



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 11.05.2015 nr 4-3-86-15

Meie 05.06.2015 nr 9-2/150689/1502561

Arvamus Tallinna Ringkonnakohtu taotlusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-22-15

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust Vabariigi Valitsuse 17.01.2006 määruse nr 14 „Audiovisuaalse teose ja teose helisalvestise isiklikeks vajadusteks kasutamise kompenseerimiseks tasu maksmise kord, salvestusseadmete ja -kandjate loetelu ning muusika- ja filmikultuuri arendamiseks ning koolitus- ja teadusprogrammide finantseerimiseks või kasutamiseks muudel analoogsetel eesmärkidel tasu taotlemise kord“ (määrus nr 14) § 3 lõike 1 põhiseaduspärasuse kohta. Tallinna Ringkonnakohtu jättis vaheotsusega haldusasjas nr 3-13-366 vastuolu tõttu põhiseadusega (PS) kohaldamata määruse nr 14 § 3 lõike 1 osas, milles see ei taga autoriõiguse seaduse (AutÕS) § 26 lõikes 1 ette nähtud õiglase tasu saamist.

Analüüsinud nimetatud küsimust, leidis õiguskantsler, et:

Vabariigi Valitsuse 17.01.2006 määruse nr 14 § 3 lõige 1 ei ole põhiseadusega vastuolus.

Järgnevalt on toodud õiguskantsleri seisukoha põhjendused. Õiguskantsler ei taotle asja lahendamist suulises menetluses.

1. Vaidlusaluseks küsimuseks ei ole vastuolu Euroopa Liidu õigusega, vaid võimalik vastuolu PS-ga. Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2001/29 EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas (infoühiskonna direktiiv) artikli 5 lõike 2 punktis b sätestatud õiglase hüvitise põhimõtte sisaldub AutÕS § 26 lõikes 1. Infoühiskonna direktiivi artikli 5 lõike 2 punkt b jätab liikmesriikidele, kes on otsustanud sisse seada isiklikuks otstarbeks reprodutseerimise erandi, ulatusliku kaalutlusruumi õiglase hüvitise vormi ja selle arvutamise meetodite kindlaks määramise osas.

2. Seega tuleb käesolevas asjas hinnata, kas määrus nr 14 rikub AutÕS § 26 lõikes 1 ette nähtud õigust õiglasele hüvitisele ja on sel põhjusel PS-ga vastuolus. Juhul kui määrus nr 14 ei ole vastuolus AutÕS-ga, tuleb täiendavalt hinnata, kas määrus võib olla põhiseadusevastane tulenevalt vastuolust PS §-ga 32.

3. Autori isiklike ja varaliste õiguste kaitse sätestab PS § 39, mis läbi Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingute laieneb ka fonogrammitootjatele ja teose esitajatele (edaspidi

Õiguskantsleri Kantselei

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

lühendatult esitaja).¹ Autorile, fonogrammitootjale ja esitajale kuulub ainuõigus igal moel ise oma teost kasutada ning otsustada selle kasutamise lubamise või keelamise üle. Autori, fonogrammitootja ja esitaja varaliste õiguste piiramine peab Eestile siduvaid rahvusvahelisi lepinguid arvestades vastama nn 3-astmelisele testile. Selle testi järgi võivad riigid autori ainuõigusi puudutavalt sisse seada piiranguid või teha erandeid vaid teatud erijuhtudel ning siis, kui see ei ole vastuolus teose tavapärase kasutamisega ega kahjusta ebamõistlikult autori õigustatud huve.² Nn 3-astmelise testi tingimuste täitmine ei eelda tingimata hüvitise maksmist selleks, et lubada audiovisuaalsete teoste või teose helisalvestiste reprodutseerimist isiklikul otstarbel.³ Küll aga võib hüvitise maksmine aidata tagada seda, et kõnealune erand reprodutseerimise ainuõigusest ei kahjustaks õiguste omajate huve ebamõistlikul määral.

