

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/116/EY muuttamisesta (suoja-aikadirektiivin muuttaminen)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 14 päivänä marraskuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/116/EY muuttamisesta (suoja-aikadirektiivin muuttaminen) (U 63/2008 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan. Valtioneuvosto on lisäksi antanut asiasta täydentävän selvityksen, jatkokirjelmän 1. OPM 14.01.2009. Suuri valiokunta on päättänyt antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu suuren valiokunnan työjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Jukka Liedes, opetusministeriö
- apulaisjohtaja Lauri Kaira, Gramex Oy
- lakimies Pekka Heikkinen, Kansalliskirjasto
- etnomusikologian dosentti, FT Pekka Gronow.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- hallitusneuvos Jorma Waldén, opetusministeriö
- professori Jukka Kemppinen.

Lisäksi työjaoston käytettävissä ovat olleet seuraavat kirjalliset kannanotot

- Tekijänoikeuksien käyttäjien neuvottelukunnan 22.1.2009 päivätty kirje
- Tekijänoikeustoimikunnan 29.10.2008 päivätty lausunto opetusministeriölle.

Viitetiedot

Suuri valiokunta on saanut sivistysvaliokunnalta lausunnon (SiVL 22/2008 vp), joka on otettu tämä lausunnon liitteeksi.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 16.7.2008 ehdotuksen direktiivin 2006/116/EY muutokseksi. Komissio ehdottaa, että muusikoiden ja äänitetuottajien suoja-aikaa äänitteille tallennettujen esitysten osalta pidennetään nykyisestä 50 vuodesta 95 vuoteen. Ehdotukseen sisältyy myös suoja-ajan pidentämiseen liittyviä siirtymätoimia (käytä tai menetä -lauseke ja rahastointivaihtoehto). Muutoksen tarkoituksena on komission mukaan parantaa erityisesti ikääntyvien studiomuusikoiden sosiaalista ja taloudellista asemaa. Ehdotusta perustellaan myös tarpeella parantaa äänitetuottajien kilpailukykyä kompensoimalla piratismin tuottajille aiheuttamia taloudellisia menetyksiä.

Ehdotuksessa esitetään otettavaksi käyttöön myös yhtenäiset säännökset suoja-ajan laskemiseksi sanoitettujen sävellysten osalta kun teos on usean tekijän työpanoksen tulos. Suoja-aika olisi 70 vuotta. Suojan päättymishetki lasketaan joko sanoittajan tai säveltäjän kuolemasta, sen mukaan kumpi heistä on kuollut viimeiseksi. Perusteena komissio esittää, että samaan sävellysteokseen sovellettavat eripituiset suoja-ajat hankaloittavat usean tekijän yhdessä luomien teosten tekijänoikeuksien hallinnointia unionissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto vastustaa direktiiviehdotusta kokonaisuudessaan. Tavoite parantaa studiomuusikoiden asemaa on kannatettava, mutta tavoite on saavutettava keinoin, jotka kohdistuvat tasapuolisesti kaikkiin muusikoihin nykyisen 50 vuoden suoja-aikana. Valtioneuvoston mukaan ehdotuksen asialliset perusteet ovat kyseenalaiset, se on lakiteknisesti puutteellinen, osin virheellisesti perusteltu ja asettaa eri alojen taiteilijat keskenään eriarvoiseen asemaan. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen käsittelyn edetessä Suomi ottaa kantaa mahdollisesti esiin tuleviin vaihtoehtoihin.

Jatkokirjelmässä valtioneuvosto täsmentää, että sen kielteinen kanta äänitallenteiden suoja-ajan pidentämiseen perustuu ehdotuksen kokonaisarviointiin eikä sillä ole ollut komission ehdotuksen perusteella mahdollisuutta arvioida suoja-ajan pidentämistä erillisenä kysymyksenä. Edelleen valtioneuvosto toteaa, että komission alkuperäinen ehdotus ei ole mahdollistanut sen arvioimista, olisiko mahdollisesti olemassa perusteita pidentää suoja-aikaa ehdotettua 95:ttä vuotta lyhyemmäksi ajaksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Tässä lausunnossa suuri valiokunta käsittelee direktiiviehdotukseen sisältyvää esitystä suoja-ajan pidentämisestä nykyisestä 50 vuodesta ja esitystä suoja-ajan laskentatavan yhdistämisestä. Lausunnossa sivistysvaliokunta kannatti valtioneuvoston kannasta poiketen äänitallenteiden suoja-ajan pidentämistä nykyisestä ja piti mahdollisena myös ehdotettua 95 vuoden suoja-

aikaa ja yhtyi muilta osin valtioneuvoston kielteiseen kantaan.

