

4.10.2007

Dnrot 2732/4/05, 2733/4/05, 2734/4/05, 2735/4/05, 2747/4/05, 409/4/06 ja 414/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

PÄÄTÖS KANTELUIHIN TEKIJÄNOIKEUSLAIN MUUTOKSEN VALMISTELUA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELUT

1.1 Kantelijat

1. A, 2. B, 3. C, 4. D, 5. E, 6. F ja 7. G

1.2 Kantelukirjoitukset

A:n, B:n, C:n, D:n ja E:n kantelukirjoitukset on lähetetty oikeusasiamiehen kansliaan 16.9.2005 (sähköpostitse). F:n ja G:n kantelut on lähetetty 4.2.2006.

A; B, C, D, E ja F arvostelevat kanteluista lähemmin ilmenevillä perusteilla opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston viestintäkulttuuriyksikön johtajan H:n menettelyä tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamista koskevan lain valmistelussa. H on johtanut mainitun lain valmistelua ja esitellyt lakiehdotuksen valtioneuvostolle ja presidentille ja on samanaikaisesti ollut Gramex ry:n alaisen Esittävän säveltaiteen edistämiskeskuksen ESEK:n johtokunnan jäsen. A:n kantelussa H:n todetaan olevan myös Suomen Tekijänoikeudellinen Yhdistys ry:n puheenjohtaja.

Kanteluissa katsotaan, että edellä mainituista syistä H on ollut esteellinen osallistumaan kyseisen lain valmisteluun tai että ainakin hänen puolueettomuutensa on vaarantunut ja asiassa on menetelty hyvän hallinnon vastaisesti. Esimerkiksi C toteaa kantelussaan, että ESEK edustaa tuotantoyhtiöitä ja esittäviä taiteilijoita ja että valmisteltu laki koskee suoraan Gramexia. B:n ja C:n mukaan lakiehdotuksessa oli useita ristiriitaisia ja epäselviä kohtia ja se otti vahvasti huomioon tekijänoikeuksia hallitsevien tahojen etuja ja rajoitti kuluttajien ja muiden yritysten etuja.

D epäilee H:n myös vaikuttaneen epäasiallisesti eduskunnan valiokunnissa lakiehdotuksen johdosta kuultavina olleiden asiantuntijoiden valintaan marraskuussa 2002 ja syyskuussa 2005 siten, että asiantuntijoina on kuultu erityisesti Gramexin edustajia tai "Gramexin paikalle järjestämiä".

A ja B ovat lisäksi pyytäneet, että oikeusasiamies ryhtyisi edellä mainittua lainsäädäntöhanketta laajemminkin tutkimaan ja arvioimaan asianomaisen hallituskauden ja edellisen hallituksen lainvalmistelumenettelyjä mahdollisten vastaavanlaisten esteellisyytilanteiden selvittämiseksi. Heidän mielestään kansalaisjärjestöt olisi otettava nykyistä aktiivisemmin mukaan lainsäädännön valmisteluun.

G:n ja F:n kanteluissa arvostellaan H:n toimintaa myös sen johdosta, että kantelujen mukaan Gramex on jättänyt maksamatta ulkomaisille taiteilijoille korvauksia 16 miljoonaa euroa. He epäilevät H:n vaikuttaneen siihen, että asiaan ei ole puututtu. F:n mukaan H on myös antanut harhaanjohtavaa tietoa edellä tarkoitettusta lainmuutoksesta.

2

SELVITYS

Pyysin 17.10.2005 päivätyllä kirjeellä opetusministeriötä hankkimaan johtaja H:n selvityksen sekä antamaan oman selvityksensä A:n, B:n, C:n, D:n ja E:n kantelujen johdosta.

Opetusministeriö antoi 8.12.2005 päivätyn selvityksen. Selvitykseen on liitetty johtaja H:n 18.11.2005 päivätty selvitys.

Pyysin 8.3.2006 päivätyllä kirjeellä opetusministeriötä hankkimaan johtaja H:n selvityksen sekä antamaan oman selvityksensä F:n ja G:n kantelujen johdosta. Samalla varasin H:lle ja ministeriölle tilaisuuden täydentää aiempia selvityksiään.