4. Ka PS §-st 32 ei tulene kohustus maksta autorile, fonogrammitootjale ja esitajale hüvitist audiovisuaalse teose või teose helisalvestise kasutamisel isiklikuks otstarbeks. Kuna teose ja teose helisalvestise isiklikuks vajaduseks reprodutseerimise lubamisega piiratakse autori, fonogrammitootja või esitaja varalisi õigusi, täpsemalt ainuõigust otsustada teose või salvestise reprodutseerimise üle, võib sellist tegevust pidada omandikitsenduseks PS § 32 lõike 2 mõistes, mille puhul PS hüvitise maksmist otsesõnu ei nõua.

5. Vaatamata sellele, et PS-st ei tulene otseselt kohustust maksta isiklikuks otstarbeks reprodutseerimise erandi kehtestamise korral autorile, fonogrammitootjale ja esitajale tingimata hüvitist, võib seadusandja siiski otsustada nõuda sellise hüvitise maksmist. Nii on seadusandja AutÕS § 26 lõikes 1 näinud ette võimaluse reprodutseerida audiovisuaalset teost või teose helisalvestist isiklikeks vajadusteks ilma autori nõusolekuta ning sätestanud autori, fonogrammitootja ja esitaja õiguse saada sellise tegevuse eest õiglast tasu ehk hüvitist.

6. Kuigi autorile, fonogrammitootjale ja esitajale tekitab isikliku kasutuse tõttu kahju füüsiline isik, kes kopeerib teost või teose helisalvestist, ei ole praktikas võimalik igal üksikul juhul tekkivat kahju mõõta ja võtta selle eest tasu, mistõttu kogutakse tasu õiglase hüvitise maksmiseks salvestusseadmetelt ja -kandjatelt. Selleks volitab seadusandja AutÕS § 27 lõike 14 punktiga 1 Vabariigi Valitsust kehtestama salvestusseadmete ja -kandjate loetelu. Kuigi määrus nr 14 § 3 lõige 1 loetleb teatud hulgal salvestusseadmed ja -kandjad, puudub vaidlus selle üle, et see loetelu ei hõlma kõiki kaasaegseid seadmeid, mille abil reprodutseerimine tehniliselt võimalik on.

7. Määruse nr 14 oleks vastuolus seadusega, kui tõlgendada määrusandjale antud volitust nii, et loetelu peab hõlmama kõiki füüsilistele isikutele kättesaadavaid salvestusseadmeid ja -kandjaid, mille abil saab reprodutseerida audiovisuaalseid teoseid ja teose helisalvestisi. Sellise tõlgenduse korral aga eeldataks, et iga salvestusseadme või -kandja müük toob paratamatult kaasa teose kasutamise, st igasuguste salvestusseadmete ostmine võrdsustatakse autori teose kasutamisega. Samuti tuleks sel juhul järeldada, et määrus läheb vastuollu seadusega niipea, kui turule lisandub mõni uut laadi salvestusvahend. Nagu öeldud, kasutatakse salvestusseadmete ja -kandjate müügi mahtu autorite, fonogrammitootjate ja esitajate õiguste riive kaudseks mõõtmiseks. On seadusandja otsustada, kuidas autorite teoste kasutust täpselt mõõta, eeldusel, et

¹ [Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni esitus- ja fonogrammileping](#).

² [Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooni](#) artikkel 9 lõige 2; [Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu](#) artikkel 13; [Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni autoriõiguse lepingu](#) artikkel 10, [Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni esitus- ja fonogrammilepingu](#) artikkel 16.

³ Erialakirjanduses selgitatakse, et nn 3-astmeline test on mõeldud selleks, et pakkuda ainuõiguste piiramise võimalust ilma vastava kompensatsioonita. – S. Karapapa. Private copying: the scope of user freedom in EU digital copyright. London; New York, 2012, lk 115-116.

autoritele makstav tasu vastab üldjoontes tegelikule kasutusele. Tõlgendus, mis käsitleb salvestusseadmete ostmist kasutusena, mitte ühena kasutuse mõõtmise viisidest, jätab arvestamata seadusandja AutÕS § 26 lõikes 1 ja § 27 lõike 14 punktis 1 nimetatud eesmärgi – tagada õiglane hüvitis teose ja teose helisalvestise isiklikeks vajadusteks kasutamise kompenseerimiseks, arvestusega, et tasu kogutakse igalt salvestusseadmelt 3% ja igalt salvestuskandjalt 8% kauba väärtusest.⁴

