

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annettua lakia siten, että avustusten osittainen päällekkäisyys yleisen sosiaali- ja eläketurvan kanssa poistetaan. Avustuksia voitaisiin edelleen myöntää iäkkäille kirjailijoille ja kääntäjille, jotka elävät ahtaissa

taloudellisissa oloissa. Sairauden ja työkyvyttömyyden perusteella avustuksia voitaisiin myöntää vain erityisen painavista syistä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

1.1. Nykyinen tilanne

Kirjastokorvausapurahajärjestelmän syntyhistoria liittyy ajatukseen korvata kirjailijoille se, että heidän teoksiaan lainataan julkisista kirjastoista. Kirjastolainsäädäntöä valmistellut komitea pohti vuonna 1949 korvauksen periaatteellista oikeutusta. Komitea totesi, että korvausvaatimus laajenisi pian kansainväliseksi ja että tietojen kerääminen joka kirjan lainauskerroista aiheuttaisi kohtuuttomasti työtä ja kustannuksia. Komitea viittasi esityksiin rajoitetummista ja yksinkertaisemmista ratkaisuista ja totesi Norjassa esitetyn, ettei korvaus ja kaantuisikaan sen mukaan kuinka laajalti teoksia on kirjastoissa vaan hyväntekeväisyys- ja ansiokkuusnäkökohtien perusteella.

Vuoden 1960 valtiopäivillä esillä olleeseen kirjastolainsäädäntöä koskevaan ehdotukseen sisältyi erillinen laki kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista. Siinä oli omaksuttu periaate, että kirjailijoille ja kääntäjille suoritettava hyvitys ei määräydy asianomaisen kirjoittamien tai kääntämien kir-

jastossa olevien kirjojen määrän tai niiden lainausmäärän mukaan. Hallituksen esityksessä (HE 64/1960 vp) todettiin, että hyvitys tapahtuu siten, että kirjailijoille ja kääntäjille myönnetään apurahoja ja avustuksia, joiden kokonaismäärä riippuu kirjastojen vuosittain saaman valtionavustuksen yhteissummasta. Eduskunnan sivistysvaliokunta puolestaan totesi esityksestä antamassaan mietinnössä, että apurahat ja avustukset ovat omiaan parantamaan kirjailijoiden ja kääntäjien työskentelymahdollisuuksia ja lisäämään heidän sosiaalista turvaansa. Kirjastokorvausapurahajärjestelmä syntyi näin ollen taiteen edistämisen ja sosiaaliturvaperusteisena.

Eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annettu laki (236/61) tuli voimaan vuoden 1963 alusta. Vuonna 1967 lakiin tehtiin muutoksia, joilla kääntäjät lisättiin vanhuus- ja sairausavustusten piiriin ja 2 §:ssä säädetyt prosentiosuudet muutettiin nykyisiksi. Perusteena hallituksen esityksessä mainittiin anomusten vuosittaiset määrät ja tarve saattaa kääntäjät samaan sosiaaliseen asemaan kuin kirjailijat. Lakiin tehtiin merkittäviä muutoksia myös vuoden 1984 alusta, jolloin lain soveltamisalaan lisät-

tiin tietokirjallisuuden tekijät ja kääntäjät. Samalla apurahoihin ja avustuksiin käytettävänä olevaa rahamäärää nostettiin.

Lakiin vuonna 1993 annetussa Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen (ETA-sopimus) liittyvässä muutoksessa laista poistettiin saajan kotimaisuutta koskeva edellytys. Muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan ETA-sopimuksen kanssa ja sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Lain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion varoista jaetaan vuosittain kirjailijoille ja kääntäjille sen johdosta, että heidän kirjoittamiaan tai kääntämiään kirjoja pidetään maksuttomasti käytettävissä yleisissä kirjastoissa, apurahoja ja avustuksia, joiden kokonaismäärä on 10 prosenttia edellisenä kalenterivuonna kuntien ylläpitämiin yleisiin kirjastoihin hankittuun kirjallisuuteen käytetystä rahamäärästä.

Laissa säädetään myös ne prosenttiluvut, joiden mukaisesti käytettävissä olevat varat jaetaan. Lain alkuperäisen 2 §:n mukaisesti 35 prosenttia jaettiin apurahoina luovaa kirjallista työtä suorittaville kirjailijoille ja 5 prosenttia kirjojen kääntäjille. Avustuksina ahtaissa oloissa eläville iäkkäille kirjailijoille jaettiin 40 prosenttia ja 20 prosenttia kirjailijoille, jotka sairauden tai työkyvyttömyyden johdosta ovat joutuneet taloudellisiin vaikeuksiin.

Vuonna 1967 muutetun 2 §:n mukaan jaetaan nykyisin apurahoina 45 prosenttia luovaa kirjallista työtä suorittaville kirjailijoille ja 10 prosenttia kirjojen kääntäjille. Avustuksina myönnetään 25 prosenttia iäkkäille kirjailijoille ja kääntäjille, jotka elävät ahtaissa taloudellisissa oloissa ja 20 prosenttia kirjailijoille ja kääntäjille, jotka sairauden tai työkyvyttömyyden vuoksi ovat joutuneet taloudellisiin vaikeuksiin.

Kirjastokorvausapurahojen yhteismäärä oli vuonna 1990 noin 17,5 miljoonaa markkaa, vuonna 1991 noin 18 miljoonaa markkaa ja vuonna 1992 noin 17,4 miljoonaa markkaa. Vuoden 1993 valtion menoarviossa apurahoja varten on 14 miljoonaa markkaa.

Vuonna 1992 jaettiin apurahoja kaunokirjallisuuden alalla 472 kirjailijalle ja 132 kääntäjälle, sekä tietokirjallisuuden alalla 124 tietokirjailijalle ja 33 kääntäjälle. Avustuksia iäkkäille kirjailijoille ja kääntäjille jaettiin 62 saajalle ja sairaus- tai työkyvyttömyysavustuksia 84 saajalle. Lain mukaisten apurahojen ja avustusten saajia oli kaikkiaan 907.

1.2. Apurahojen ja avustusten verotus

Eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annetun lain nojalla myönnettyjä kirjastokorvausapurahoja on lain voimaantulosta lähtien pidetty verosta vapaana tulona. Yksittäisen apurahan suuruus ei ole ylittänyt valtion taiteilija-apurahan vuotuisia määriä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin maaliskuussa 1993 erään kääntäjän ennakkotietohakemusta koskevassa asiassa antamassaan ratkaisussa, että tämän vuonna 1992 opetusministeriöltä saama 10 000 markan suuruinen apuraha on hänen veronalaista tuloaan. Korkein hallinto-oikeus yhtyi keskusverolautakunnan perusteluun, jonka mukaan apuraha katsottiin korvaukseksi siitä, että saajan teokset ovat korvauksetta käytettävissä yleisissä kirjastoissa. Tähän nähden kirjastokorvausapurahaa ei katsottu voitavan pitää tulo- ja varallisuusverolain (1240/88) mukaisena verovapaana apurahana.

Suomen kirjastokorvausapurahajärjestelmä ei kuitenkaan perustu yksittäisten kirjailijoiden oikeuteen saada teostensa lainaamisesta korvausta. Apurahoja ja avustuksia jaetaan sillä perusteella, että kirjoja pidetään maksuttomasti käytettävissä yleisissä kirjastoissa. Peruste koskee koko kirjailija- ja kääntäjäkuntaa sekä koko yleistä kirjastolaitosta. Kenelläkään ei ole oikeutta lain perusteella vaatia apurahaa tai avustusta, vaan se myönnetään hakemuksesta kirjallisten tai taiteellisten ansioiden ja tarpeen mukaan. Apurahat jakaa vuosittain opetusministeriö, jonka apuna toimii tätä varten kolmi-vuotiskaudeksi asetettu apurahalautakunta.

Apurahojen ja avustusten verotus on kulttuurin rahoituksen kannalta ongelmallinen. Apurahoja ei nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ole mahdollista korottaa veron kompensoimiseksi. Kirjastokorvausapurahat ovat Suomen kirjallisuuden tärkein tukimuoto.

Opetusministeriön ja valtiovarainministeriön välisten neuvottelujen johtopäätös oli, että hallitus esittää syksyllä 1993 tuloverolakia (1535/92) muutettavaksi siten, että kirjastokorvausapurahat säädetään erikseen verosta vapaaksi sekä vuoden 1993 että aikaisempien vuosien osalta. Tässä yhteydessä valtiovarainministeriö kuitenkin katsoi, että kulttuurin apurahajärjestelmät ovat perusteiltaan vanhentuneita ja että nykytilanne saattaa eri alojen ammatinharjoittajat keskenään eriarvoiseen

asemaan, koska kirjastokorvausapurahalain mukaiset avustukset ovat osittain päällekkäisiä yleisen sosiaali- ja eläketurvan kanssa.

