

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 13/2007 vp**

Hallituksen esitys laiksi kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 68/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Jorma Waldén, opetusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kulttuurihistoriallista arkistointia koskevien säännösten sisällyttämistä yhteen lakiin ja vanhentuneen vapaakappalelain säädännön uudistamista vastaamaan viestintäympäristön ja tietoyhteiskunnan kehitystä. Esitys sisältää ehdotukset kulttuuriaineistojen tallentamista ja säilyttämistä koskeviksi laiksi, laiksi Kansallisesta audiovisuaalisesta arkistosta sekä yliopistolain ja tekijänoikeuslain muuttamista koskeviksi laeiksi. Tarkoituksena on saattaa lakisääteisen arkistoinnin piiriin painotuotteiden, ääni- ja kuvatallenteiden ja elokuvien li-

säksi myös muut tallenteet, kotimaiset verkkoaineistot sekä Suomessa lähetettävät televisio- ja radio-ohjelmat.

Esitys liittyy vuoden 2008 talousarvioon.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa luovutus- ja tallentamisvelvollisuuksia on arvioitu perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Hallituksen mielestä lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Kulttuuriaineistojen tallentamista ja säilyttämistä koskevan 1. lakiehdotuksen tavoitteena on laajentaa nykyinen vapaakappalejärjestelmä sekä ääni- ja kuvatallenteiden ja elokuvien pysyvä säilyttäminen koskemaan myös sähköistä julkaisuutoimintaa sen eri muodoissa samoin kuin radio- ja televisio-ohjelmia. Pyrkimyksenä on turvata yleisön saataville saatettujen kansallisen kulttuurin aineistojen säilyminen tuleville sukupolville ja samalla tieteellisen tutkimuksen toimintaedellytykset. Lakiehdotukseen sisältyvät säännökset painotuotteiden ja tallenteiden (4 §), verkkoaineiston (8 §), radio- ja televisio-ohjelmien (11 §) sekä elokuvien (14—15 §) luovutusvelvollisuudesta ja tallentamisesta. Painotuotteesta tai tallenteesta on ehdotuksen mukaan korvauksetta luovutettava laissa määrätty määrä kappaleita arkistointia varten.

Ehdotettu laki on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa nauttivien varallisuusarvoisiin immateriaalioikeuksiin liittyvän tekijänoikeuden kannalta. Tämä koskee ennen muuta tekijänoikeuteen sisältyviä taloudellisia oikeuksia (PeVL 28/2004 vp, s. 4/I), kuten oikeutta määrätä teoksen kaupallisesta tai muusta taloudellisesti merkityksellisestä käytöstä (PeVL 7/2005 vp, s. 2/I). Sääntelyllä on kytköksiä myös perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen. Sääntelyä on syytä arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden kannalta.

Toimiva arkistointijärjestelmä, kansallisen kulttuurin aineistojen säilyttäminen tuleville sukupolville sekä tutkimuksen turvaaminen täyttävät perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukselle asetettavat hyväksyttävän tavoitteen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimukset. Hyvä arkistointijärjestelmä on myös perusta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudelle.

Kohtuuttomuus

Kansalliskirjasto voi 1. lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin nojalla myöntää luovutettavien painotuotteiden ja tallenteiden kappaleiden lukumäärän osalta helpotuksia tai vapautuksen luovutusvelvollisuudesta, jos luovutusvelvollisuutta on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Vastavat oikeudet ehdotetaan annettavaksi saman pykälän 2 momentin perusteella Kansalliselle audiovisuaaliselle arkistolle luovutettavien elokuvan sisältämien tallenteiden lukumäärästä.

