinnanvaraisena eränä.

Sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty hyvin vastakkaisia näkemyksiä nykyisen laitepohjaiseen hyvitysmaksuun perustuvan järjestelmän toimivuudesta ja tarpeesta siirtyä ehdotettuun valtion varoilla kustannettavaan järjestelmään. Nykyistä laiteperusteista hyvitysmaksun keräysmekanismia on pidetty vanhan aikaisena ja soveltumattomana digitaaliseen toimintaympäristöön. Vastakkaisen näkemyksen mukaan laitemaksu kohdentuu veroja paremmin siihen loppukäyttäjä-kuluttajaan, joka valmistaa kopioita ja hyötyy yksityistä kopiointia koskevasta tekijänoikeuden rajoituksesta. Kopiointiin soveltuvia laitteita myydään vuosittain noin 1,2—1,3 miljardilla eurolla, joten hyvin pienelläkin keskimääräisellä maksulla kertyisi kohtuullinen hyvitys. Esimerkiksi 2,5 %:n keskimääräinen maksu tuottaisi yli 30 miljoonaa euroa.

Sivistysvaliokunta kannattaa hallituksen esitystä, mutta painottaa, että ehdotuksen lopullisen hyväksyttävyyden arviointi voidaan toteuttaa vasta siinä vaiheessa, kun voidaan tarkastella hyvitysmaksua varten varattavan määrärahan useamman vuoden kehitystä. Valiokunta korostaa, että määrärahalla tulee voida taata tekijänoikeuden haltijoille heille kuuluva oikeus direktiivin mukaiseen korvaukseen yksityisen kopioinnin sallimisesta. Sivistysvaliokunta pitää hyvin vakavina ja perusteltuina niitä huolia, joita on esitetty uudistukseen liittyvistä mahdollisista kielteisistä vaikutuksista kulttuurikentän kokonaisrahoitukselle. Valiokunta korostaa, että uudistusta ei saa jatkossa miltään osin rahoittaa leikkaamalla kulttuurin muuta valtionrahoitusta. Valiokunta muistuttaa, että nykyisen kaltaiseen laitemaksujärjestelmään ei kohdistu edellä esitettyjä talousarviomenettelyyn liittyviä rahoitusongelmia. Tämän vuoksi valiokunta edelleen kannattaa periaatetta loppukäyttäjän vastuusta tekijänoikeuskorvauksista.

Sivistysvaliokunta edellyttää, että hallitus varautuu hyvitysmaksun rahoituksen monipuolistamiseen esimerkiksi ottamalla valtion rahoituksen rinnalle myös kattavan laitemaksujärjestelmän, jos valtion rahoituksella ei tulevaisuudessa kyetä suorittamaan EU:n tietoyhteiskuntadirektiivin 2001/29/EY edellyttämää sopivaa korvausta (fair compensation) yksityisen kopioinnin sallimisesta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus antaa asiasta selvityksen sivistysvaliokunnalle viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Kohtuullisen korvauksen määrittely

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että hyvitysmaksua varten varattavan määrärahan suuruuden määrittämisessä otetaan huomioon vuosittaiset tutkimukset yksityisen kopioinnin laajuudesta. Yksityisen kopioinnin tutkimusten luotettavuutta parannetaan järjestämällä tutkimustoiminta opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymässä puolueettomassa tutkimuslaitoksessa. Yksityisen kopioinnin kehitystä arvioidaan valtioneuvoston asettamassa neuvoa-antavassa neuvottelukunnassa, joka toimii asiantuntijaelimenä yksityistä kappaleen valmistamista koskevassa tutkimuksessa. Hallituksen esityksessä ei ennakoida suuria ja nopeita muutoksia valmistettujen kappaleiden määrissä lähivuosina.

Hyvitysmaksukertymä nousi noin 12 miljoonaan euroon vuosina 2004—2008. Kertymä on sen jälkeen laskenut noin 6,5—7 miljoonan euron tasolle vuosina 2011—2013. Vuoden 2014 kertymäksi arvioidaan noin 5 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että vuoden 2014 kertymää ei voi pitää suuruudeltaan kohtuullisena korvauksena yksityisestä kopioinnista.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että nykyisissä laitemaksua koskevissa tutkimuksissa ei ole arvioitu lainkaan hyvitysmaksun määrätymisen yhtenä keskeisenä kriteerinä olevaa yksityisestä kopioinnista tekijälle aiheutuvaa haittaa. Vastakkaiselta kannalta on todettu, että laitemaksun kautta kerätty kokonaishyvitys ei ole koskaan saanut osakseen kohtuusarviointia. Sitä

ympäröivä keskustelu on keskittynyt siihen, miten suuri hyvitysmaksu on kohtuullinen yksittäisen laitteen hinnassa. Sen sijaan ei ole käyty analyttistä keskustelua siitä, kuinka paljon on kohtuullista hyvittää per kopio.

Nykyjärjestelmän puitteissa toteutunutta korvausmäärien laskua on asiantuntijakuulemisessa myös kommentoitu eri tavoin. Vuoden 2014 kopiointitutkimuksissa ilmennyttä yksityisen kopioinnin laskua 20 %:lla verrattuna edelliseen vuoteen on pidetty osoituksena normaalista kehityssuunnasta eli uusien lisensoitujen sisältöpalveluiden (esim. suoratoistopalveluiden, kuten Spotify ja Netflix) ja sisältöjen kysynnän ja käytön lisääntymisestä. Kuulemisessa on myös viitattu siihen, että kun vanhat hyvitysmaksulliset kopiointilaitteet eivät enää mene kaupaksi, maksutulo alenee täysin riippumatta siitä, paljonko kuluttajat kopioivat. Tämän mukaan vielä 90-luvulla käytännössä kaikki yksityiseen kopiointiin soveltuvat tallennusalustat olivat hyvitysmaksun piirissä. Nykyisin hyvitysmaksun piirissä on vain 4 % kopiointiin soveltuvien laitteiden laitekaupasta — ja 96 % tästä kaupasta on hyvitysmaksutonta.

Sivistysvaliokunta korostaa yksityisen kopioinnin laajuudesta vuosittain tehtävän tutkimuksen luotettavuutta. Se muodostaa jatkossa hyvitysmaksun tasosta käytävän keskustelun perustan. Valiokunta painottaa tutkimuksen tekijän asiantuntevuutta ja valinnan läpinäkyvyyttä. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että edellä tarkoitettussa valtioneuvoston asettamassa neuvoa-antavassa neuvottelukunnassa on

kaikkien osapuolten laaja edustus. Valiokunta pitää tärkeänä, että neuvottelukunnassa on mukana myös kuluttajaviranomaisen edustaja. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee huolehtia siitä, että hyvitysmaksua varten varattava määräraha jaetaan oikeudenhaltijoille noudattaen yhdenvertaisen kohtelun periaatteita.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että hyväksytään lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus varautuu hyvitysmaksun rahoituksen monipuolistamiseen esimerkiksi ottamalla valtion rahoituksen rinnalle myös kattavan laitemaksujärjestelmän, jos valtion rahoituksella ei tulevaisuudessa kyetä suorittamaan EU:n tietoyhteiskuntadirektiivin 2001/29/EY edellyttämää sopivaa korvausta (fair compensation) yksityisen kopioinnin sallimisesta. Hallituksen tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä.

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Sanna Lauslahti /kok
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Silvia Modig /vas
jäs.	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Ville Niinistö /vihr
	Jukka Gustafsson /sd	Mikaela Nylander /r
	Leena Harkimo /kok (osittain)	Tuula Peltonen /sd
	Pauli Kiuru /kok	Tuomo Puumala /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Pauliina Viitamies /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.