1.3. Ehdotetut muutokset

Hallitus katsoo, että avustusten päällekkäisyys yleisen sosiaali- ja eläketurvan kanssa tulee pääosin poistaa. Kirjastokorvaukset säädettiin aikana, jolloin sosiaali- ja eläketurva ei ollut kehittynyt nykyiselle tasolle.

Lain mukaan jaetaan apurahoista ja avustuksista 25 prosenttia ahtaissa taloudellisissa oloissa eläville iäkkäille kirjailijoille ja kääntäjille ja 20 prosenttia sairauden tai työkyvyttömyyden johdosta taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille kirjailijoille ja kääntäjille. Näistä jakosuuksista saadaan poiketa apurahojen tai avustusten hakijoiden vähäisyydestä johtuen tai muusta pakottavasta syystä siten kuin asetuksella säädetään. Eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annettussa asetuksessa (46/64) on tarkemmat säännökset menettelystä, jota noudattaen jakosuuksista voidaan poiketa.

Avustuksia on käytännössä jaettu huomattavasti laissa olevia jakosuhteita vähemmän. Vuosina 1989—1992 jaettiin avustuksina iäkkäille 7,4 prosenttia ja sairaus- ja työkyvyttömyysavustuksina 4,2 prosenttia apurahojen ja avustusten kokonaissummasta. Vuonna 1992 jaettiin avustuksia iäkkäille kirjailijoille ja kääntäjille 62 kappaletta. Niiden suuruus vaihteli 5 000 ja 35 000 markan välillä ja keskimääräinen suuruus oli 18 081 markkaa. Sairaus- ja työkyvyttömyysavustuksia jaettiin 84 kappaletta. Niiden suuruus vaihteli 500 ja 27 000 markan välillä ja keskimääräinen suuruus oli 8 443 markkaa.

Lakiehdotuksen mukaan avustuksien määrä olisi enintään 8 prosenttia apurahojen ja avustusten määrästä. Muita osuuksia ehdotetaan muutettavaksi siten, että luovaa kirjallista työtä tekeville kirjailijoille jaettaisiin 45 prosentin sijasta 76 prosenttia ja kirjojen kääntäjille 10 prosentin sijasta 16 prosenttia apurahojen ja avustusten kokonaismäärästä.

Kirjastokorvausapurahajärjestelmä on ehdotettujen muutosten jälkeen painotetusti taiteen tukijärjestelmä, jolla edistetään luovaa kirjallista työtä. Apurahojen jakoperusteet ovat kirjallinen ja taiteellinen ansio ja apurahan tarve.

Opetusministeriö ja ministeriötä avustava lautakunta vahvistavat tarkemmat jakoperusteet.

Ehdotetusta 8 prosentin osuudesta voitaisiin edelleen jakaa avustuksia ahtaissa taloudellisissa oloissa eläville kirjailijoille ja kääntäjille. Jakoperusteita tiukennettaisiin siten, että avustuksia myönnetään pääasiassa vain henkilöille, jotka luovan työ kautensa aikana eivät ole kuuluneet vuonna 1970 voimaan tulleen yrittäjäläkkeen piiriin, henkilöille, jotka ovat vuositulojensa vähäisyyden vuoksi olleet yrittäjäläkkeen ulkopuolella, sekä henkilöille, joiden yrittäjäläketurva jää hyvin vähäiseksi.

Kuten nykyisinkin harkittaessa avustusten myöntämistä iäkkäille, ahtaissa taloudellisissa oloissa eläville hakijoille otettaisiin huomioon lisäksi kirjailijan tai kääntäjän ammatillinen ura kokonaisuudessaan. Taloudelliset olot selvitetään asianmukaisesti.

Sairausavustuksina on jaettu myös korvausta lääkäripalkkio- ja lääkekulujen omavastuusuudesta sairausvakuutuksesta saatavan korvauksen jälkeen. Tästä käytännöstä luovutaan yhdenmukaisuuden vuoksi. Sairaus- ja työkyvyttömyysperusteella voitaisiin avustuksia harkita myönnettäviksi vain erityisen painavissa tapauksissa, joissa kirjailija tai kääntäjä on hakemuksen yhteydessä esitetyn selvityksen mukaan suurissa taloudellisissa vaikeuksissa.

Kirjastokorvausapurahajärjestelmään jäisi siis aikaisempaa vähäisempi sosiaaliturvan piire. Päällekkäisyys nykyisen yleisen sosiaali- ja eläketurvan kanssa jäisi marginaaliseksi.

1.4. Muita asiaan vaikuttavia seikkoja

Euroopan yhteisöjen (EY) neuvosto antoi 19 päivänä marraskuuta 1992 direktiivin vuokraus- ja lainausoikeudesta sekä eräistä tekijänoikeuden lähioikeuksista henkisen omaisuuden alalla (92/100/ETY). EY:n jäsenvaltioiden on saatettava lainsäädäntönsä direktiivin mukaiseksi viimeistään heinäkuun 1 päivänä 1994. Direktiivin voimaan saattaminen ja sen aika-taulu Suomen osalta riippuu ETA-sopimuksista.

Ehdotuksessa ei ole otettu huomioon niitä mahdollisia muutoksia, joita saattaa aiheutua tästä direktiivistä. Lainsäädännön muutostarvetta tarkastellaan yhteistyössä Pohjoismaiden kesken ja mahdolliset muutokset valmistellaan niin, että Suomi täyttää ETA-sopimuksen velvoitteet.

2. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole organisatorisia vaikutuksia apurahojen ja avustusten jakamiseen eikä vaikutusta tarkoitukseen käytettävään määrärahaan valtion talousarviossa.

3. Asian valmistelu

Esityksen valmistelun yhteydessä on kuultu Finlands Svenska Författareförening ry:tä, Suomen Kirjailijaliitto ry:tä, Suomen kääntäjien ja tulkkien liitto ry:tä ja Suomen tietokirjailijat ry:tä.

4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun sen on hyväksytty ja vahvistettu. Tarpeellinen aika tulee varata muutosten tekemiseen apurahojen ja avustusten jakamisen menettelyä koskevaan eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annettuun asetukseen.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista 3 päivänä toukokuuta 1961 annetun lain (236/61) 2 §, sellaisena kuin se on 22 päivänä joulukuuta 1983 annetussa laissa (1080/83), seuraavasti:

2 §

Edellä 1 §:n 2 momentissa mainituista osuuksista jaetaan kummastakin apurahoina 76 prosenttia luovaa kirjallista työtä tekeville kirjailijoille ja 16 prosenttia kirjojen kääntäjille sekä avustuksina 8 prosenttia iäkkäille kirjailijoille ja kääntäjille, jotka elävät ahtaissa taloudelli-

sissa oloissa, ja erityisissä tapauksissa kirjailijoille ja kääntäjille, jotka sairauden tai työkyvyttömyyden johdosta ovat joutuneet taloudellisiin vaikeuksiin.

Tämä laki tulee _____ päivänä _____ kuuta 199 .

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Opetusministeri *Riitta Uosukainen*

Laki

eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoistaja avustuksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista 3 päivänä toukokuuta 1961 annetun lain (236/61) 2 §, sellaisena kuin se on 22 päivänä joulukuuta 1983 annetussa laissa (1080/83), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Edellä 1 §:n 2 momentissa mainituista osuuksista jaetaan kummastakin apurahoina 45 prosenttia luovaa kirjallista työtä suorittaville kirjailijoille ja 10 prosenttia kirjojen kääntäjille sekä avustuksina 25 prosenttia iäkkäille kirjailijoille ja kääntäjille, jotka elävät ahtaissa taloudellisissa oloissa, ja 20 prosenttia kirjailijoille ja kääntäjille, jotka sairauden tai työkyvyttömyyden johdosta ovat joutuneet taloudellisiin vaikeuksiin.

Edellä 1 §:n 2 momentissa mainituista osuuksista jaetaan kummastakin apurahoina 76 prosenttia luovaa kirjallista työtä tekeville kirjailijoille ja 16 prosenttia kirjojen kääntäjille sekä avustuksina 8 prosenttia iäkkäille kirjailijoille ja kääntäjille, jotka elävät ahtaissa taloudellisissa oloissa, ja erityisissä tapauksissa kirjailijoille ja kääntäjille, jotka sairauden tai työkyvyttömyyden johdosta ovat joutuneet taloudellisiin vaikeuksiin.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .