



Electronic Frontier Finland ry
Tapani Tarvainen

KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 10.5.2023 lähettämässänne kantelussa opetus- ja kulttuuriministeriön, tiede- ja kulttuuriministeri Petri Honkosen sekä niiden virkamiesten menettelyä, jotka ovat olleet osallisina tekijänoikeuslain 55 i §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiantuntijoiden nimeämistä koskevaan ministeriön päätökseen. Näkemyksenne mukaan huomattava osa ministeriön nimeämistä asiantuntijoista, joihin kantelu niin ikään kohdistuu, on tekijänoikeusjärjestöjen palkkalistoilla olevia lakimiehiä, jotka tarkastelevat tekijänoikeutta oikeudenhaltijoiden näkökulmasta. Toisaalta asiantuntijoiden joukossa ei kantelun mukaan ole yhtään kuluttaja- tai ihmisoikeusjärjestöjen edustajaa. Kerrotte, että ministeriö ei ole julkistanut mitään valintaprosessista tai käyttämistään kriteereistä.

Pyydätte oikeuskansleria arvioimaan, ovatko nimetyt asiantuntijat lain tarkoittamassa mielessä esteettömiä ja puolueettomia, ja onko opetus- ja kulttuuriministeriö toiminut asianmukaisesti heitä valitessaan.

SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut selvityksen 9.6.2023 (VN/14865/2023). Selvitys toimitetaan kantelijalle tiedoksi tämän vastauksen liitteenä.

RATKAISU

Säännökset

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain (434/2003) 2 luku sisältää säännökset hyvän hallinnon perusteista. Lukuun sisältyvän 6 §:n

(hallinnon oikeusperiaatteet) mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tekijänoikeuslain (404/1961) 55 i §:n (263/2023) 1 momentin mukaan palvelun käyttäjällä ja tekijällä on 55 h §:ssä¹ tarkoitetun ratkaisun jälkeen palvelun käyttäjän palveluun tallentaman teoksen saannin estämistä tai sen poistamista ja palauttamista palveluun koskevan erimielisyyden ratkaisemiseksi käytettävissä vaihtoehtoinen menettely yksittäisiä tapauksia koskevien ratkaisusuositusten saamiseksi. Menettely on osapuolille maksuton ja vapaaehtoinen, eivätkä siinä annetut suositukset ole osapuolia sitovia.

Pykälän 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo menettelyn toimivuutta ja ylläpitää luetteloa menettelyssä käytettävistä esteettömistä ja puolueettomista tekijänoikeuden asiantuntijoista. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimeää asiantuntijat kolmen vuoden määräajaksi kerrallaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa vastaan 1 momentissa tarkoitetut tapaukset käsiteltäviksi ja jakaa ne ratkaistaviksi sähköistä järjestelmää käyttäen luettelossa oleville asiantuntijoille.

Pykälän 3 momentin mukaan, saatuaan asianosaisten pyynnön tarkistaa palveluntarjoajan 55 h §:n mukaisesti tekemää ratkaisua ja pyyntöä koskevat perustelut asiantuntija varaa vastapuolelle mahdollisuuden tulla kuulluksi. Asiantuntijan tulee käsitellä asia tasapuolisesti ja joutuisasti.

Jos asiaa ei pykälän 4 momentin mukaan sovita asianosaisten kesken, asiantuntija antaa asiassa arvionsa ja ratkaisusuosituksen siitä, tuleeko käyttäjän palveluun tallentaman teoksen saanti estää, teos poistaa tai teos palauttaa palveluun. Asiantuntijan tulee toimittaa

¹ Tekijänoikeuslain 55 h §:ssä säädetään valitus- ja oikeussuojamekanismista. Pykälän 1 momentin mukaan palveluntarjoajan on otettava käyttöön tehokas ja nopea valitus- ja oikeussuojamekanismi, joka on palvelun käyttäjän saatavilla, kun on kysymys erimielisyyksistä, jotka koskevat käyttäjän palveluun tallentaman teoksen saannin estämistä tai sen poistamista. Pykälän 2 momentin mukaan palvelun käyttäjän tekemä valitus on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä, ja palveluun tallennetun suojatun teoksen estämistä tai sen poistamista koskevan päätöksen tulee olla ihmisen tekemän arvioinnin kohteena.

ratkaisusuositus sähköisen järjestelmän kautta opetus- ja kulttuuriministeriölle, palvelun käyttäjälle, tekijälle ja palvelun tarjoajalle.