Opetusministeriö antoi 10.5.2006 päivätyn selvityksen, johon on liitetty johtaja H:n 27.4.2006 päivätty selvitys.

Kantelijoille varattiin 19.9.2006 tilaisuus antaa vastineensa edellä mainittujen selvitysten johdosta. D antoi vastineen 18.10.2006. Muilta kantelijoilta ei tullut vastinetta.

Pyysin 15.1.2007 päivätyllä kirjeellä opetusministeriötä hankkimaan johtaja H:lta selvityksen D:n vastineen johdosta sekä antamaan oman selvityksensä. Samalla pyysin opetusministeriötä ilmoittamaan, oliko ministeriössä tekeillä ollut selvitys ministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston virkamiesten osallistumisesta eri yhdistysten ja säätiöiden hallintoelimiin valmistunut ja millaisiin johtopäätöksiin se mahdollisesti oli antanut aihetta.

Opetusministeriö antoi 8.2.2007 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä oli johtaja H:n 30.1.2007 päivätty selvitys. Jäljennökset kyseisistä selvityksistä oheistetaan kantelijoille tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

Opetusministeriö lähetti 8.6.2007 asiakirjajäljennöksiä, jotka liittyvät edellä mainittuun virkamiesten osallistumisesta yhdistysten ja säätiöiden hallintoelimiin koskevaan selvitykseen. Johtaja H lähetti 16.6.2007 tiedoksi opetusministeriön julkaisun Tekijänoikeuden suuntaviivoja (OPM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä

2007:18) sekä luettelon tekijänoikeuden alan sidosryhmistä.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Edustus ESEK:ssa ja AVEK:ssa

Asiakirjoista ilmenevien tietojen mukaan opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osaston viestintäkulttuuriyksikön johtaja H on ollut vuodesta 1982 lähtien opetusministeriön esittämänä ministeriön edustajana Gramex ry:n yhteydessä toimivan Esittävän säveltaiteen edistämiskeskuksen ESEK:n johtokunnassa.

Esittävien taitelijoiden ja äänitteiden tuottajien tekijänoikeusyhdistys Gramex ry:n sääntöjen mukaan yhdistyksen tarkoituksena on valvoa ja edistää niitä esittävien taitelijoiden ja äänilevyntuottajien oikeuksia, joista säädetään tekijänoikeuslainsäädännössä. Yhdistyksen tarkoituksena on myös edistää kotimaisen esittävän säveltaiteen ja äänitetuotannon kehittämisen yleisiä edellytyksiä. Sääntöjen mukaan yhdistyksen tarkoituksena ei ole voiton tai muun välittömän ansion hankkiminen yhdistykseen osallisille eikä se muutoinkaan ole pääasiallisesti taloudellista laatua. Tarkoituksensa toteuttamiseksi yhdistys seuraa tekijänoikeusolojen ja lainsäädännön kehitystä kotimaassa ja ulkomailla, tekee tarpeellisia aloitteita ja esityksiä sekä pyrkii myötävaikuttamaan lainsäädäntöön siten, että edellä mainitut oikeudet saataisiin entistä paremmin suojatuiksi. Yhdistyksen toimintaan kuuluvat myös tekijänoikeuslaissa mainittujen korvausten periminen, säilyttäminen jakoon asti sekä jakaminen niihin oikeutettujen kesken.

ESEK:n Internet-kotisivuilta ilmenevien tietojen mukaan ESEK eli Esittävän säveltaiteen edistämiskeskus on Gramexin yhteydessä toimiva erillinen yksikkö, joka erilaisin tukitoimenpitein edistää kotimaista esittävää säveltaidetta. Mainittuihin toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa äänitetuotannon tukeminen, markkinoinnin ja viennin tukeminen sekä erilaisten elävän musiikin tilaisuuksien tukeminen sekä työskentelyn tukeminen esittävän säveltaiteen alalla. Edistämistoiminta rahoitetaan pääasiassa yksityisin tekijänoikeusvaroin (hyvitysmaksut ja ulkomaisten äänitteiden soittokorvaukset). ESEK saa myös erillisiä yleisavustuksia Gramexilta ja opetusministeriöltä.

