

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 7/2005 vp**

Hallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä maaliskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta (HE 28/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Jukka Liedes, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö

- kirkkoneuvos Matti Halttunen, Kirkkohallitus
- oikeustieteen kandidaatti Kristiina Harenko
- professori Mikael Hidén
- assistentti Juha Lavapuro
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva
- tutkija Tuomas Mylly
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, dosentti Rainer Oesch
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— liikenne- ja viestintäministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tekijänoikeuslakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa vuonna 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Tekijänoikeuslakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi eräitä direktiivistä johtumattomia muita muutoksia. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella tekijänoikeuden rajoituksista ja ns. sopimuslissenssistä, hyvityksestä teoksen kappaleiden valmistamisesta yksityiseen käyttöön, teknisin toimenpitein suojattujen teosten suoja-

ta ja käyttämisestä samoin kuin opetusministeriön toimivallasta hyväksyä tekijöitä, esittäviä taiteilijoita ja tuottajia edustavat järjestöt huolehtimaan erinäisistä tehtävistä. Esitys sisältää ehdotuksen myös rikoslain 49 luvun muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Sopimuslissenssisäännökset, hyvitysmaksusäännökset sekä eräät vireillä olevaan vapaakappalelain uudistukseen kytkeytyvät säännökset ovat kuitenkin tarkoitettut tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuk-

sella säädettävänä ajankohtana. Direktiivin täytäntöönpanoon varattu aika on päättynyt 22 päivänä joulukuuta 2002.

Esityksen verraten laajoissa säätämisyjärjestysperusteluissa tehdään selkoa yhtäältä tekijänoikeuden perustuslainsuojasta ja toisaalta tekijänoikeuden suhteesta sananvapauteen, elinkeinovapauteen ja sivistyksellisiin perusoikeuk-

siin. Tältä pohjalta perusteluissa arvioidaan yksityiskohtaisesti ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt toivottavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Tekijänoikeus luetaan perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa nauttaviin varallisuusarvoisiin immateriaalioikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 62/II, PeVL 1/1995 vp, s. 1/II). 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. Myös tekijän moraalisisilla oikeuksilla on liittymäkohtia perusoikeuksiin, kuten perustuslain 10 §:ssä turvattuun kunnian suojaan, 7 §:ään sisältyviin tahdonvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen samoin kuin perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin (PeVL 28/2004 vp, s. 4).

Tekijänoikeuslainsäädäntö on merkityksellistä myös muiden henkilöiden kuin tekijänoikeuden tai sen lähioikeuksien haltijoiden perusoikeuksien näkökulmasta. Viestinnän oikeudellisiin edellytyksiin vaikuttavan sääntelyn yhteydessä on huomionarvoinen esimerkiksi perustuslain 12 §:ssä jokaiselle turvattu sananvapaus, johon sisältyy oikeus paitsi ilmaista ja julkistaa myös vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain 16 §:n säännökset tieteeseen, taiteeseen ja ylimmän opetuksen vapaudesta samoin kuin mahdollisuudesta itsensä kehittämiseen varattomuuden estämättä ovat merkityksellisiä yhtä hyvin tekijöiden kuin teoksia käyttävienkin näkökulmasta. Teoskappaleen omistukseensa hankkineen

omaisuudensuojaan liittyvät näkökohdat eivät nekään ole vailla merkitystä.

Tekijänoikeuslainsäädäntö sääntelee keskeisesti tekijänoikeuden haltijan ja muiden henkilöiden — ei niinkään tekijän ja julkisen vallan — välisiä suhteita. Perusoikeussäännösten vaikutus tällaisiin ns. horisontaalisuhteisiin välittyä perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yleensä perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön välityksellä (HE 309/1993 vp, s. 29/I). Tällaisessa asetelmassa on valiokunnan mielestä tärkeää, että lainsäädännössä tulevat tasapainoisella tavalla huomioon otetuiksi kaikki sääntelyn kannalta merkitykselliset perusoikeudet. Sääntely ei saa esimerkiksi johtaa sen enempää tekijänoikeuden haltijoiden kuin teosten käyttäjienkään oikeuksien kohtuuttomaan rajoittamiseen. Perusoikeuksien välinen tasapaino tulee ottaa huomioon myös tekijänoikeuslainsäädäntöä tulkittaessa ja sovellettaessa.

Tekijänoikeuslaki on siihen eri syistä tehtyjen lukuisten osittaismuutosten seurauksena muodostunut varsin mutkikkaaksi ja vaikeaselkoiseksi, eikä käsiteltävänä oleva lakiehdotus ole kaikin osin omiaan lisäämään sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Tämä on ongelmallista, koska tekijänoikeuslainsäädäntö koskee nykyaikaisessa yhteiskunnassa lähes kaikkia ihmisiä. Viestintäteknologian kehityksen seurauksena yksityiset henkilöt samoin kuin kansalaisjärjestöt ja vastaavat voivat yhä enenevässä määrin olla paitsi tekijänoikeuden suojaamien viestien vastaanottajia ja käyttäjiä myös niiden tuottajia ja julkaisijoita (ks. PeVM 14/2002 vp, s.

3/II). Tietoyhteiskuntaa kehitettäessä on erilaisin teknisin välinein harjoitettavasta viestinnästä tullut käytännössä tauotonta, ja viestintä voi nykyisin liittyä suureen osaan henkilön päivittäisiä toimintoja. Näistä syistä tekijänoikeuslainsäädäntöön kohdistuu erityisiä selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksia.

Tekijänoikeuslain vaikeaselkoisuus voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2004 vp, s. 3/II). Tämä vaatimus ei täyty parhaalla mahdollisella tavalla, kun säännökset tekijänoikeusrikoksesta ja -rikkomuksesta saavat olennaisen sisältönsä vaikeaselkoisen tekijänoikeuslain kautta. Tähän seikkaan on valiokunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota sovellettaessa rangaistussäännöksiä yksittäistapauksissa.