8. Seadusandja on lubanud kasutada audiovisuaalset teost ja teose helisalvestist isiklikuks vajaduseks juba alates autoriõiguse seaduse vastuvõtmisest (11.11.1992) ja sätestanud kohustuse maksta sellise kasutuse eest õiglast tasu. Samas seob seadusandjat selles küsimuses alates 01.05.2004 Euroopa Liidu õigus. Infoühiskonna direktiivi artikli 5 lõike 2 punkt b paneb riikidele, kes on otsustanud isikliku kasutamise erandi kasuks, kohustuse maksta õiguste valdajatele õiglast hüvitist. Direktiiv jätab aga liikmesriigi seadusandja otsustada, millise mehhanismi abil ta õiglase hüvitise maksmiseks vahendeid kogub ning kuidas neid jagab õiguste valdajate vahel.

9. Infoühiskonna direktiivist ja seda sisustavast Euroopa Kohtu praktikast tuleneb aga oluline põhimõte, mille järgi on õiglane hüvitis lähedalt seotud võimaliku kahjuga, mida õiguste valdajatele tekitab kaitstud teoste ja teose helisalvestiste reprodutseerimine isiklikuks otstarbeks.⁵ Samuti tuleneb direktiivist, et teatud juhtudel võib isiklikuks otstarbeks reprodutseerimisega kaasnev kahju olla minimaalne ja sellisel juhul ei pruugi üldse tekkida hüvitise maksmise kohustust.⁶

10. Kui õiglase hüvitise piir on kahju, mida autorid, fonogrammitootjad ja esitajad kannavad isikliku reprodutseerimise erandi tõttu, siis isiklikuks otstarbeks reprodutseerimine ise piirneb ühelt poolt isiklikuks otstarbeks reprodutseerimisega ebaseaduslikust allikast⁷ ja teiselt poolt isiklikuks otstarbeks reprodutseerimisega litsentsi alusel.⁸ Teiste sõnadega katab isiklikuks otstarbeks reprodutseerimise erand vaid sellist teose või teose helisalvestise reprodutseerimist, mida on teinud füüsiline isik oma vajaduseks, seaduslikust allikast ja mis jääb väljapoole litsentsisüsteemi.⁹ Isiklikuks vajaduseks reprodutseerimise kasutusala määramine on oluline seetõttu, et sellise tegevuse ulatusest ja intensiivsusest sõltub autoritele, fonogrammitootjatele ja esitajatele tekkiv kahju ja seeläbi ka õiglase hüvitise suurus.

11. Hüvitise õiglust mõjutab nii see, kas isiklikuks otstarbeks reprodutseerimine toimub tänapäeval suuremas osas nende salvestusseadmete ja -kandjatega, mida Vabariigi Valitsuse määruse nr 14 lõikes 3 loetletud ei ole, kui ka see, kas audiovisuaalsetest teostest ja fonogrammidest koopiate tegemine isiklikuks otstarbeks on tervikuna langenud, näiteks

⁴ Nende 32 maailma riigi seas, kus tasu kogutakse teatud protsendina seadme müügi- või impordihinnast, on Eesti 8%-line tasu määr kõige kõrgem. – [Stichting de Thuiskopie and World Intellectual Property Organization. International Survey on Private Copying. Law & Practice 2013](#), tabel 2.

⁵ [Infoühiskonna direktiivi](#) põhjendused p-d 35 ja 38; [Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-467/08](#), p-d 39-42.

⁶ [Infoühiskonna direktiivi](#) põhjendus p 35; [Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-463/12](#), p 59. Arvestades seda, et kahju kontseptsioon on määrava tähtsusega õiglase hüvitise suuruse arvutamisel, on põhimõtteliselt võimalik ka see, et loetellu selliste seadmete lisamine, mille põhifunktsioon ei ole reprodutseerimine isiklikuks otstarbeks, toob kaasa olukorra, kus hüvitist ei saa pidada õiglaseks, kuna nimetatud seadmete kasutajad ei ole õiguste omajatele kahju tekitanud või on teinud seda vaid minimaalselt (vt [Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-467/08](#), p 53 ja [Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-463/12](#), p 28).