ESEK:n ylin päätäntävalta on johtokunnalla, joka vastaa toiminnan yleisen tason johtamisesta Gramex ry:n antamien valtuuksien puitteissa. Anomusten osalta johtokunta tekee lopulliset tukipäätökset eri tehtäväalueiden asiantuntijajaostojen esitysten pohjalta. Johtokunta määrittelee myös tukitoiminnan kriteerit ja yleiset suuntaviivat sekä päättää edistämistoiminnan budjetista.

ESEK:n johtokunnan toimikausi on kaksi vuotta. Opetusministeriöllä ei ole säädöksiin perustuvaa edustusta ESEK:ssa. Opetusministeriön antaman selvityksen mukaan Gramex ry on tehnyt kirjallisen pyynnön opetusministeriölle

ministeriön edustajan nimeämiseksi joka toinen vuosi.

Johtaja H toimi pitkään opetusministeriön edustajana ESEK:n johtokunnassa. Opetusministeriö esitti H:ta ministeriön edustajaksi ESEK:n johtokuntaan ensimmäisen kerran vuonna 1982. Viimeisin opetusministeriön päätös H:n nimeämisestä ministeriön edustajaksi johtokuntaan tehtiin 3.12.2004. Kysymys oli nimeämisestä toimikaudelle 2005–2006. Opetusministeriön 8.2.2007 antaman selvityksen mukaan opetusministeriö ei nimennyt edustajaansa ESEK:n johtokuntaan kaudelle 2007–2008, joten johtaja H ei enää kuulu johtokuntaan.

Opetusministeriön aiemmin 8.12.2005 antaman selvityksen mukaan ministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osastossa selvitettiin virkamiesten sidonnaisuuksia säätiöissä, yhdistyksissä sekä johtokunnissa vuonna 2000 osana kulttuuripolitiikan toimialan omistajaohjauksen kehittämistä. Selvityksen perusteella ministeriössä todettiin, että ministeriön virkamiesten osallistuminen hallinnonalan säätiöiden, laitosten ja muiden toimintayksiköiden hallintoon ei enää kaikilta osin vastannut ministeriön aseman ja roolin muuttumista. Silloin opetusministeriön edustus poistettiin useista kymmenistä yhdistysten ja säätiöiden hallintoelimistä. ESEK:ta ei kuitenkaan tuossa vaiheessa katsottu ministeriössä sellaiseksi organisaatioksi, johon ministeriön ei tulisi nimittää edustajaansa.

Ministeriön selvityksen mukaan ESEK:n johtokunnan toiminnassa on osittain kysymys tekijänoikeusvarojen käytöstä yleisiin kulttuuripoliittisiin tarkoituksiin. Kantelujen johdosta 18.11.2005 antamassaan selvityksessä johtaja H luonnehti asemaansa ESEK:n johtokunnassa siten, että kysymys on ollut osallistumisesta valtion kulttuurihallinnon nimeämänä asiantuntijana esittävän säveltaiteen ja äänitetuotannon kulttuuripoliittiseen edistämistehtävään. Hänen mukaansa ESEK:n johtokunnassa käsitellään kulttuurin tukemiseen käytettävissä olevien varojen suuntaamista ja käyttämistä hakemusten perusteella musiikin, esitystilaisuuksien ja äänitteiden tuottamisen tukemiseen. Opetusministeriön edustaja on osallistunut tukipäätösten tekemiseen sekä seurannut ja arvioinut varojen käyttöä kulttuuripoliittiselta kannalta sekä lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten näkökulmasta. Selvityksessään 27.4.2006 H ilmoitti lisäksi, että ESEK:n johtokunnassa ei käsitellä tai kommentoida Gramex ry:n toimintaa tekijänoikeusasioiden hallinnoinnissa ja korvausten tilittämisessä.

Opetusministeriö totesi myös 10.5.2006 antamassaan selvityksessä, että ministeriö oli katsonut tämän edustuksen kulttuuripoliittisista syistä toistaiseksi tarpeelliseksi.