Perusoikeusrajoitusten edellytyksiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen kannalta rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus ei myöskään saa mennä pitemmälle kuin on perusteltu ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Tämä merkitsee yleensä sitä, etteivät rajoitukset saa olla omistajan kannalta kohtuuttomia (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 45/2005 vp, s. 2/II, PeVL 9/2004 vp, s. 7/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on ilmeistä, ettei lakiehdotuksessa mainittujen kulttuuriarvojen tallentamista ja säilyttämistä voida toteuttaa ehdotettua lievemmin velvoittein, joten lakiehdotus täyttää oikeasuhtaisuuteen liittyvän välttämättömyyden vaatimukset. Perusoikeusjärjestelmän kannalta on kuitenkin jossain määrin ongelmallista, että Kansalliskirjastolle ja Kansalliselle audiovisuaaliselle arkistolle annetaan harkintavalta ("voi" myöntää vapautuksen) ilmeisen kohtuuttoman luovutusvelvollisuuden suhteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että 1. lakiehdotuksen 24 §:n 1 ja 2 momentteja muutetaan esimerkiksi siten, että mainitut momentit jaetaan kahteen virkkeeseen. Ensimmäiset virkkeet koskisivat helpotuksia luovutusvelvollisuuksista. Jälkimmäisten virkkeiden perusteella vapautus olisi myönnettävä, jos luovutusvelvollisuutta on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Lisäksi käsitettä "ilmeinen kohtuuttomuus" on aiheellista vielä täsmentää sitomalla se esimerkiksi aiheutuviin kustannuksiin yms. seikkoihin.

Muun kuin yksinomaan televisiota varten tehdyn elokuvan esityskopion tallentamisvelvollisuutta ei 1. lakiehdotuksen 15 §:n perusteella ole, jos elokuvasta on olemassa vain yksi esityskopio. Ehdotusta perustellaan sillä, että elokuvan esityskelpoisen kopion tallentaminen voi jossakin tilanteessa olla hyvinkin suuri kustanuserä elokuvan tuottajalle.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että jos esityskelpoisten elokuvien kopioiden määrä jää hyvin vähäiseksi, saattaa niiden valmistuskustannukset huomioon ottaen olla kohtuutonta vaatia kopioiden tallentamista. Sen vuoksi valiokunta pitää omaisuudensuojan kannalta asianmukaisena täsmentää edellä mainitun elokuvan tallentamisvelvollisuutta esimerkiksi siten, että tallentamisvelvollisuutta ei ole, jos elokuvasta on olemassa vain yksi esityskopio tai "sitä on aiheutuvista kustannuksista johtuen muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana".

Suunnitelman sitovuus

Opetusministeriö vahvistaa sekä Kansalliskirjaston että Kansallisen audiovisuaalisen arkiston esityksestä 1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin ja 13 §:n 1 momentin nojalla suunnitelman verkkoaineistojen hakemisen ja tallentamisen laajuudesta sekä verkkoaineistojen luovuttamiskäytännöistä samoin kuin televisio- ja radioohjelmistojen tallentamisen laajuudesta sekä nii-

den tallentamiskäytännöistä. Esityksen perustelujen mukaan suunnitelma sidottaisiin ministeriön ja Kansalliskirjaston sekä ministeriön ja Kansallisen audiovisuaalisen arkiston välillä tehtäviin tulossopimuksiin. Tarkoituksena on ottaa huomioon tekniset ja taloudelliset resurssit, tutkimuksen tarpeet sekä luovutettavan tai tallennettavan aineiston tarkoituksenmukaisuus samoin kuin luovuttamis- ja tallentamisvelvollisten tasapuolinen kohtelu.

Säätelystä ei käy ilmi, sisältääkö suunnitelma sitovaa norminantoa. Mainittujen pykälien sanamuodosta ja esityksen perusteluista voi saada kuitenkin käsityksen suunnitelman sitovuudesta ja liittymisestä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Jos suunnitelma sisältää ulkopuolisia sitovia velvoitteita, on perustuslakivaliokunnan mielestä näiden perusteista perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti syytä säätää lailla. Jos taas suunnitelmaa ei ole tarkoitettu sitovaksi, tulee säädösteksti muotoilla siten, että suunnitelman suosituksenomainen luonne käy ilmi suoraan laista (ks. PeVL 58/2006 vp, s. 8/II ja PeVL 20/2005 vp, s. 4).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd

Ville Niinistö /vihr
Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.