Lausunnossa suuri valiokunta arvioi myös, onko asian valmistelu toteutettu asianmukaisesti erityisesti ottaen huomioon Suomen perustuslain määräykset eduskunnan vaikutusvallan turvaamisesta EU-asioiden käsittelyssä.

Suoja-ajan pidentäminen

Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston kielteistä kantaa suoja-ajan pidentämisestä 95 vuoteen perusteltuna. Valiokunnan saaman selvityksen

perusteella valiokunta katsoo valtioneuvoston tapaan, että esitettyjen muutosten asialliset perusteet ovat tulkinnanvaraiset. Lisäksi ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista on annettu risti-riitaista tietoa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotuksen käsittely Euroopan unionin neuvoston työryhmässä on edennyt siten, että työryhmän puheenjohtaja on 30.1.2009 tehnyt kompromissesityksen, jossa suoja-ajaksi esitetään 70:ntä vuotta 95 vuoden sijaan. Esitetyn arvion mukaan direktiiviehdotuksen hyväksymiseksi tarvittava riittävä määräenemmistö löytyy Suomen kannasta huolimatta.

Valiokunta katsoo, että Suomi voi osoittaa joustavuutta suoja-ajan pidentämisen osalta edellyttäen, että direktiiviä selkeytetään ja sen puutteet korjataan.

Laskentatavan yhdenmukaistaminen

Suoja-aikojen yhdenmukaisen laskentatavan osalta suuri valiokunta viittaa valtioneuvoston U-kirjelmässä ja sivistysvaliokunnan lausunnossa esitettyyn ja yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan sanoituksella ja sävellyksellä tulee olla oma, tekijän kuolinvuoden mukaan mää-
räytyvä, 70 vuoden suoja-aika.

Valtioneuvoston valmistelussa havaitut ongelmat

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava U-kirjelmä lainsäädäntöehdotuksesta viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Perustuslain 96 §:n 3 momentissa todetaan puolestaan, että valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle on ilmoitettava valtioneuvoston kanta asiassa. Perustuslain 96 §:n 3 momenttia on tulkittava siten, että U-kirjelmässä voidaan ilmoittaa valtioneuvoston kanta sen vaiheen tai alustavana kannanottona taikka saattaa tiedoksi, ettei vielä ole esitettävissä edes alustavaa valtioneuvoston kantaa. Tämän jälkeen tapahtuvista kannan mah-

dollisista täsmennyksistä ja muutoksista on myös ilmoitettava (PeVM 10/1998 vp).

Valiokunta on lausunnoissaan korostanut perustuslain 96 §:n velvoittavuutta ja U-kirjelmän toimittamisen oikea-aikaisuuden merkitystä parlamentaarisen vastuunalaisuuden periaatteen toteutumisen kannalta ja painottanut säännöksen merkitystä Suomen kannanmuodostuksen kannalta EU-toimielimissä (ks. SuVL 3/1995 vp, SuVL 3/2002 vp, SuVL 2/2008 vp; ks. myös PeVL 20/1996 vp). Eduskunnan kanta on aina ohjeellinen lähtökohta Suomen kannanotoille käsiteltäessä ehdotusta Euroopan unionissa (ks. Eduskunnan vastaus HE 318/1994 vp:hen).

Perustuslain 96 §:stä seuraa myös sisällöllisiä vaatimuksia. Eduskunnan vaikutusvallan toteutumiselle on tärkeää, että erikoisvaliokunnilla ja suurella valiokunnalla on EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon kussakin vaiheessa käytös-
sään oleelliset tiedot. Jokaisen eduskunnan toimivaltaan kuuluvan Suomen kannanoton EU-toimielimissä on perustuttava eduskunnan kantaan, joka on hyväksytty valtioneuvoston antamien oikeiden ja ajantasaisten tietojen perusteella. Ministeriöiden on ilmoitettava jatkokirjelmässään arvionsa myös asian käsittelyaikataulusta EU:ssa, jotta eduskunnan kannanmuodostuksen oikea-aikaisuus turvataan (ks. SuVL 2/2008 vp).