Valiokunta pitää edellä esitetyn perusteella tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimiin tekijänoikeuslainsäädäntöä selkeyttävän kokonaisuudistuksen aikaansaamiseksi. Tässä yhteydessä on tarpeen arvioida tekijänoikeuslainsäädännön kokonaisuutta eri perusoikeuksien näkökulmista ja toteuttaa lainsäädännön tasapainottamiseksi mahdollisesti tarvittavat sääntelytoimet.

Vapaat teokset

Tekijänoikeuslakiehdotuksen 9 §. Tekijänoikeutta ei 9 §:n 1 momentin mukaan ole lakeihin ja asetuksiin eikä viranomaisen tai muun julkisen toimielimen päätöksiin ja lausumiin taikka viranomaisen tai muun toimielimen niistä tekemiin tai teettämiin käännöksiin. Ehdotuksesta sinänsä ei ole perustuslain näkökulmasta huomautettavaa. Lakeihin ja asetuksiin on kuitenkin asianmukaista säännöksessä rinnastaa muut Suomen säädöskokoelmasta annetun lain mukaan julkaistavat säädökset ja määräykset sa-

moin kuin valtiosopimukset ja kansainvälisiä velvoitteita sisältävät muut vastaavat asiakirjat.

Tekijänoikeus kohdistuu 9 §:n 2 momentin perusteella myös sellaisiin itsenäisiin teoksiin, jotka sisältyvät 1 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin. Näitä teoksia saa kuitenkin toisintaa asiakirjan yhteydessä sekä käyttää asiakirjasta erillään siihen hallinnolliseen tai muuhun tarkoitukseen, johon asiakirja liittyy.

Säännös on ongelmallinen perustuslain 12 §:ssä turvatussanavapauden ja samassa pykälässä vahvistetun julkisuusperiaatteen kannalta. Vaikka tekijänoikeuden suojaamiseen tähtäävä päämäärä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, on kyseenalaista, onko ehdotettu sääntely painavan tarpeen vaatima. Lakeihin ja säännöksessä tarkoitettuihin muihin asiakirjoihin ei nimittäin yleensä sisälly itsenäisiä teoksia. Jos taas asiakirjan sinänsä julkista osaa saa käyttää vapaasti vain asiakirjasta pääteltävään tarkoitukseen, voi tekijänoikeuden ulottaminen asiakirjojen osiin joissakin tilanteissa muodostua kohtuuttomaksi rajoitukseksi julkiselle keskustelulle, vapaalle tiedonvälitykselle ja vallankäytön julkiselle kritiikille. Ehdotus ei valiokunnan mielestä myöskään ole — toisin kuin esityksen perusteluissa todetaan — sääntelyä selkeyttävä.

Ehdotusta tulee edellä esitetyn perusteella täsmentää, jos säännöstä pidetään ylipäätään tarpeellisena. Tällöin on syytä harkita lakien ja muiden säädösten sekä viranomaisten niille laila siirretyn toimivallan nojalla antamien yleisten oikeussääntöjen samoin kuin valtiosopimusten ja vastaavien asiakirjojen sulkemista kokonaan 2 momentin soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi säännös on syytä muotoilla sananvapautta ja julkisuusperiaatetta ehdotettua vähemmän rajoittavasta lähtökohdasta käsin esimerkiksi niin, että asiakirjassa mahdollisesti olevaa itsenäistä teosta ei saa asiakirjasta erillään käyttää puhtaasti kaupalliseen tarkoitukseen.

Teoksen esittäminen jumalanpalveluksen yhteydessä

Julkaistun teoksen saa näytelmä- ja elokuvateosta lukuun ottamatta esittää 21 §:n 1—3 momen-

tin perusteella julkisesti opetuksen yhteydessä samoin kuin sellaisessa maksuttomassa tilaisuudessa, jossa teosten esittäminen ei ole pääasia ja jota ei järjestetä ansiotarkoituksessa. Nykyisestä poiketen tämä ei pykälän 4 momentin mukaan kuitenkaan koske teoksen julkista esittämistä jumalanpalveluksen yhteydessä.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 11 §:ssä turvatus uskonnonvapauden näkökulmasta. Perustuslain 11 §:n 2 momentissa lueteltuihin uskonnonvapauden tärkeimpiin ilmenemismuotoihin kuuluu oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa. Uskonnon tunnustamisen ja harjoittamisen vapautteen mainitaan säännöksen esitöissä sisältyvän kunkin uskonnollisen yhteisön mahdollisuus päättää omista uskonnollisista menoistaan (HE 309/1993 vp, s. 55/II, PeVM 10/2002 vp, s. 2—3). Uskonnollisten menojen joukossa jumalanpalveluksen voidaan valiokunnan mielestä katsoa kuuluvan uskonnonvapautteen sisältyvän uskonnon harjoittamisoikeuden ydinalueelle.

Esityksen perusteluista ilmenevänä sääntelyn tarkoituksena on siirtää musiikin esittäminen jumalanpalveluksessa tekijänoikeuden piiriin. Sääntely ei säännöksen sanamuodon perusteella kuitenkaan rajaudu jumalanpalvelusmusiikkiin, vaan kattaa musiikkiteosten lisäksi muidenkin teosten esittämisen jumalanpalveluksessa. Ehdotuksen vaikutukset riippuvat tältä osin siitä, missä määrin kunkin uskonnollisen yhteisön jumalanpalveluksissa esitettävät tekstit tai esimerkiksi saarnat ovat tekijänoikeuslaisia tarkoitettuja teoksia. Musiikki- ja muiden teosten esittämisen saattaminen tekijöiden tai heitä edustavien järjestöjen luvasta riippuvaiseksi merkitsee ehdotetussa muodossaan valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan siinä määrin laajaa puuttumista uskonnonharjoittamisoikeuden ydinalueelle, ettei ehdotus täytä sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksia.

Ehdotus on ongelmallinen myös uskonnonvapautteen kiinteästi liittyvän, perustuslain 6 §:n 2 momenttiin sisältyvän uskontoon perustuvan syrjinnän kiellon näkökulmasta. Ehdotus nimittäin asettaa jumalanpalvelukset heikompaan asemaan lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentissa

tarkoitettuihin muihin julkisiin tilaisuuksiin verrattuna ja muodostuu siten uskonnon perusteella syrjiväksi.

Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä näin ollen on, että 21 §:n 4 momentti poistetaan lakiehdotuksesta ja jumalanpalvelus rinnastetaan pykälässä joko opetustilaisuuteen tai 2 momentissa tarkoitettuun tilaisuuteen.

Laillisen lähteen vaatimus

Valmistaminen yksityiseen käyttöön. Tekijänoikeuslain 2 luvussa säädetyn tekijänoikeuden rajoituksen nojalla ei 11 §:n 5 momentin pääsäännön mukaan saa valmistaa kappaleita sellaisesta teoksen kappaleesta, joka on valmistettu tai saatettu yleisön saataviin 2 §:n vastaisesti. Kieltoa ei momenttiin sisältyvän poikkeussäännön perusteella sovelleta teosten käyttämiseen momentista ilmenevien erinäisten säännösten nojalla.

Ehdotettu ns. laillisen lähteen vaatimus koskee myös valmistamista yksityiseen käyttöön. Jokainen saa nimittäin tekijänoikeuslain 2 lukuun sisältyvän 12 §:n 1 momentin mukaan valmistaa julkistetusta teoksesta muutaman kappaleen yksityistä käyttöään varten. Näin valmistettuja kappaleita ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen. Tekijänoikeuden tätä rajoitusta voidaan perustella esimerkiksi teoksen käyttäjän omaisuuden suojaan, sananvapautteen, yksityiselämän suojaan ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvillä näkökohdilla.

Henkilöllä tulee ehdotetun sääntelyn perusteella olla tieto lähdekappaleen laillisuudesta, jotta hänellä olisi lain 12 §:ään perustuva oikeus. Vaatimus on nykyaikaisessa viestintäteknisessä ympäristössä varsin korkea. Esimerkiksi avoimessa tietoverkossa saatavilla olevasta aineistosta voi — kuten esityksen perusteluissa todetaan — olla vaikea päätellä, onko se laillista vai ei; joskus päättely on jopa mahdotonta. Tällainen epävarmuus oikeuden olemassaolosta on perusoikeuskyltensä sääntelyn yhteydessä ongelmallista.

Ongelman vakavuutta lieventää jossain määrin se, että muutaman kappaleen valmistaminen

yksityistä käyttöä varten 11 §:n 5 momentin vastaisesti ei 56 a §:n 2 momentin perusteella ole tekijänoikeusrikkomuksena rangaistava teko. Kappaleen yksityiseen käyttöön lainvastaisesti valmistanut on kuitenkin 57 §:n 1 momentin mukaan tuottamuksestaan riippumatta velvollinen suorittamaan tekijälle kohtuullisen hyvityksen, minkä lisäksi kappaleen valmistaja voidaan 58 §:n nojalla tuomita menettämisseuraamukseen. Tällaiset seuraamukset voidaan sääntelyn kokonaisuus huomioon ottaen tuomita myös henkilölle, joka ei ole tiennyt hänen käyttämänsä aineiston olevan lainvastaista. Mahdollisuus seuraamusten tuomitsemiseen voi valiokunnan mielestä muodostua kohtuuttomaksi etenkin, kun henkilön on käytännössä vaikeaa tai jopa mahdotonta saada selkoa käyttämänsä aineiston lainmukaisuudesta.

Valiokunta pitää edellä esitetyn perusteella perusoikeussyistä tärkeänä, että muutaman kappaleen valmistaminen tekijänoikeuslain 12 §:n perusteella yksityiseen käyttöön rajataan tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen perustuvan seuraamussääntelyn ulkopuolelle.

Teknisen toimenpiteen suojaamisen kierto. Selaisesta teoksen kappaleesta ei 11 §:n 5 momentin nojalla saa valmistaa kappaleita yksityiseen käyttöön, jota suojaava tekninen toimenpide on 50 a §:n vastaisesti kierretty.

Teoksen kappaleen laillisesti hankkineella on 50 a §:n 3 momentin perusteella oikeus kiertää tekninen suojaus saadakseen teoksen kuultavilleen ja nähtävilleen. Suojauksen kiertäneen henkilön hallussa on tällöin kappale, jota suojaavaa teknistä toimenpidettä ei ole kierretty 50 a §:n vastaisesti vaan sen mukaisesti ja josta henkilöllä 11 §:n 5 momentin sanamuodon perusteella on oikeus valmistaa muutama kappale yksityiseen käyttöön. Lakiehdotuksen 50 a §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan teoksesta ei kuitenkaan saa valmistaa kappaleita, jos sitä suojaava tekninen toimenpide on kierretty teoksen saamiseksi kuultaville ja nähtäville. Kiellettyä on esimerkiksi valmistaa tällaisesta teoksesta kappaleita yksityiseen käyttöön. Mainitut säännökset ovat siten keskenään ristiriidassa.

Valiokunta pitää oikeutta valmistaa teoksesta muutamia kappaleita yksityiseen käyttöön teoksen laillisesti hankkineen perusoikeuksien näkökulmasta perusteltuna. Viime kädessä kysymys on henkilön oikeudesta käyttää teosta sen käyttötarkoitusta vastaavalla tavalla eli oikeudesta katsella ja kuunnella teosta. Tekijänoikeutta suojaa valiokunnan mielestä riittävästi tekijänoikeuslain 12 §:n 1 momentin sisältämä kielto käyttää momentin nojalla valmistettua kappaletta muuhun tarkoitukseen. Lakiehdotuksen 50 a §:n 3 momentista on näin ollen syytä poistaa sen viimeinen virke.

Tallentamis- ja säilyttämisvelvollisuus. Lakiehdotuksen 25 d §:n 4 momentissa säädetään oikeudesta valmistaa ja säilyttää lähetetystä tai välitetystä teoksesta kappale lakiin perustuvan tallentamis- tai säilyttämisvelvollisuuden täyttämiseksi. Tällaisesta velvollisuudesta on säännös esimerkiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 6 §:ssä. Laissa säädetyn velvollisuuden täyttämiseen perustuva teoksen kappaleen valmistaminen tulee valiokunnan mielestä sisällyttää 11 §:n 5 momentin poikkeussäännöksen piiriin. Tallentamis- ja säilyttämisvelvollisuus voi nimittäin kohdistua myös laillisen lähteen vaatimuksen vastaisesti valmistettuun aineistoon. Lakiehdotusta on tältä osin tarpeen täydentää.