Toisaalta opetusministeriö totesi 8.12.2005 antamassaan selvityksessä, että kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osastolla oli lokakuussa 2005 aloitettu vuonna 2000 tehdyn virkamiesten edustus selvityksen tarkistaminen, joka tuolloin oli kesken. Ministeriö ilmoitti, että selvityksen valmistuttua se tulee tarkistamaan kantansa kyseisen osaston virkamiesten osallistumiseen yhdistysten ym. hallintoelinten toimintaan.

Selvityksessään 8.2.2007 opetusministeriö ilmoitti, että ministeriön sisäinen selvitys oli valmistunut ja sitä oli käsitelty kulttuuriministerin johtoryhmässä

joulukuussa 2006. Opetusministeriö totesi, että vastaisuudessa ministeriö harkitsee, millaisissa edustuksissa ministeriön on tarkoituksenmukaista ja hyödyllistä olla mukana, ja vetäytyy sellaisista edustuksista, joissa voi tulla kysymykseen intressiristiriitoja, esteellisyyttä tai muita vastaavia kysymyksiä. Päätettyjen periaatteiden mukaisesti opetusministeriö on Gramex ry:lle 24.1.2007 osoittamassaan kirjeessä esittänyt, että Gramex ry muuttaisi ESEK:ta koskevia sääntöjä siten, että opetusministeriön edustus ESEK:n johtokunnasta poistettaisiin. Samalla ministeriö ilmoitti Gramex ry:lle, ettei se nimeä edustajaansa ESEK:n johtokuntaan kaudelle 2007–2008.

Opetusministeriön selvityksestä 8.12.2005 ja H:n selvityksestä 18.11.2005 ilmenee lisäksi, että H on kanteluissa tarkoitetun lainmuutosesityksen valmisteluvaiheessa kuulunut myös Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskuksen AVEK:n johtokuntaan.

Vuonna 1987 perustettu AVEK toimii Kopiosto ry:n yhteydessä. Kopiosto on tekijöiden, esittäjien ja kustantajien yhteinen tekijänoikeusjärjestö. Kopiosto myöntää teosten käyttöluvia ja tilittää perityt korvaukset teosten tekijöille tai heidän edustajilleen.

AVEK jakaa tekijänoikeuskorvauksia audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen. AVEK:lla on siten toimialallaan samankaltaisia tehtäviä kuin ESEK:lla.

Opetusministeriön selvityksen mukaan ministeriö ei ole esittänyt H:ta AVEK:n johtokuntaan eikä sellaista esitystä ole opetusministeriöltä pyydetty. Ministeriön mukaan kysymyksessä on kuitenkin tekijänoikeusvarojen käyttö myös yleisiin kulttuuripoliittisiin tarkoituksiin. H:n mukaan hänet on aikanaan pyydetty AVEK:n johtokuntaan siinä tarkoituksessa, että toimintaan saadaan opetusministeriön asiantuntemusta.

AVEK:n toimistosta saadun tiedon mukaan H:n jäsenyys AVEK:n johtokunnassa on päätynyt joulukuussa 2006. Hän ei siten ole enää AVEK:n johtokunnan jäsen.

Toiminta Suomen Tekijänoikeudellinen Yhdistys ry:ssä

H on vuodesta 1985 lähtien toiminut Suomen Tekijänoikeudellinen Yhdistys ry:n puheenjohtajana. Yhdistyksen sääntöjen mukaan yhdistyksen tarkoituksena on edistää tekijänoikeudellisen lainsäädännön ja tekijänoikeuden suojelemista koskevien kansainvälisten sopimusten kehittämistä.

Suomen Tekijänoikeudellinen Yhdistys ry on oikeustieteellinen yhdistys, joka toimii tekijänoikeuden alan yleisenä keskustelufoorumina ja mm. järjestää seminaareja, edistää alan tutkimusta ja harjoittaa julkaisutoimintaa.

H:n puolison toimi Suomen Kirjailijaliitossa

D on vastineessaan kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että H:n puoliso J on Suomen Kirjailijaliiton toiminnanjohtaja. Suomen Kirjailijaliiton Internet-kotisivuilta ilmenevien tietojen mukaan Suomen Kirjailijaliiton tarkoituksena on toimia eri puolilla maata ja maailmaa ammattiaan harjoittavien jäsentensä yhdyssiteenä,

valvoa ja kehittää kirjailijoiden taiteellisia, ammatillisia ja taloudellisia etuja sekä edistää suomalaista kirjallisuutta.

Tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muutoksen valmistelu

Kanteluissa on kysymys johtaja H:n menettelystä vuosina 2002–2005 vireillä olleen tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muutoksen valmistelussa. Tekijänoikeuslain muutosesityksen eräänä keskeisenä lähtökohtana on ollut tehdä tekijänoikeuslakiin mm. tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa annetun direktiivin (2001/29/EY) edellyttämät muutokset. Lisäksi esitykseen sisältyi eräitä direktiivistä johtumattomia muita muutoksia.

Lokakuussa 2002 annettiin eduskunnalle tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 177/2002), mutta esitys raukesi valtiopäivien päättyessä 2003.

Sittemmin eduskunnalle annettiin 19.3.2004 uusi hallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta (HE 28/2004). Esitykseen sisältyi muun muassa säännösehdotuksia, jotka koskivat esimerkiksi yksityiseen käyttöön hankitun teoksen ns. kopiosuojauksen kiertämisen laillisia edellytyksiä ja lainvastaisesti suoritettujen kopiosuojauksen rangaistavuutta sekä laittomasti valmistettujen teosten maahantuonnin rangaistavuutta. Lisäksi siihen sisältyi säännösehdotuksia muun muassa oikeudesta valmistaa teoksesta kappaleita vammaisten hyödyksi sekä ns. sopimuslisenssijärjestelmän soveltamisesta.

Johtaja H on opetusministeriön viestintäkulttuuriyksikön johtajana vastannut edellä tarkoitetun tekijänoikeuslainsäädännön muutoksen valmistelusta. Vuoden 2002 ja 2004 hallituksen esitysten pohjavalmistelu tehtiin tekijänoikeustoimikunnassa ja esitysten kirjoittaminen virkamiestyönä. Virkamiesvalmistelu on tehty lausuntokierrosten ja kuulemisten pohjalta. Saadun selvityksen mukaan H on osallistunut valmisteluun ja mm. arvioinut tehtyjä ratkaisuja ja hyväksynyt niitä. Hän on myös esitellyt lainmuutosta koskevat hallituksen esitykset valtioneuvostossa. Lisäksi hän on osallistunut hallituksen esityksen esittelyyn eduskunnan sivistysvaliokunnassa yhdessä asian muiden valmistelijoiden kanssa.

H on myös hoitanut virkatyöhönsä kuuluvia tekijänoikeuslainsäädäntöön liittyviä tiedotus- ja koulutustehtäviä.

Eduskuntakäsittelyn jälkeen eduskunta hyväksyi eräin muutoksin edellä tarkoitetun esityksen laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta lokakuussa 2005. Lait (821/2005 ja 822/2005) ovat tulleet voimaan 1.1.2006.

3.2

Oikeusohjeista

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin

julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei sen sijaan valvo eduskunnan lainsäädäntötyötä eikä kansanedustajien toimintaa. Tämä merkitsee myös sitä, että eduskunnan valiokuntien toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään muun muassa hallintoasian käsittelyä koskevista virkamiehen esteellisyysperusteista. Pykälän 1 momentin (5 kohdan) mukaan virkamies on esteellinen muun muassa silloin, kun hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Edellä mainitulla virkamiehen läheisellä tarkoitetaan mm. hänen puolisoaan ja lapsiaan. Tällaisten yksityiskohtaisesti kuvattujen esteellisyysperusteiden lisäksi säännöksessä on myös yleislauseke (7 kohta), jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Lainsäädäntövallan käyttäminen ei kuitenkaan ole hallintoasian käsittelyä. Hallintolakia ei sen vuoksi sovelleta, kun viranomaisen valmisteleet yleisiä oikeussäännöksiä, kuten lakia tai asetusta, tai päättää tällaisesta normista antamalla esimerkiksi ministeriön asetuksen (Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2004, s. 51).

Tässä yhteydessä voidaan lainvalmistelun oikeudellista luonnetta valaisevana viitata myös valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanottoon valtion virkamieslain mukaista ilmoituksenvaraista sivutoimea koskevassa asiassa (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2003, s. 26–27). Oikeusministeriön kannanottoesitys koski ministeriössä valmisteltavana olleen osakeyhtiölainsäädännön kokonaisuudistushankkeen vastuuhenkilönä toimineen ministeriön lainvalmisteluosaston lainsäädäntöneuvoksen mahdollisuutta toimia erään pörssiyhtiön hallituksen jäsenenä.

Oikeuskanslerin kannanoton mukaan esteellisyystilanteita tulee ennakolta välttää siten, että sellaisia todennäköisesti aiheuttavia sivutoimia ei oteta vastaan tai niistä luovutaan. Kysymys on lähinnä virkamiehistä, jotka virassaan säännönmukaisesti tekevät konkreettisia lupa- tai muita hallintopäätöksiä tai

tosiasiallisia ratkaisuja tai joilla on asianomaiseen alaan nähden selkeä valvontavelvollisuus, esimerkiksi varainkäytön valvontatehtävä.

Oikeuskansleri arvioi, että tietyn oikeudenalan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmisteleva ministeriön lainsäädäntöneuvos ei ole tällaisessa hallintotoimia tekevässä tai valvontavastuun virassa. Ei ollut nähtävissä muitakaan sellaisia tilanteita, joissa hän kyseisen sivutoimensa takia tulisi virkamieslaissa tarkoitettuun tavoin esteelliseksi virassaan.

Totean vielä hallintolain ja perustuslain 21 §:n osalta, että vaikka hallintolakia ei lainvalmistelumenettelyyn sovelletakaan, hallintoviranomaisen hoitaessa lainvalmistelutehtäviä on käsitykseni mukaan kuitenkin soveltuvin osin otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon periaatteet. Näihin kuuluvat muun muassa vaatimukset asianmukaisesta ja puolueettomasta viranomais- ja virkatoiminnasta.

3.3

Menettelyn arviointi

Kanteluiden keskeisenä arvostelun kohteena on johtaja H:n osallistuminen edellä tarkoitettuun tekijänoikeuslain muutoksen valmisteluun, kun hän samanaikaisesti on ollut Esittävän säveltaiteen edistämiskeskuksen ESEK:n johtokunnassa. Tältä osin asiassa tulee käsitykseni mukaan arvioida H:n menettelyn lisäksi myös opetusministeriön toimintaa, kun ministeriö Gramex ry:n pyydettyä ministeriötä nimeämään edustajansa ESEK:n johtokuntaan on edellä tarkoitetuiksi toimikausiksi nimennyt H:n mainittuun tehtävään. H:n lainvalmisteluun osallistumisen osalta tulee lisäksi arvioidavaksi, mikä merkitys on sillä, että hän on kuulunut AVEK:n johtokuntaan ja on Suomen Tekijänoikeudellinen Yhdistys ry:n puheenjohtaja, ja että hänen puolisonsa on Suomen Kirjailijaliiton toiminnanjohtaja.

Edellä kohdassa 3.2 esitetyn mukaisesti hallintolain esteellisyyssäännöksiä ei sovelleta lainvalmistelutehtäviin. Myös lainvalmistelutehtävien osalta tulee kuitenkin huolehtia siitä, että yleisön luottamus viranomais- ja virkatoiminnan puolueettomuuteen säilyy.

Tekijänoikeuslainsäädännöllä on nykyisin tärkeä merkitys, paitsi tekijänoikeuden haltijoiden ja teoskappaleita markkinoivien yritysten etujen ja oikeuksien, myös esimerkiksi teoskappaleita ostavien ja käyttävien yksityisten kuluttajien etujen ja oikeuksien kannalta. Digitaalitekniikan ja Internetin käyttäminen ovat johtaneet esimerkiksi äänitallenteiden osalta siihen, että kuluttajien ja äänitteitä tuottavien yritysten etujen väliset jännitteet ovat korostuneet. Tekijänoikeuslainsäädäntöä kehitettäessä on siten tarpeen kiinnittää riittävää huomiota eri eturyhmien oikeuksiin, jotta jonkin ryhmän oikeuksia ei suhteettomasti rajoiteta.

Selvyyden vuoksi korostan kuitenkin tässä yhteydessä, että sen kysymyksen harkitseminen, miten tietyn lainsäädännön aineellista sisältöä tulisi muuttaa tai kehittää, on keskeisiltä osin yhteiskuntapoliittista harkintaa. Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu mainitunlaisiin poliittisiin ratkaisuihin vaikuttaminen. Lainsäädännön sisällöstä päättää eduskunta.

Johtaja H on nimetty ESEK:n johtokuntaan ensimmäisen kerran 1980-luvun alkupuolella, ja hän on jatkanut kyseisessä tehtävässä toimikausien vaihtuessa opetusministeriön esitysten mukaisesti aina vuoteen 2006 saakka. Yhteiskunnalliset olot ja käsitykset muun muassa hyvälle hallinnolle asetettavista vaatimuksista ovat tuona ajanjaksona muuttuneet. Viranomaistoiminnalta edellytetään nykyisin entistäkin painokkaammin puolueettomuutta.

ESEK toimii Gramex ry:n yhteydessä, mutta on kuitenkin luonteeltaan siitä erillinen yksikkö. ESEK:n johtokunnan keskeisiin tehtäviin kuuluu esittävän säveltaiteen edistäminen erilaisin tukitoimenpitein.

H on ollut johtokunnassa opetusministeriön edustajana, ja tässä suhteessa hänen kuulumistaan johtokuntaan on voitu pitää sinänsä perusteltuna yleisten kulttuuripoliittisten tavoitteiden edistämiseen liittyvistä syistä.

Toisaalta ESEK:n harjoittamaa tukitoimintaa rahoitetaan tekijänoikeusmaksuina saaduilla varoilla. Tekijänoikeuslainsäädäntöä laadittaessa ja muutettaessa tehtävillä lainsäädäntöpoliittisilla ratkaisuilla ja niiden mukaisilla säännöksillä on mahdollista vaikuttaa siihen, missä tilanteissa tekijänoikeuksien haltijoiden kuuluu saada korvauksia ja millaisin periaattein korvauksina maksettuja varoja ohjautuu mm. tekijöitä edustaville järjestöille jaettavaksi teosten tekijöille tai tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin.

Mainitut seikat huomioon ottaen tekijänoikeuslainsäädännön sisällöstä tehtävillä ratkaisuilla voi nähdäkseni olla ainakin välillisesti vaikutusta mm. ESEK:n johtokunnan harjoittamaan tukitoimintaan käytettävissä olevan rahoituksen määrän kannalta.

Vaikka ESEK on edellä mainituin tavoin Gramex ry:stä erillinen yksikkö, se kuitenkin toimii Gramexin yhteydessä. Gramex puolestaan edustaa esittäviä taiteilijoita ja äänitteitä tuottavia yrityksiä sekä valvoo ja edistää näiden tahojen tekijänoikeuslaissa säädettyjä oikeuksia.

Ulkopuoliselle voi jäädä epäselväksi, mitä ESEK:n erillisuus Gramexista ESEK:n johtokunnan toiminnan luonteen kannalta merkitsee. Toiminnan riippumattomuuden kannalta voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen seikkaan, että ESEK:n johtokunta vastaa toiminnan yleisen tason johtamisesta Gramexin antamien valtuuksien puitteissa. Todettakoon myös, että saadun selvityksen mukaan pyyntö opetusministeriölle ministeriön edustajan nimeämiseksi ESEK:n johtokuntaan toimikausittain on tullut Gramexilta. Nämä seikat voivat antaa aiheen sellaiseen käsitykseen, että ESEK:n johtokunta ei toiminnassaan välttämättä ole selkeästi riippumaton esittävien taiteilijoiden ja äänitteiden tuottajien etuja edistävästä Gramexista.