Kun edellä esitettyä verrataan asian valmisteluun opetusministeriössä, joka vastaa tekijänoikeusasioiden valmistelusta valtioneuvostossa, voidaan todeta, ettei valmistelussa ole asianmukaisella tavalla otettu huomioon perustuslain 96 §:n 2 momentin säännöstä. Valiokunta katsoo, että valmistelussa on vakavalla tavalla laiminlyöty edellä mainitusta säännöksestä johtuva velvollisuus toimittaa U-kirjelmä lainsäädäntöehdotuksesta viipymättä eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Komissio antoi käsiteltävänä olevan direktiiviehdotuksen jo heinäkuussa 2008, ja asian neuvostotason työryhmävalmistelu aloitettiin syyskuussa 2008, mutta asiaa koskeva U-kirjelmä toimitettiin eduskunnalle vasta neljä kuukautta myöhemmin marraskuussa 2008. Valiokunnan tiedossa on se, että opetusministeriö on ennen U-

kirjelmän toimittamista suorittanut laajan sidosryhmäkuulemisen ja pyytänyt myös tekijänoikeustoimikunnan lausunnon Suomen kannanmuodostuksen tueksi. Valiokunta pitää EU-tason säädösvalmistelun yhteydessä toteutettuja sidosryhmäkuulemisia monissa asioissa tarpeellisina ja perusteltuina, mutta toteaa kuitenkin, etteivät tällaiset valmistelevat, kansallisen kannanmuodostuksen tueksi suoritettavat toimet, ole hyväksyttävä syy olla noudattamatta perustuslain 96 §:n säännöksiä. Perustuslain 96 §:n 3 momentissa säädetty mahdollisuus valtioneuvoston kirjelmän täydentämiseen on säädetty juuri nyt kyseessä olevan kaltaisia tilanteita varten, missä valtioneuvoston kannanmuodostus on syystä tai toisesta keskeneräinen. Valiokunta huomauttaa myös, että valtioneuvoston U-kirjelmästä ei ilmene, miten sidosryhmäkuulemisen tulokset ovat mahdollisesti vaikuttaneet valtioneuvoston kannanmuodostukseen. U-kirjelmästä käy ilmi muusikoiden ja äänitetuottajien kannattaneen ehdotusta, mutta valtioneuvoston tavoin ehdotukseen kielteisesti suhtautuneiden tahojen osalta mainitaan vain niiden lukumäärä niitä yksilöimättä.

Valiokunta pitää myös moitittavana tapaa, jolla asian valmistelun etenemisestä on annettu tieto eduskunnalle. Valiokunta katsoo, ettei sille toimitetussa jatkokirjelmässä ole riittävällä tarkkuudella tuotu esille kaikkea asian valmistelun kannalta olennaista tietoa erityisesti asian etene-
misen aikataulusta. Suuri valiokunta huomauttaa, että tällainen tieto muodostaa tärkeän osan siitä tiedosta, joka eduskunnan kannanmuodostuksessa on olennaista, jotta eduskunnan kannanmuodostuksen oikea-aikaisuus voidaan turvata perustuslain 96 §:n edellyttämällä tavalla.

Valiokunta katsoo myös, että U-kirjelmän toimittamisen viivästyminen on aiheuttanut sen, että Suomen edustajat neuvoston työryhmäkäsitelyssä eivät ole voineet osallistua direktiiviehdotuksen yksityiskohtaiseen sisältökeskusteluun eduskunnan kannanmuodostuksen ollessa kesken. Suomi ei näin ollen ole voinut osallistua täysipainoisesti asian valmisteluun työryhmässä ja tuoda esille niitä kantoja, joita on kansallisesti pidetty tärkeinä. Valiokunta katsoo, että vielä

tässä vaiheessa on vaikea arvioida, miten eduskunnan oikea-aikaisen informoinnin laiminlyönnistä aiheutunut Suomen viivästynyt kannanmuodostus vaikuttaa ehdotuksen lopulliseen sisältöön. Valiokunnan mukaan on kuitenkin mahdollista, että Suomen vaikutusmahdollisuudet ja neuvotteluasema kansallisesti tärkeänä pidettävässä asiassa ovat huonontuneet oleellisesti. Valiokunta katsookin, että direktiiviehdotuksen valmistelua ei ole asianmukaisella tavalla toteutettu opetusministeriössä.

Lopuksi valiokunta haluaa vielä kiinnittää huomiota opetusministeriön 3.2.2009 päivätys-
sä kirjeessä esitettyyn näkemykseen siitä, että "ottaen huomioon asian herkkyyden ja siitä johtuvan perusteellisen valmistelun tarpeen sekä tekijänoikeusasioiden valmistelussa käytössä olevan moniportaisen valmistelurakenteen eduskunnan informoiminen käytettävissä olleiden ihmisten voimavarojen puitteissa ei olisi ollut mahdollista ennen [marraskuuta]". Valiokunta katsoo, että kyseisen toteamuksen hyväksyminen perusteeksi opetusministeriön toimintatavalle asettaisi kyseenalaiseksi perustuslain säännökset EU-asioiden oikea-aikaisesta käsittelystä eduskunnassa. Valiokunnan näkemyksen mukaan toteamuksen esittäminen osoittaa lähinnä piittaamattomuutta niistä Suomen perustuslain velvoittavista säännöksistä, joilla pyritään turvaamaan Suomen perustuslaillinen järjestelmä ja Suomen valtioelinten toimivallanjako muuttumattomana tilanteessa, jossa unionin päätöksentekosäännöt voisivat aiheuttaa eduskunnan valtaoikeuksien tosiasiallista siirtymistä valtioneuvostolle ja virkamieskunnalle (ks. SuVL 2/2008 vp).

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta esittää,

että valiokunta yhtyy sivistysvaliokunnan lausunnon mukaisesti valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan sanoituksella ja sävellyksellä tulee olla oma, tekijän kuolinvuoden mukaan määräytyvä, 70 vuoden suoja-aika,

että valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan suoja-ajan pidentämisestä koskevilta osin kuitenkin siten, että asiassa voidaan osoittaa joustavuutta suoja-ajan pidentämisen osalta edellyttäen, että direktiiviä selkeytetään ja sen puutteet korjataan,

että direktiiviehdotuksen valmistelua ei ole asianmukaisella tavalla toteutettu opetusministeriössä ja

että valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota perustuslain 96 §:n säännökseen, jonka mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvat EU:n ehdotukset on toimitettava eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä. Valiokunta edellyttää, että jatkossa perustuslain 96 §:n tarkoittamat asiat toimitetaan eduskuntaan oikea-aikaisesti siten, että eduskuntaa ei missään tapauksessa aseteta jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Erkki Tuomioja /sd
vpj. Eero Akaan-Penttilä /kok
vpj. Antti Kaikkonen /kesk
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok (osittain)
Heli Järvinen /vihr
Kyösti Karjula /kesk
Ulla Karvo /kok
Timo Kaunisto /kesk
Matti Kauppila /vas
Kimmo Kiljunen /sd
Krista Kiuru /sd
Markku Laukkanen /kesk

Ville Niinistö /vihr
Håkan Nordman /r
Tuija Nurmi /kok
Kari Rajamäki /sd
Eero Reijonen /kesk
Kimmo Sasi /kok
Timo Soini /ps
Esko-Juhani Tennilä /vas
Tuulikki Ukkola /kok
vjäs. Heidi Hautala /vihr
Timo Kalli /kesk
Johannes Koskinen /sd
Kimmo Tiilikainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Eduskunnan sivistysvaliokunta on arvioinut asiaa perusteellisesti asiantuntijakuulemisen pohjalta ja päätenyt siihen, että tietyistä lainsäädäntöteknisistä puutteista huolimatta suoja-aikadirektiivin 2006/116/EY muutosehdotuksessa esitettyä muusikoiden ja äänitetuottajien suoja-aikaa äänitteille tallennettujen esitysten osalta on mahdollista pidentää jopa 95 vuoteen.

Suuren valiokunnan lausunnossa ei suoraan viitata sivistysvaliokunnan lausunnossa esitettyyn vaan todetaan, että valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan suoja-ajan pidentämistä koskevilta osin kuitenkin siten, että asiassa voidaan osoittaa joustavuutta suoja-ajan pidentämisen

osalta edellyttäen, että direktiiviä selkeytetään ja sen puutteet korjataan.

Mielipide

Vasemmistoliitto katsoo, että lausunnon toinen ponsi ei vastaa sivistysvaliokunnan lausuntoa tältä osin. Näin ollen esitämme, että ponsi muotoillaan uudelleen seuraavasti: Lausuntonaan suuri valiokunta esittää,

että se valtioneuvoston kannasta poiketen kannattaa äänitallenteeseen kohdistuvien suoja-aikojen pidentämistä nykyisestä ja pitää mahdollisena myös direktiiviehdotuksen mukaista 95 vuoden suoja-aikaa.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2009

Matti Kauppila /vas
Esko-Juhani Tennilä /vas