Pykälän 5 momentin mukaan menettelyn kustannukset rahoitetaan valtion varoista lukuun ottamatta asianosaisten omia menettelyyn osallistumisesta aiheutuneita kustannuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää asiantuntijoille maksettavien palkkioiden perusteista ja määrästä.

Tarkemmat säännökset vaihtoehtoisesta menettelystä ja siihen osallistuvien asiantuntijoiden nimeämisestä annetaan pykälän 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella.

Arviointi

Tekijänoikeuslain 55 i §:ssä säädetään vaihtoehtoisesta menettelystä verkkosisällönjako-palvelun käyttäjän ja tekijän välisen erimielisyyden ratkaisemiseksi. Säännös tuli voimaan 3.4.2023 ja sillä panttiin täytäntöön Euroopan unionin tekijänoikeusdirektiivin ([\(EU\) 2019/790](#)) 17 artiklan 9 kohdan 2 alakohdan loppuosa². Säännöksen perusteluiden mukaan menettely on vaihtoehto varsinaiselle tuomioistuinmenettelylle sekä jo olemassa oleville vaihtoehtoisille riidanratkaisumenettelyille, joihin asianosaiset voivat halutessaan turvautua. Menettelyssä annetut suositukset eivät ole valituskelpoisia tai täytäntöönpanokelpoisia. ([HE 43/2022 vp](#), s. 119)

Opetus- ja kulttuuriministeriön neuvoo-antavana asiantuntijaelimenä tekijänoikeutta koskevissa asioissa toimii tekijänoikeusasioden neuvottelukunta. Sen tehtävänä on muun muassa edistää eri alojen välistä yhteistyötä tekijänoikeusasioissa ja toimia tiedon levityksen kanavana koko tekijänoikeuskentälle. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksestä ilmenee, että ministeriö pyysi 6.3.2023 tekijänoikeusasioden neuvottelukunnan jäseniltä sähköpostitse ehdotuksia asiantuntijoiksi tekijänoikeuslain 55 i §:n 2 momentissa tarkoitettuun vaihtoehtoiseen menettelyyn. Tekijänoikeusasioden neuvottelukunnan jäseniä oli tätä ennen informoitu asiasta samana päivänä pidetyssä neuvottelukunnan kokouksessa.

Tekijänoikeusasioden neuvottelukunnan toimiaika on asetettu vastaamaan hallituskauden pituutta. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan tekijänoikeusalan eri sidosryhmät (tekijänoikeuksien haltija- ja käyttäjätahot, viranomaiset sekä keskeiset ministeriöt) ovat olleet edustettuina neuvottelukunnan kokoonpanossa koko sen historian ajan eli vuodesta 2012 lähtien. Viimeisimmän neuvottelukunnan toimikausi päättyi 31.3.2023. Kokoonpanossa oli

² Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että riitojen ratkaisemiseksi on saatavilla tuomioistuinten ulkopuolisia oikeussuojamekanismeja. Tällaisten mekanismien avulla riidat on voitava ratkaista puolueettomasti, eivätkä ne saa poistaa käyttäjältä kansallisen lainsäädännön tarjoamaa oikeudellista suojaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta käyttäjien oikeuksia käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja. Erityisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että käyttäjät voivat kääntyä tuomioistuimen tai muun asiaankuuluvan oikeusviranomaisen puoleen vaatiakseen oikeutta käyttää tekijänoikeutta ja lähioikeuksia koskevaa poikkeusta tai rajoitusta.

tällöin jäsenenä myös kantelijan edustama järjestö, jonka hallituksen varapuheenjohtajalle edellä mainittu pyyntö ehdottaa asiantuntijoita lähetettiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö teki 5.4.2023 päätöksen asiantuntijoista tekijänoikeuslain 55 i §:n 2 momentissa tarkoitettuun vaihtoehtoiseen menettelyyn. Antamansa selvityksen mukaan ministeriö sai tekijänoikeusasioiden neuvottelukunnan jäseniltä yhteensä 10 ehdotusta asiantuntijoiksi. Koska ehdotuksia saatiin vähemmän kuin mitä ministeriön alkuperäinen tavoite asiantuntijoiden lukumäärästä (noin 15 asiantuntijaa) oli, vaihtoehtoiseen menettelyyn nimettiin kaikki 10 neuvottelukunnan jäsenten ehdottamaa asiantuntijaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös, asiantuntijaluettelo mukaan lukien, on julkaistu sen verkkosivuilla ([VN/10397/2023](https://www.vn.fi/vn/10397/2023)).