Kanteluissa tarkoitettussa tekijänoikeuslainsäädännön muutoshankkeessa on osaltaan ollut kysymys tekijänoikeuden haltijoiden ja teoskappaleiden tuottajien sekä niitä hankkivien ja käyttävien kuluttajien keskenään ristiriitaisten etujen ja oikeuksien yhteensovittamisesta.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen pidän lainvalmistelutehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta ongelmallisena, että johtaja H on ollut ESEK:n johtokunnassa ja samanaikaisesti hoitanut keskeisiä edellä tarkoitettujen tekijänoikeuslain muutoksen valmisteluun kuuluvia tehtäviä. Tällainen tilanne ei ole ollut omiaan ylläpitämään yleisön luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen. Katson, että kyseisen tekijänoikeuslainsäädännön muutoksen valmistelua koskevat tehtävät ja osallistuminen tekijänoikeuden haltijoita edustavaan järjestöön edellä mainituin tavoin läheisesti liittyvän organisaation johtokuntaan olisi ollut perusteltua eriyttää eri virkamiehille sillä tavoin, ettei ulkopuolisille synny epäilyksiä virkatoiminnan puolueellisuudesta.

Edellä esittämäni kannanotto on sovellettavissa vastaavin perustein myös H:n osallistumiseen Kopiosto ry:n yhteydessä toimivan Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskuksen AVEK:n johtokuntaan.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että johtaja H tai opetusministeriö eivät kuitenkaan ole menettelleet asiassa edellä tarkoitetuilta osin lainvastaisesti.

Totean myös, että johtaja H ei enää kuulu ESEK:n tai AVEK:n johtokuntaan.

Siltä osin kuin asiassa on kysymys H:n toimimisesta Suomen Tekijänoikeudellinen Yhdistys ry:n puheenjohtajana katson, että yhdistystä on pidettävä luonteeltaan lähinnä tekijänoikeudellisista asioista kiinnostuneille tarkoitettuna yhdistyksenä, joka ei edusta sillä tavoin tekijänoikeuden haltijoiden tai vastaavien etutahojen etuja, että H:n mainittu asema yhdistyksessä olisi ristiriidassa puolueettomuudelle asetettavien vaatimusten kanssa tekijänoikeuslain muutoksen valmistelutehtäviä ajatellen. Tältä osin on syytä todeta, että lainvalmistelussa on kysymys yleisten oikeussäntöjen laatimista koskevista tehtävistä, ei tiettyjen asianosaisten etuja ja oikeuksia välittömästi koskevien ratkaisujen tekemisestä tai valmistelusta.

Myöskään H:n puolison toimiminen Suomen Kirjailijaliiton toiminnanjohtajana ei käsitykseni mukaan ole sellainen seikka, jonka johdosta H:n puolueettomuuden tekijänoikeuslainsäädännön muutoksen valmisteluun liittyvissä tehtävissä voitaisiin katsoa vaarantuneen.

Asiassa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka osoittaisivat johtaja H:n pyrkineen vaikuttamaan epäasiallisesti eduskunnan valiokunnissa kuultavina olevien asiantuntijoiden valintaan taikka menettelleen virkavelvollisuuksiensa vastaisesti lainmuutoshankkeesta tiedottamisen yhteydessä.

Gramex ry:n tekijänoikeusmaksujen ulkomaantilityksiä koskevien erimielisyyksien tai epäselvyyksien osalta totean, että käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä asiaan liittyvän johtaja H:n lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Näiden kantelujen käsittelyn yhteydessä ei ole ilmennyt perusteita ryhtyä tutkimaan muiden lainsäädäntöhankkeiden valmistelumenettelyjä (A:n ja B:n kanteluissa tarkoitettuin tavoin).

3.4

Lopputulokset ja toimenpiteet

Edellä kohdassa 3.3 esitetyn mukaisesti pidän lainvalmistelutehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta ongelmallisena, että johtaja H on ollut ESEK:n ja AVEK:n johtokunnissa ja samanaikaisesti hoitanut keskeisiä edellä tarkoitettujen tekijänoikeuslain muutoksen valmisteluun kuuluvia tehtäviä. Kyseiset tehtävät ja osallistuminen edellä mainittujen organisaatioiden johtokuntiin olisi ollut perusteltua eriyttää eri virkamiehille sillä tavoin, ettei ulkopuolisille synny epäilyksiä virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Saatan tämän käsitykseni opetusministeriön ja johtaja H:n tietoon lähettämällä heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.