Välimuistitallenteet. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota 11 §:n 5 momentissa olevan kiellon mahdollisiin vaikutuksiin tietoverkon käytön kannalta tarpeellisten hakukoneiden toimintaedellytyksille. Hakukoneen toiminta näyttäisi nimittäin merkitsevän laajamittaista ja jatkuvaa tekijänoikeuslain rikkomista siltä osin kuin se perustuu tietoverkossa olevasta aineistosta tehtäville ns. välimuistitallenteille, jos tällaisen tallenteen valmistamista ei voida pitää lakiehdotuksen 11 a §:n mukaan sallittuna kappaleen tilapäisenä valmistamisena. Tällöin sääntely muodostuisi perustuslain 12 §:ssä turvatus sananvapauden näkökulmasta merkitykselliseksi tietoverkkojen käyttörajoitukseksi. Valiokunta pitää näistä syistä tärkeänä, että sivistysvaliokun-

ta selvittää ehdotetun sääntelyn vaikutuksia tältä osin ja varmistaa tarvittaessa lakiehdotuksen 11 §:n 5 momentin poikkeussäntöön lisättävin nimenomaisin maininnoin, että tietoverkon kaikkien käyttäjien kannalta tarpeellisia hakukoneita voidaan tekijänoikeuslainsäädännön estämättä käyttää vastaisuudessaakin.

Jakeluvelvoitteen alaisten ohjelmien edelleen lähettäminen

Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teyryitys saa tekijänoikeuslain 25 i §:n 1 momentin nojalla lähettää edelleen johtoja pitkin yleisön vastaanotettavaksi viestintämarkkinalain 134 §:ssä tarkoitettuun televisio- ja radiolähetykseen sisältyvän teoksen samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa lähetystä muuttamatta. Tekijällä on lakiehdotuksen 25 i §:n 2 momentin perusteella oikeus korvaukseen edelleen lähettämisestä. Korvaus voidaan maksaa ainoastaan 26 §:n 1 momentissa tarkoitetun järjestön välityksellä. Ehdotus vastaa näiltä osin voimassa olevaa sääntelyä.

Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teyryitys on viestintämarkkinalain 134 §:n 1 momentin perusteella velvollinen 3 momentissa tarkoitettuja tilanteita lukuun ottamatta siirtämään verkossa korvauksetta Yleisradio Oy:n vapaasti vastaanotettavissa olevat julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot sekä niihin liittyvät vapaasti vastaanotettavissa olevat oheis- ja lisäpalvelut. Sama koskee valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla verkon sijaintikunnassa tarjottuja televisio- ja radio-ohjelmistoja sekä niihin sisältyviä ohjelmaa varten toimitettuja aineistoja, ohjelmistoihin liittyviä mainoksia ja muita vastaavia palveluja. Ohjelmistot ja palvelut on tarjottava käyttäjälle muuttamattomina ja samanaikaisina alkuperäisen lähetyksen kanssa. Vapaasti vastaanotettavissa olevat ohjelmistot ja palvelut on tarjottava käyttäjille maksutta.

Viestintämarkkinalakiehdotuksen arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi siirtovelvollisuudesta säätämiseksi olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyväksyttävät, sananvapauteen liittyvät perusteet. Valiokunta piti oh-

jelmistojen jakamista kaapeliverkkojen välityksellä televisiotoiminnan valtakunnallisen toteutumisen edellytyksenä tilanteessa, jossa televisiolähetykset voitiin noin 40 prosentissa kotitalouksista ottaa käytännössä vastaan vain kaapeliteitse (PeVL 61/2002 vp, s. 4/II).

Tällaisessa kokonaisasetelmassa säännös teyryityksen velvollisuudesta maksaa tekijälle korvausta lailla säädetyn velvoitteen täyttämisestä ei valiokunnan mielestä ole perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuun omaisuuden suojan näkökulmasta oikeasuhtaista. Tekijän oikeus saada korvaus alkuperäisen ohjelman lähettäjäyryityksen lisäksi myös ohjelmaa jakavalta teyryitykseltä ylittää valiokunnan mielestä sen, mihin tekijällä tulee kohtuudella olla tällaisessa tilanteessa oikeus. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tekijänoikeusjärjestöt eivät olekaan perineet korvauksia jakeluvelvollisilta teyryityksiltä. Jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tulee siitä edellä esitetyn perusteella poistaa 25 i §:n 2 momentin säännökset tekijän oikeudesta korvaukseen jakeluvelvoitteen alaisesta edelleen lähettämisestä.

Maahantuonnin kriminalisointi

Tekijänoikeusrikkomuksesta rangaistaan 56 a §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla sitä, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tuo maahan tai Suomen alueelle edelleen kolmanteen maahan kuljetettavaksi teoksen kappaleen, jonka hän tietää tai jota hänellä on perustellusti syytä epäillä valmistetuksi ulkomailla sellaisissa olosuhteissa, että valmistaminen Suomessa olisi ollut tekijänoikeuslain mukaan rangaistavaa.

Säännöksen perusteella rangaistavaa on yhdenkin ulkomailla — myös EU:n alueella — valmistetun kappaleen maahan tuonti. Säännöksessä ei edellytetä teon liittyvän kaupallisiin tarkoituksiin, vaan rangaistavaa on kappaleen maahan tuonti myös yksityisessä tarkoituksessa käytettäväksi. Maahan saapuvaa henkilöä on siten säännöksen perusteella mahdollista epäillä syylliseksi tekijänoikeusrikkomukseen siinäkin tapauksessa, että hänen hallussaan on teoskappaleen

hankintamaan lainsäädännön mukaan laillisesti valmistettu kappale. Näin ollen sääntely koskee muiden ohella myös Suomeen saapuvaa turistia, jonka hallussa voi esimerkiksi olla hänen henkilökohtaiseen käyttöönsä kotimaassaan hankkima ja siellä laillisesti valmistettu teoskappale.