⁷ [Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-435/12](#), p 56.

⁸ [Infoühiskonna direktiivi](#) põhjendus p 35.

⁹ Seejuures on küsitav, kas üldse võib tekkida kahju selle tagajärjel, kui isik teeb näiteks endale ostetud CD-plaadist varukoopia või kui salvestab failid CD-plaadilt mp3-formaati.

põhjusel, et teoseid tarbitakse teistel viisidel. Kuna puuduvad uuringud, mis näitavad ühte või teist, ei saa õiguskantsleri hinnangul järeldada, et autoritele, fonogrammitootjatele ja esitajatele makstava hüvitise vähenemise on põhjustanud ainult või peamiselt määruse nr 14 lõikes 3 sätestatud salvestusseadmete ja -kandjate loetelu mittevastavus tänapäeva tehnoloogiale. Ühelt poolt ei ole isiklikuks otstarbeks reprodutseerimise kasutusala jäänud tehnika arengust puutumata, kuna vahepeal on lisandunud mitmesuguseid võimalusi tarbida audiovisuaalseid teoseid teisiti, kui neid endale kopeerides (sh voogesituse kanalid, pilveserverisse salvestamise võimalus). Teisalt on võimalik, et ka osa autoreid on infoühiskonnaga kohanenud ning hakanud kasutama kaasaegseid lahendusi, mis võimaldavad autoritel endil paremini kontrollida oma teoste kasutamist ning levikut. Ehkki viimase kümne aasta jooksul on tehnika oluliselt arenenud, ei võimalda pelgalt see asjaolu teha järeldust, et alates 2006. aastast määruses nr 14 muutumatusena püsinud salvestusseadmete ja -kandjate loetelu toob tingimata kaasa ebaõiglase hüvitise maksmise ning vastuolu seaduse ja põhiseadusega.

12. Riigil on kohustus tagada autoriõiguste kaitse, sh piraatkoopiate valmistamise ja muu õigusvastase kasutamise vastu. Seda põhiõiguste seisukohalt olulist küsimust ei saa aga lahendada teose isiklikuks otstarbeks reprodutseerimise erandi ja selle eest ette nähtud hüvitise abil. Seda seetõttu, et kõnealune erand laieneb teoste kasutusele üksnes väga piiratud ulatuses. Juhul kui hüvitist laiendatakse kõikidele vahenditele, mida saab tänapäeval kasutada audiovisuaalsete teoste ja teose helisalvestiste reprodutseerimiseks, tõuseks selle tagajärjel mistahes andmekandjate (mälukaardid, mälupulgad, kaasaskantavad kõvakettad jne) ning sisseehitatud andmekandjatega salvestus- ja taasesitusseadmete (foto- ja videokaamerad, arvutid, nutitelefonid jms) hinnad (eeldatavalt AutÕS § 27 lõikes 7 sätestatud tasumäära võrra, sõltumata seesuguste seadmete tegelikust kasutusest). Samas võib muutunud tarbimisharjumuste tõttu olla isiklikuks otstarbeks reprodutseerimise erandi rakendamine ja sellest autoritele tekkiv kahju aastate lõikes mitte suurenenud, vaid vähenenud.

13. Kui hüvitis kaotab seose kõnealuse erandi tõttu õiguste omanikele tekkiva kahjuga, siis ei ole see enam kahjuhüvitis, vaid sisuliselt maks, mille kogumine ei ole piiratud õiglase hüvitise maksmisega. Kooskõlas PS §-ga 113 on seadusandjal õigus kehtestada makse. Seadusandja võib maksustada tooteid ja teenuseid. Mõistagi peab maksude kehtestamisele eelnema analüüs, et vältida põhiõiguste ebaproportsionaalseid riiveid. Lisaks võib seadusandja näha ette skeemi, mille alusel hüvitab riik teoste autoritele, esitajatele ja fonogrammitootjatele kogu võimaliku kahju, mis neile tekib seoses audiovisuaalsete teoste ja teose helisalvestiste loata reprodutseerimisega, sh illegaalsest allikast allalaadimisega. AutÕS § 27 lõikes 7 sätestatud tasu ei ole aga võimalik sedavõrd laiendavalt tõlgendada, kuna seadusandja on näinud ette hüvitise maksmise üksnes AutÕS § 26 lõikes 1 sätestatud erandi piires (sarnane piiritus tuleneb ka infoühiskonna direktiivist). Arvestades asjaolu, et pole selge, kas kõnealune erand ja selle eest makstav hüvitis on muutunud keskkonnas jätkuvalt asjakohased ning piisavad, peaks eelkõige seadusandja astuma samme selleks, et selgitada võimalikud alternatiivid ning tagada nende rakendatavus kooskõlas Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingute ning Euroopa Liidu õigusega.

14. Seejuures tuleb arvestada, et praktilistel, aga ka privaatsuse kaitsest tulenevatel põhjustel ei ole väga täpselt võimalik välja selgitada, kui suures ulatuses reprodutseeritakse audiovisuaalseid teoseid ja teose helisalvestisi isiklikuks vajaduseks ja seeläbi vastata küsimusele, kui suurt kahju see tekitab autoritele, fonogrammitootjatele ja esitajatele. Igatahes pole võimalik kindlalt väita, et isiklikuks vajaduseks reprodutseerimise võimaluse olemasoluta oleks autor, fonogrammitootja või esitaja oma varaliste õiguste kasutamise läbi majanduslikku kasu saanud. Seega on paratamatu, et õiglane hüvitis ei kompenseeri täielikult autoritele, fonogrammitootjatele ja esitajatele tekkinud kahju. Küll aga peaksid nimetatud isikud saama hüvitist isiklikuks otstarbeks

reprodutseerimise tõttu ulatuses, mis ei ole ilmselgelt ebapiisav ja seetõttu ebaõiglane. Öeldut arvesse võttes ei ole aga praegu võimalik teha järeldust, et Vabariigi Valitsuse kehtestatud loetelu salvestusseadmetest ja -kandjatest ei taga AutÕS § 26 lõikes 1 nõutud õiglast hüvitist.

15. Seega järeldub eeltoodust, et Vabariigi Valitsuse määrus nr 14, mille § 3 lõikes 1 loetletakse salvestusseadmed ja -kandjad, millelt tuleb maksta tasu audiovisuaalse teose ja teose helisalvestise kasutamise eest isiklikeks vajadusteks, ei ole vastuolus AutÕS § 26 lõikega 1 osas, milles see tagab autoritele, fonogrammitootjatele ja esitajatele õiguse õiglasele hüvitisele.

16. Tuvastanud, et määrus nr 14 ei riku AutÕS § 26 lõikes 1 ette nähtud õigust õiglasele hüvitisele ja ei ole sel põhjusel formaalses vastuolus PS-ga, tuleb vastata ka küsimusele, kas määrus nr 14 võib olla vastuolus põhiseadusega. Eelkõige tekib küsimus, kas määrus nr 14 rikub PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust. Tuleb arvestada, et PS § 32 kaitseb juba olemasolevat õiguspositsiooni, st PS § 32 riive eeldus on varaliselt mõõdetava õiguspositsiooni olemasolu. Praeguses asjas selline kaitstav õiguspositsioon aga puudub, kuna, nagu eelnevalt märgitud, PS ei aseta salvestusseadmete müüki autoriõiguse kaitsealasse. Pigem on salvestusseadmete müügiimaht üks võimalik viis mõõta (PS § 39 kaitsealas olevat) teoste kasutust. Teisisõnu ei kujuta määru nr 14 salvestusseadmete ja -kandjate loetlemata jätmine isegi PS § 39 riivet, sest riivena tuleb käsitleda reprodutseerimist, mitte salvestusseadmete müüki. Seetõttu langeb küsimus määruse materiaalsest põhiseadusevastasusest riive puudumise tõttu ära.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise