



340/31/2010

Opetus- ja kulttuuriministeriö

26.11.2010

Lausuntopyyntö 2.11.2010 12/670/2010

LAUSUNTO KOSKIEN SELVITYSTÄ NYKYISEN HYVITYSMAKSUJÄRJESTELMÄN TOIMIVUDESTA, NÄKÖPIIRISSÄ OLEVISTA HAASTEISTA JA KEHITTÄMISTARPEISTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta (tarkastusvirasto) lausuntoa koskien Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitystä yksityisen kopioinnin hyvitysmaksujärjestelmän kehittämistarpeista (selvitys¹).

Tarkastusvirasto on lausunnossaan keskittynyt lausumaan hyvitysmaksujärjestelmän kehittämistarpeista lähinnä valtiontalouden ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta. Vaikka hyvitysmaksujärjestelmällä ei ole välitöntä vaikutusta valtion talousarvioon ja sen valtiontaloudellinen merkitys ei ole merkittävä, niin siihen liittyy periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä ja hyvitysmaksulla voi olla merkitystä myös digitaalisen talouden markkinoiden kehityksen kannalta. Hyvitysmaksun on kansallisen tekijänoikeuslain ja EU:n nk. tietoyhteiskunnan tekijänoikeusdirektiivin (29/2001/EY) perusteella tarkoitus olla hyvitys oikeudenhaltijoille jäsenvaltion salliman yksityisen kopioinnin aiheuttamista mahdollisista menetyksistä. EU:n lainsäädäntö ei yksityiskohtaisesti määrittele hyvitysmaksun toteuttamisen muotoa ja menettelytapoja. Tietoyhteiskunnan tekijänoikeusdirektiivin perusteella kysymys on mahdollisen haitan korvaamisesta oikeudenhaltijoille, joten direktiivissä ei edellytetä suoraa yhteyttä konkreettisen kopioinnin ja hyvitysmaksun välillä.

Suomen tekijänoikeuslaissa säädetyllä tavalla toteutettuna hyvitysmaksua voidaan lakisääteisenä maksuna pitää veronluonteisena maksuna. Kysymys on lakiin perustuvasta maksuveloitteesta, jonka vastineeksi maksuvelvollinen ei saa välitöntä suoritetta. Tarkastusvirasto katsoo verojärjestelmän ja veronluonteisten maksujen yhteiskunnallisen ja valtiontaloudellisen merkityksen ja hyvän hallinnon periaatteisiin liittyvien näkökohtien johdosta tarpeelliseksi lausua hyvitysmaksujärjestelmän kehittämistarpeista laaditusta selvityksestä tarkastusvirastolle perustuslaissa säädetyllä ylimmän kansallisen tarkastusviranomaisen näkökulmasta. Verojärjestelmän ja lakisääteisten maksujen osalta on huomioitava, että sen yleinen hyväksyttävyyden merkittävä osa yleisen veromaksuymönteisyyden ylläpitämisessä. Maksuymönteisyyden ylläpitäminen on tärkeää myös tekijänoikeudellisissa hyvitysmaksuissa. Hyvän hallinnon periaatteiden mukainen hyvitysmaksujärjestelmä osaltaan turvaa myös koko tekijänoikeusjärjestelmän legitimitettä.

¹ Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:11

Hyvitysmaksujärjestelmän kohteena olevia tallennusvälineitä käytetään C-kaseteista poiketen merkittävässä määrin muun kuin tekijänoikeuden alaisen tiedon tallettamiseen. Lisäksi on huomattava, että toisin kuin C-kasetteja, niin musiikkiteollisuudessa valmistetaan ja myydään teoksia suoraan hyvitysmaksujärjestelmän kohteena oleville tallennusvälineille tallennettavaksi. Toimintaympäristö on siten muuttunut perusteellisesti eikä enää mahdollista hyvitysmaksujärjestelmän perustelemista yksityisen kopiointin rajoittamistavoitteena. Toimintaympäristön ja teknologian muutosten johdosta ammattikäyttöön ja yksityiseen käyttöön pääasiallisesti tarkoitettujen laitteiden ja tallennusvälineiden erottelu toisistaan on yhä vaikeampaa.

Hyvitysmaksuilla eri laitteille eritasoisina määriteltynä voi olla reaalistakin vaikutusta kilpailuun markkinoilla. Kilpailuneutraliteettiin on uudessa toimintaympäristössä kiinnitettävä huomattavasti aikaisempaa enemmän huomiota.

Suomen verojärjestelmässä verot ovat lähtökohtaisesti yleiskatteellisia. On poikkeuksellista, että lakisääteisellä maksulla tai verolla pyritään suoraan korvaamaan arviopeusteisesti oikeudenhaltijoille tai vahinkoa kärsineille aiheutuvaa haittaa. Suomen oikeusjärjestelmässä on kuitenkin tiettyjä lakisääteisiä maksuja, joita kannetaan varautumiseen tai tiettyjen vahinkojen korvaamiseen. Lakisääteisten maksujen hallinnointi kuuluu yleensä viranomaiselle tai poikkeuksellisesti sellaiselle toimijalle, jolle lailla on siirretty hoidettavaksi perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisia hallintotehtäviä ja joiden osalta on huolehdittu hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta.

Hyvitysmaksujärjestelmää on vähintään perusteltua muuttaa siten, että muu kuin julkinen toimija, kuten hyvitysmaksuysikkö, ei voisi jatkossa päättää siitä, mitkä laitteet kuuluvat hyvitysmaksujärjestelmän piiriin. Päätöksellä voi olla myös vaikutuksia kilpailuun. Koska kyseessä on lakisääteinen pakollinen maksu, niin sen kattavuudesta ja määräytymisen perusteista sekä eri osapuolten oikeusturvasta ja oikeussuojakeinoista tulisi säätää lailla. Perustuslain 81 §:n asettamia vaatimuksia tulee pyrkiä noudattamaan. Tilannetta, jossa maksu perustuu epävarmoihin arvioihin ja tutkimustuloksiin, ei voida pitää hyväksyttävänä tilanteena. Tutkimustulosten on oltava myös helposti julkisesti saatavilla.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja luottamuksen turvaamiseksi hyvitysmaksuysikköön ja laajemmin luottamuksen ylläpitämiseksi koko tekijänoikeusjärjestelmää kohtaan olisi perusteltua, että julkinen viranomainen hoitaisi hyvitysmaksun hallinnoinnin ja siihen liittyvät selvitys- ja tutkimustehtävät. Opetusministeriön selvityksessä mainitaan tällaisena esimerkiksi kuluttajatutkimuskeskus. Tarkastusvirasto pitää tätä mallia ehdottomasti jatkokehittämisen arvoisena. Mikäli hyvitysmaksuysikkö toimii edelleen tekijänoikeusjärjestöjen yhteydessä, on lailla turvattava sen erillisyys järjestöjen muusta toiminnasta, turvattava, että yksikön toimintaan sovelletaan hallintolakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sekä säädettävä, että opetusministeriö ja muut asianomaiset valtion viranomaiset, mukaan lukien valtion ulkoisen tarkastuksen viranomaiset sekä eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat ylimpänä laillisuusvalvojina valvoa ja tarkastaa yksikön toimintaa ja taloutta.

Selvityksen sivulla 16 on käsitelty hyvitysmaksujärjestelmän hallinnollisia kuluja. Selvityksen mukaan hyvitysmaksujärjestelmästä käytetään 10 % tekijänoikeusjärjestöjen

hallinnointikuluihin. Hyvitysmaksujärjestelmän hallinnollisia kuluja voidaan siten suhteellisesti pitää erittäin korkeina verrattuna verojärjestelmän muiden verojen hallinnollisiin kuluihin. Mikäli maksu jatkossakin suoritetaan teosten tekijöitä edustavalle järjestölle ja maksutuloista vähennetään hallinnointikulut, tulisi säätää vähennettävien hallintokulujen enimmäismäärästä.

Tekijänoikeusjärjestöjen hallinnointikulujen lisäksi olisi perusteellisesti arvioitava yrityksille syntyviä hallinnollisia kuluja hyvitysmaksun vapautus- ja palautusjärjestelmän osalta. Erityisesti tähän on kiinnitettävä huomiota laajennettaessa hyvitysmaksujärjestelmän piiriin tulevia laitteita. Yleiskäyttöisyys huomioon ottaen tavoitteena tulee olla, että vain hyvitysmaksun kohteena oleva tallennustoiminta on hyvitysmaksun kohteena. Muun toiminnan osalta voidaan hakea hyvitysmaksun vapautusta ja palautusta hallinnollisesti tehokkaasti.

Maksun palautusvaatimuksen kolmen kuukauden määräaika tulisi arvioida suhteessa muihin veroihin ja veronluonteisiin maksuihin liittyviin oikaisujen määräaikoihin.

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Markku Puttonen