Näin laaja, tekijänoikeuden suojan näkökulmasta kaikkein vähäisimpienkin tekojen kriminalisointi ei valiokunnan mielestä vastaa parhaalla mahdollisella tavalla vaatimusta eri perusoikeusnäkökohtien tasapainottamisesta. Omaisuuden suojan kannalta on esimerkiksi pulmallista, että yhdenkin, ulkomailla laillisesti valmistetun teoskappaleen henkilökohtaiseen käyttöönsä hankkinut voidaan 57 §:n nojalla tuomita suorittamaan tekijälle kohtuullinen hyvitys ja korvaus, minkä lisäksi teoskappale voidaan 58 §:n nojalla tuomita menetetyksi. Perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta taas ei ole asianmukaista, että rikoksen tunnusmerkistö määräytyy teoksen valmistamista koskevien verraten vaikeasti avautuvien säännösten kautta, vaikka teon rangaistavuus edellyttääkin tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta.

Laajaan henkilö- ja tekojoukkoon ulottuva rangaistussäännös on valiokunnan mielestä aiheellista tarkistaa oikeasuhtaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia paremmin vastaavaksi.

Sopimuslisenssi

Tekijänoikeuslain 2 luvun säännöksiä sopimuslisenssistä sovelletaan 26 §:n 1 momentin mukaan teoksen käytöstä sopimiseen käyttäjän ja opetusministeriön hyväksymän, lukuisia tietyn alan Suomessa käytettyjen teosten tekijöitä edustavan järjestön välillä. Käyttäjä saa tällaisen sopimuksen mukaisin ehdoin käyttää sellais-takin tekijänoikeuden suojaamaa saman alan teosta, jonka tekijää järjestö ei edusta. Järjestön oikeus tehdä sopimuksia myös muiden kuin järjestölle sopimuslisenssin luovuttaneiden tekijöiden puolesta on perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta merkityksellinen tekijän sopimusvapauteen kohdistuva rajoitus (PeVL 41/2000 vp, s. 3/I).

Sopimuslisenssijärjestelmä on voimassa olevaan lakiin perustuva ja vakiintunut tekijänoikeuksien yhteisvalvonnan muoto, jonka tarkoituksena on muun ohella helpottaa teosten käyttäjien mahdollisuuksia hankkia tekijänoikeuslainsäädännön edellyttämät luvat etenkin aineiston massaluonteisia käyttötilanteita varten. Järjestelmälle on siten käyttäjien perusoikeuksien, kuten sananvapauden ja sivistyksellisten oikeuksien edistämiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on huomattava, että tekijällä on sopimuslisenssiä koskevien erityissäännösten perusteella oikeus kieltää teoksensa käyttö lukuun ottamatta teoksen valokopiointiin 13 §:n mukaan liittyvää vähäistä poikkeusta. Järjestön ulkopuolisella tekijällä on 26 §:n 4 momentin perusteella laajempi oikeus saada korvaus teoksen käytöstä kuin järjestön edustamilla tekijöillä. Lisäksi on olennaista, että tekijällä on esityksen perustelujen mukaan oikeus sopimuslisenssisäännösten estämättä kaikissa tapauksissa sopia teoksen käyttämisestä siltä osin kuin hän ei ole luovuttanut teoksen käyttöoikeuden teko-oikeutta järjestölle. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Estettä ei valiokunnan mielestä ole sille, että heikomman osapuolen suoja otetaan sääntelyä kehitettäessä huomioon.

Hyvitysmaksu

Maksun luonne. Valmistajan tai maahantuojan on 26 a §:n 1 momentin mukaan suoritettava maksu yleisön keskuuteen levitettäväksi valmistetusta tai maahan tuodusta ääni- ja kuvanauhasta sekä muusta sellaisesta laitteesta, johon teos voidaan tallentaa ja jota merkittävässä määrin käytetään teoksen kappaleen valmistamiseen yksityiseen käyttöön. Laitteen esitysajan tai tallennuskapasiteetin perusteella määräytyvä maksu suoritetaan tekijöitä edustavan järjestön välityksellä käytettäväksi hyvityksenä teosten tekijöille sekä tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin.

Kasettimaksuksi yleisesti kutsutussa hyvityksessä on kysymys lakisääteisestä, viime kädessä laitteiden käyttäjiltä yhtenäisin perustein perittävistä ja teosten tekijöille tuloutettavasta raha-

suorituksesta. Vaikka hyvityksessä voidaan nähdä verolle ominaisia piirteitä, on se valiokunnan mielestä kuitenkin ymmärrettävä yksityisoikeudelliseksi korvaukseksi teosten kopioinnista tekijöille aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Tästä näkökulmasta on jossain määrin ongelmallista, että maksusuorituksista kertyneitä varoja käytetään ehdotetun säännöksen perusteella tekijöille suoritettavan hyvityksen lisäksi myös "tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin". Tarkoituksena esityksen perustelujen mukaan on mahdollistaa hyvitysvaikutuksen kohdistaminen mahdollisimman moniin oikeudenhaltijoihin tai kokonaisuun oikeudenhaltijaryhmiin tilanteessa, jossa henkilökohtaisilla tilityksillä ei käytännössä voida saavuttaa kaikkia oikeudenhaltijoita. Näin ollen myös kertyneitten varojen yhteistä osuutta käytetään ainakin välillisesti hyvitykseksi teosten tekijöille. Säännöksen sanamuotoa on valiokunnan mielestä kuitenkin aiheellista tältä osin täsmentää maksun hyvitysluonnetta paremmin vastaavaksi. Sama huomautus koskee 26 b §:n 1 momenttia.

Hyvitysmaksun periminen. Hyvitysmaksun perii 26 b §:n 1 momentin perusteella opetusministeriön hyväksymä tekijänoikeusjärjestö. Esityksestä ei ilmene, mitä perimisellä tässä yhteydessä tarkoitetaan ja onko järjestön esimerkiksi tarkoitus suorittaa jonkinlaisia perimistoimenpiteitä. Ehdotuksen muiden säännösten perusteella on kuitenkin mahdollista päätellä tarkoituksena olevan, että maksuvelvollisen tulee vain suorittaa hyvitysmaksu järjestön välityksellä, kuten 26 a §:n 1 momentissa hyvitysmaksun ja 47 a §:ssä käyttökorvausten suorittamisesta mainitaan, eli käytännössä järjestölle, jonka asiana on tulouttaa kertyneet varat tekijöille. Näin ymmärrettynä sääntely ei valiokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi perustuslain näkökulmasta. Ehdotuksen 26 b §:n 1 momentista on tällöin poistettava tarpeetonta epäselvyyttä aiheuttava maininta maksun perimisestä. Muussa tapauksessa lakiehdotusta tulee täydentää esimerkiksi saatavien perinnästä annettua lakia vastaavilla säännöksillä muun ohella maksun perimisessä käytettävissä olevista perintätoimista, hy-

västä perintätavasta ja maksuvelvollisen oikeus-
turvasta.

Jälleenmyyjän regressioikeus. Jälleenmyyjällä on 26 a §:n 2 momentin perusteella oikeus vaatia suorittamansa maksu toiselta jälleenmyyjältä. Esityksen perustelujen mukaan kysymys on jälleenmyyjän regressioikeudesta ja mahdollisuudesta periä regressisaatava vastuuketjussa edellä olevalta jälleenmyyjältä. Tämä seikka ei ilmene laista, kuten ei sekään, miten jälleenmyyjien keskinäinen vastuuketju määräytyy. Sääntelyä on tarpeen näiltä osin täydentää.

Järjestön hyväksyminen

Hyväksymisen edellytykset. Sopimuslisenssisäännösten nojalla tehtävän sopimuksen toisena osapuolena on 26 §:n 1 momentin mukaan opetusministeriön hyväksymä, lukuisia tietyn alan Suomessa käytettyjen teosten tekijöitä edustava järjestö. Opetusministeriö hyväksyy 26 §:n 2 momentin perusteella järjestön määrääjäksi, enintään viideksi vuodeksi. Hyväksyminen voidaan peruuttaa, jollei järjestö noudata hyväksymispäätöksessä asetettuja ehtoja. — Vastaavia säännöksiä opetusministeriön toimivallasta hyväksyä järjestö sisältyy 26 b §:n 1 momenttiin ja 47 a §:n 5 momenttiin.

Hyväksymisen ainoana edellytyksenä on, että järjestö edustaa lukuisia Suomessa käytettyjen teosten tekijöitä. Edellytyksen täytyessä ministeriön on 26 §:n 2 momentin sanamuodon perusteella ("opetusministeriö hyväksyy") myönnettävä järjestölle säännösten tarkoittama auktorisointi. Lakiehdotuksen 26 b §:n 1 momentin mukainen hyväksyminen edellyttää lisäksi, että järjestö sitoutuu käyttämään ministeriön ja järjestön vuosittain sopiman osan 26 a §:ssä tarkoitettua hyvitysmaksun tuotosta tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin ministeriön hyväksymän maksuvarojen käyttösuunnitelman mukaisesti.

Esityksen perusteluissa todetaan, että hyväksymisestä päätettäessä tulee ottaa huomioon muitakin seikkoja. Järjestön tulee esimerkiksi olla oikeudenhaltijoita riittävästi edustava. Huomiota tulee kiinnittää myös järjestön organisaation samoin kuin järjestön valmiuteen ja ky-

kyyn hoitaa auktorisoidulle järjestölle lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Hyväksymispäätöstä tulee muutenkin harkita kokonaisvaltaisesti ja ottamalla huomioon kaikki tiedossa olevat asiahaarat, joiden luonteesta perusteluissa ei toisaalta tehdä selkoa. Lisäksi hyväksyminen voidaan perustelujen mukaan myöntää yhdelle tai useammalle järjestölle järjestelmän toimivuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen. Perustelut — toisin kuin lain säännökset — viittaavat pikemminkin ministeriön vapaaseen kuin sidottuun harkintaan.

Jotta esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus on mahdollista saavuttaa, on lakiehdotusta perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallankäytön lainalaisuusvaatimuksen takia täydennettävä säännöksillä järjestön hyväksymisen edellytyksistä ja ministeriön harkintaa ohjaavista seikoista hyväksymisestä päätettäessä. Lisäksi on asianmukaista lisätä lakiin säännös hyväksymispäätöksen tekemisestä järjestön hakemuksesta. — Samat huomautukset koskevat ministeriön toimivallan sääntelyä 26 b §:n 1 momentissa ja 47 a §:ssä.

Hyväksymispäätöksessä asetettavat ehdot. Lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentista ilmenee välillisesti, että opetusministeriölle on tarkoitus antaa toimivalta asettaa järjestölle hyväksymispäätöksessä ehtoja. Lakiehdotus ei kuitenkaan sisällä nimenomaisia säännöksiä ministeriön tällaisesta toimivallasta eikä siitä, mitä tai edes minkä tyyppisiä ehtoja ministeriö voi järjestölle asettaa. Ehdotusta on perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä tältäkin osin tarpeen täydentää. — Sama huomautus koskee 47 a §:n 5 momenttia. Myös 26 b §:n 1 momenttiin on tarpeen lisätä säännökset edellytyksistä, joiden täytyessä opetusministeriö hyväksyy momentissa tarkoitettujen hyvitysmaksuvarojen käyttösuunnitelman.

Hyväksymisen peruuttaminen. Ministeriöllä on 26 §:n 2 momentin perusteella toimivalta peruuttaa hyväksyminen järjestön rikkoessa hyväksymispäätöksessä asetettuja ehtoja. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yh-

teydessä pitänyt luvan peruuttamista vakiintuneesti yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Valiokunta on sen vuoksi katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 14/2004 vp, s. 3/I, PeVL 44/2004 vp, s. 2—3). Näitä periaatteita on valiokunnan mielestä syytä noudattaa myös ehdotetuissa 26 §:n 2 momentin ja 47 a §:n 5 momentin säännöksissä järjestölle myönnetyn hyväksymisen peruuttamisesta. Lakiehdotusta on täydennettävä, jotta se voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asetuksenantovaltuudet

Yleistä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. PeVL 33/2004 vp, s. 4—6).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 33/2004 vp, s. 4/I).

Valtioneuvoston asetuksenantovalta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään lakiehdotuksen 16 §:n nojalla niistä arkistoista, kirjastoista ja museoista, joilla on oikeus valmistaa kappaleita omissa kokoelmissaan olevista teoksista. Valtuutus ei sisällä lainkaan asetuksenantajan harjittelun käyttöä rajoittavia tai ohjaavia sään-

nöksiä, vaan jättää tekijänoikeuden rajoitukseen oikeutettavien laitosten valinnan asetuksenantajan vapaaseen harkintaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta on ongelmallista valtuuttaa asetuksenantaja valitsemaan vapaasti myös sellaiset yksityiset laitokset, jotka voivat käyttää lakiin perustuvaa oikeutta teoksen kappaleiden valmistamiseen. Ehdotus ei avoimuudessaan täytä valtuuden täsmällisyyteen perusoikeuskyskyntäisen sääntelyn yhteydessä kohdistuvia vaatimuksia. Sääntelyä on täsmennettävä, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Laista tulee käydä riittävän täsmällisesti ilmi vaatimukset, jotka ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuna laitoksen on täytettävä. Sama valtiosääntöoikeudellinen huomautus koskee 16 a §:n 1 ja 2 momenttia, 16 d §:n 1 momenttia sekä 17 §:n 2 ja 3 momenttia.

Lakiehdotuksen 17 §:n 2 ja 3 momentin mukaan säännöksissä tarkoitetuilla laitoksilla on oikeus valmistaa julkaistuista teoksista kappaleita muiden ohella näkö- ja kuulovammaisten käytettäväksi valtioneuvoston asetuksella säädettävien ehdoin. Valtuudet ovat täysin avoimia. Niitä on täydennettävä esimerkiksi maininnoin siitä, millaisia tai minkä tyyppisiä oikeuksien käyttämiseen liittyviä ehtoja asetuksella voidaan säätää, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta huomauttaa, että asetuksenantajaa ei voida valtuuttaa antamaan säännöksiä esimerkiksi tekijänoikeuden tai sen rajoituksen kannalta olennaisista taikka muista vastaavista lain alaan kuuluvista seikoista.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan 26 h §:n nojalla tarkemmat säännökset pykälässä mainittujen lainkohtien täytäntöönpanosta. Tarkempien täytäntöönpanosäännösten antamisvaltuus sisältyy myös 25 i §:n 3 momenttiin.

Ehdotukset vastaavat sanonnaltaan lakiin tavanomaisesti sisältyvää yleisluonteista valtuutta lain täytäntöönpanoa koskevien säännösten antamisesta valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta on aiemmin torjunut käsityksen, jonka mukaan lain täytäntöönpanosäänte-

lyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista antaa asetuksella säännöksiä mistä tahansa lain sääntelyalaan kuuluvasta asiasta, ja todennut perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyysvaatimuksesta johtuvan, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan valiokunnan kannan mukaan antaa esimerkiksi lain voimaantullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 29/2004 vp, s. 3/II). Näitä periaatteita tulee noudattaa myös lain yksittäisiin pykäliin sisältyviä täytäntöönpanovaltuuksia tulkittaessa ja sovellettaessa. Ehdotettujen valtuuksien käyttöala jää siten verraten vähäiseksi.

Lakiehdotuksen 54 §:n 1 momentissa tarkoitettua asiaa ratkaistaan erimielisyyden sattuessa välimiesmenettelyssä siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Asianosaiset voivat 2 momentin perusteella myös sopia asian saattamisesta välimiesten ratkaistavaksi välimiesmenettelystä annetun lain mukaisesti.

Ehdotus ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, koska asianosaisella on 54 §:n 4 momentin perusteella aina mahdollisuus saattaa asia Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Avointa valtuutusta välimiesmenettelyn asetuksentasaamiseen sääntelyyn ei sen sijaan voida pitää asianmukaisena perustuslain 21 §:n 2 momentin vaatimuksen kannalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Ongelmallista on sekin, että valtuuden nojalla näyttää olevan mahdollista rajoituksetta poiketa välimiesmenettelystä annetun lain säännöksistä. Valiokunta pitää perustuslain 21 §:n 2 momentin ja 80 §:n 1 momentin takia välttämättömänä, että lakiin lisätään säännökset asianosaisten oikeusturvan kannalta olennaisien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista välimiesmenettelyssä ja ehdotettu asetuksenantovaltuus — jos sitä pidetään tarpeellisena — muotoillaan lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittavaksi. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ministeriön asetuksenantovalta. Hyvitysmaksun piiriin kuuluvista laitteista säädetään 26 a §:n 3 momentin nojalla opetusministeriön asetuksella liikenne- ja viestintäministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön annettua asia- ta lausuntonsa. Pykälän 1 momentin perusteella maksun piiriin kuuluvat ääni- ja kuvanauhat sekä muut sellaiset laitteet, joihin teos voidaan tallentaa ja jota merkittävässä määrin käytetään teosten kappaleiden valmistamiseen yksityiseen käyttöön. Vaikka säännös on ennen muuta laite- sanan laajuuden takia verraten väljä, se rajaa asetuksenantovaltuutta perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta riittävästi. Valiokun- nan mielestä on kuitenkin asianmukaista täs- mentää 1 momenttia esimerkiksi maininnalla laitteen rinnastettavuudesta ääni- ja kuvanau- haan.

Opetusministeriön asetuksella säädetään 26 a §:n 3 momentin nojalla myös hyvitysmak- sun suuruus. Valtuuden käyttöä rajaa hyvin väl- jä säännös maksun vahvistamisesta sellaiseksi, että sitä voidaan pitää sopivana hyvityksenä teosten kappaleiden valmistamisesta yksityi- seen käyttöön. Maksun suuruudesta säädetäes- sä tulee momentin mukaan lisäksi ottaa huo- mioon, missä määrin yksityisen kappaleen val- mistamisen estäviä teknisiä toimenpiteitä on käytetty yleisön saataviin saatettujen teosten suojana. Tämänkään säännöksen ei voida sanoa merkittävästi ohjaavan valtuuden käyttöä.

Valtuutus on perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta väljä etenkin, kun otetaan huo- mioon hyvitysmaksun merkitys tekijänoikeuden haltijoiden, maksuvelvollisten ja kuluttajien oi- keuksien kannalta. Ehdotus ei siksi ole hyvin so- pusuinnussa perustuslain 80 §:n 1 momentin sen lähtökohdan kanssa, jonka mukaan ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknislouenteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja po- liittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioi- sa (HE 1/1998 vp, s. 132/II, PeVL 27/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 6/I). Valiokunta pitää edellä esitetyn perusteella tärkeänä, että valtuut- ta säätää asetuksella hyvitysmaksun suuruudes- ta täsmennetään tai valtuus osoitetaan ministe- riön asemesta valtioneuvostolle.

Opetusministeriön asetuksella säädetään 26 a §:n 3 momentin nojalla myös hyvitysmak- sun ylärajasta. Säännös on erikoinen, koska eh- dotetun valtuuden sanamuodon perusteella mak- sun suuruus säädetään ministeriön asetuksella muutoinkin yksiselitteisesti.

Voimaantulo

Useiden 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännök- sestä ilmenevien lainkohtien voimaantuloajan- kohdasta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvos- ton asetuksella. Valtuus on merkityksellinen pe- rustuslain 79 §:n 3 momentin näkökulmasta. Sen mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan sää- tää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Lain voimaantuloajankohdan tulee perustus- lakiesityksen perustelujen mukaan käydä ensi- sijaisesti ilmi itse laista. Voimaantuloajankohta voidaan jättää asetuksella säädettäväksi vain eri- tyisestä syystä. Tästä voi esitöiden perusteella olla kysymys esimerkiksi silloin, kun suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajan- kohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksen- mukaista tai mahdollista vielä vahvistaa (HE 1/1998 vp, s. 130/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisenä syynä on pidetty myös lain voimaantuloajankohdan sidonnaisuutta Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai esi- merkiksi Euroopan unionin lainsäädännön voi- maantuloon (PeVL 43/2000 vp, s. 4—5, PeVL 1/2004 vp, s. 4/II, PeVL 5/2004 vp, s. 2/I, PeVL 14/2004 vp, s. 5).

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen voi- maantulosäännöksessä mainituista lainkohdista jotkut (16 b §:n 1 momentin 2 ja 3 kohta, 16 c §:n 1 momentin 2 ja 3 kohta, 16 c §:n 2 momentti ja 21 §:n 3 momentti) ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samaan aikaan vapaakappalelainsäädännön uudistuksen voimaantulon kanssa. Näil- tä osin ehdotus täyttää perustuslain 79 §:n 3 mo- menttiin sisältyvän erityisen syyn vaatimuksen.

Muilta osin sääntelyssä on kysymys tarpeelli- sen ajan varaamisesta laista johtuville hallinnol- lisille toimenpiteille, käytännön järjestelyille ja

tiedottamiselle. Tällaiset toimet ovat tavanomaisia lähes kaikelle lainsäädännölle, ja tarvittava aika niille voidaan varata päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa. Näiltä osin (13 ja 13 a §, 14 §:n 1 momentti, 16 d §, 25 a §:n 2 momentti, 25 f §:n 3 momentti sekä 25 g, 25 h, 26, 26 a, 26 b, 26 e ja 26 h §) perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettu erityisen synn vaatimus ei valiokunnan mielestä täyty eikä näiden lainkohtien voimaantuloajankohdasta säätämistä siten ole mahdollista jättää valtioneuvoston asetuksen varaan. Voimaantulosäännöstä on siksi tarkistettava, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 16 §:stä, 16 a §:n 1 ja 2 momentista, 16 d §:n 1 momentista, 17 §:n 2 ja 3 momentista, 21 §:n 4 momentista, 25 i §:n 2 momentista, 26 §:n 2 momentista, 47 a §:n 5 momentista, 54 §:n 1 momentista ja voimaantulosäännöksestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
vjäs. Veijo Puhjo /vas (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Esitetty sääntely vaikuttaa perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnonvapauteen, jonka ydinalueeseen kuuluu oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa. Jumalanpalvelusmusiikin esityskorvauksen vaikutukset yksittäisten ihmisten uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen jäisivät kuitenkin vähäisiksi. Esitys ei myöskään vaikuttaisi ihmisten oikeuteen kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Sääntelyn vaikutukset kohdistuisivat lähinnä seurakuntien taloudelliseen tilanteeseen.

Jumalanpalvelusten yhteydessä esitettävästä musiikista maksetaan sen tekijöille korvaus useimmissa Euroopan maissa. Yhdessätoista ns. vanhassa ETA-maassa tekijöille maksetaan korvaus jumalanpalvelusmusiikista. Pohjoismaissa korvaus maksetaan Norjassa, Islannissa ja Tanskassa, joissa korvaustaso on kolmesta neljään senttiä seurakuntalaista kohden vuodessa.

Jumalanpalveluksia ei voi rinnastaa tekijänoikeuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin

kansanvalistus- ja hyväntekeväisyystilaisuuksiin, koska niihin ei varta vasten tehdä musiikkia. Maassamme järjestetään vuosittain noin 70 000 jumalanpalvelusta.

Esitetty sääntely olisi merkityksellistä jumalanpalveluksissa esitettävän musiikin tekijöiden perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojan kannalta. Jumalanpalvelukset ovat usein ainoa tilaisuus, missä heidän tekemiään teoksia esitetään. Lisäksi sääntely saattaisi jumalanpalveluksissa esitettävän musiikin tekijät perustuslain 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhdenvertaiseen asemaan muiden tekijöiden kanssa. Sääntelyn tarkoituksena ei ole vaikuttaa seurakuntien vapautteen päättää jumalanpalvelusten sisällöstä tai kulusta.

Koska esitetyn sääntelyn vaikutukset ovat pääasiallisesti taloudellisia ja vaikutukset uskonnon vapauden toteutumisen kannalta olisivat näin ollen vähäiset, ei esitetty sääntely edellytä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2005

Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas

Miapetra Kumpula /sd
Outi Ojala /vas