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa. Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ilmenevät hallintolain 6 §:stä.

Hallintolain 6 §:n alkuosaan sisältyy yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Säännöksen perusteluiden mukaan mainittu vaatimus saisi merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Menettelyllisenä veloitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Pykälän toisessa virkkeessä säädetään, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Säännöksen perusteluiden mukaan tämä tarkoittaa sitä, että hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. ([HE 72/2002 vp](#), s. 59-60)

Totean, että tekijänoikeuslain 55 i § ei sisällä asiantuntijoiden nimeämismenettelyä koskevia erityisiä säännöksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli kuitenkin etukäteen informoinut asiasta tekijänoikeusasioiden neuvottelukuntaa, jonka [kokousmuistiot](#) ovat kaikkien saatavilla opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuilta, ja tehnyt asiantuntijoiden nimeämispäätöksen neuvottelukunnalta saamiensa ehdotusten perusteella. Myös kantelijan edustamalta järjestöltä oli pyydetty ehdotusta. Minulla ei näin ole aihetta kyseenalaistaa opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyn asianmukaisuutta hallintolaissa tarkoitetun tasapuolisen kohtelun, puolueettomuuden tai objektiivisuuden näkökulmasta.

Siltä osin kuin kantelu kohdistuu asiantuntijoiden valintakriteereihin, ministeriön selvityksen mukaan kullakin ehdotetulla asiantuntijalla oli tekijänoikeuslain 55 i §:n 2 momentissa tarkoitettu tehtävän menetyksellisen hoitamisen edellyttämä perehtyneisyys tekijänoikeuteen eikä

ministeriöllä ollut perusteita etukäteen todeta, että joku ja jotkin heistä olisivat esteellisiä ja puolueellisia kaikissa tai epätarkoituksenmukaisen suuressa osassa tapauksista.

Totean, että tekijänoikeuslain 55 i §:ssä ei määritellä asiantuntijoiden esteettömyyttä tai puolueettomuutta, mutta säännöksen perusteluiden mukaan ratkaisusuosituksen käsittelyssä sovellettaisiin yleisiä välimiesmenettelyä ja sovittelua koskevia periaatteita ([HE 43/2022 vp](#), s. 119). Saamani opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen samoin kuin ministeriön nimeämispäätöstä koskevan muistion mukaan asiantuntijan tulisi oma-aloitteisesti huolehtia siitä, ettei hän ole esteellinen yksittäistapauksessa, ja tarvittaessa jäävättävä itsensä. Asiantuntijat ovat myös ennen nimeämispäätöstä allekirjoittaneet suostumuksen, jonka mukaan ”asiantuntijan on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, ettei hän ole esteellinen yksittäisessä tapauksessa, ja tarvittaessa ilmoitettava esteellisyydestä opetus- ja kulttuuriministeriön erimielisyyksien ratkaisumenettelyn yhdyshenkilölle”. Vastaava maininta sisältyy asiantuntijoille laadittuun käytännön ohjeistukseen. En näe lainvalvonnallisesti huomautettavaa opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyssä myöskään tältä osin.

Lopuksi totean, että opetus- ja kulttuuriministeriöön ei ollut selvityksen antamisajankohtaan (9.6.2023) mennessä saapunut vielä yhtään ratkaisusuosituksen käsittelypyyntöä. Pidän tärkeänä jatkossa varmistaa, että asiantuntijaluettelo on riittävän laaja, jotta tekijänoikeuslain 55 i §:n 2 momentin vaatimus esteettömyydestä ja puolueettomuudesta samoin kuin 3 momentin vaatimus asioiden tasapuolisesta ja joutuisasta käsittelystä täyttyvät kussakin myöhemmin konkretisoituvassa tapauksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö tulee siten seurata vaihtoehtoisen menettelyn toimivuutta ja arvioida asiantuntijoiden lukumäärän riittävyttä, kun ratkaisusuosituksia saapuu käsiteltäväksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee myös tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin asiantuntijaluettelon täydentämiseksi sekä tekijänoikeuslain 55 i §:n 6 momentissa tarkoitettujen tarkempien sääntöjen antamiseksi valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheita lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Saatan vastaukseni opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon. Asia ei anna aiheita muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää

OKV/926/10/2023-OKV-4

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: