

**ASIA**

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Sanasto ry:n menettely

1 KANTELU

Kantelija on arvostellut 30.9.2011 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelukirjoituksessaan opetus- ja kulttuuriministeriön (jäljempänä OKM) sekä Sanasto ry:n/toiminnanjohtaja A:n menettelyä. Kantelija arvostelee näiden tahojen ”päättöstä olla luovuttamatta tietoja kirjailijoille maksettavista korvauksista”. Kantelija on saanut OKM:ltä tiedot eri tekijänoikeusjärjestöille (Sanasto, Teosto ja Kopiosto) vuonna 2011 maksetuista kokonaissummista ja niiden saajista sekä tekijänoikeusneuvos B:ltä sähköpostiviestin, jonka mukaan kyseiset järjestöt voisivat antaa tarkempaa tietoa edunsaajista. Kantelija kertoo pyytäneensä Sanasto ry:stä tiedot maksetuista lainauskorvauksista ja niiden saajista, mutta Sanasto ry:n toiminnanjohtajan kieltäytyneen luovuttamasta tietoja vedoten siihen, että kirjailijat eivät halua niitä julkisuuteen. Kantelija katsoo tietojen olevan julkisia, koska maksut perustuvat tekijänoikeuslakiin ja niiden maksaminen on opetusministeriön ja tekijänoikeusjärjestöjen välisellä sopimuksella annettu järjestöjen hoidettavaksi.

2 SELVITYS

Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu nähtäväksi opetusministeriön, Sanasto ry:n, Kopiosto ry:n ja Teosto ry:n välillä 14.11.2008 lainauskorvausten tilityksen hoitamisesta tehty sopimus (Dnro 8/670/2008) sekä tätä sopimusta täydentävä 4.6.2010 tehty sopimus.

OKM ja Sanasto ry ovat antaneet niiltä pyydetty selvitykset, joiden jäljennökset toimitetaan tämän päätöksen ohessa kantelijalle.

3 RATKAISU

3.1 Kantelun rajaus

Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu ottaa kantaa siihen, ovatko viranomaisten asiakirjat julkisia. Tämä määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan. Kyseisen lain mukaisesti viranomaisen on tehtävä asiakirjapyyntöä päätös, josta voidaan valittaa. Tuomioistuin viime kädessä ratkaisee kysymyksen asiakirjojen julkisuudesta. Näin ollen tässä ratkaisussa ei oteta kantaa siihen, ovatko kantelussa mainitut tiedot julkisia. Sen sijaan oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluu tutkia viranomaisen menettely asiakirjan antamisessa tai antamisesta kieltäytyttäessä.

3.2 Taustatietoja

Tekijänoikeuslain 19 §:n 4 momentin mukaan teoksen tekijällä on oikeus korvaukseen teoksensa kappaleiden lainaamisesta yleisölle, lukuun ottamatta rakennustaiteen, taidekäsityön tai taideteollisuuden tuotteita. Jäljempänä tässä päätöksessä korvauksesta käytetään nimitystä lainauskorvaus tai korvaus.

Mainitun korvauksen suorittamisesta säädetään tekijänoikeuslain 19 a §:ssä, joka kuuluu seuraavasti:

Korvaus 19 §:n 4 momentissa tarkoitettusta lainaamisesta yleisestä kirjastosta suoritetaan opetusministeriön hyväksymän, lukuisia yleisistä kirjastoista lainattujen teosten tekijöitä edustavan järjestön välityksellä.

Opetusministeriö hyväksyy järjestön hakemuksesta määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi. Hyväksyttävän järjestön tulee olla vakavarainen ja sillä tulee olla valmius ja kyky hoitaa asioita hyväksymispäätöksen mukaisesti. Järjestön tulee vuosittain antaa opetusministeriölle selvitys hyväksymispäätöksen nojalla tekemistään toimista. Järjestön tai, milloin tekijöiden edustavuus voidaan saavuttaa vain useampien järjestöjen hyväksymisellä, järjestöjen tulee edustaa merkittävää osaa niistä eri alojen teosten tekijöistä, joiden teoksia lainataan yleisistä kirjastoista. Hyväksymispäätöksessä voidaan järjestölle myös asettaa käytännön toimintaa yleisesti ohjaavia ehtoja.

Opetusministeriön päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Hyväksyminen voidaan peruuttaa, jos järjestö hyväksymispäätöstä ja sen ehtoja rikkomalla syyllistyy vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin ja jolleivät järjestölle annetut huomautukset ja varoitukset ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.

OKM:n selvityksen mukaan Sanasto ry on hyväksytty hallinnoimaan edellä mainittuja korvauksia kirjallisten teosten tekijöiden osalta, Teosto ry säveltaiteen alan teosten osalta ja Kopiosto ry kuvataiteellisten teosten ja valokuvateosten tekijöiden osalta opetus- ja kulttuuriministeriön 13.11.2008 tekemällä päätöksellä (Dnro 8/670/2008) 31.12.2011 saakka sekä edelleen ministeriön 20.12.2011 tekemällä päätöksellä (OKM/24/650/2011) 1.1.2012-31.12.2016. OKM:n selvityksen mukaan tämän päätöksen selvitystä koskevassa jaksossa mainitun sopimuksen mukaan lainauskorvauksien tilittäminen tekijälle on järjestöjen tehtävä. Järjestöt esittävät vuosittain OKM:lle selvityksen tehdystä tilityksestä. Sanasto ry:n ministeriölle toimittamaan selvitykseen lainauskorvausmäärärahojen käytöstä ei sisälly tietoa siitä, kenelle ja kuinka paljon korvauksia on maksettu. Näiden tietojen toimittamista vuosittain ministeriölle ei ole pi-

detty tarpeellisena lainauskorvausjärjestelmän hoitamisen kannalta, eikä niiden toimittamista ole järjestöiltä edellytetty.

3.3 Oikeusohjeet

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Evanke-lis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin sääde-tä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaise-na toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toi-sen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu. (23.6.2005/495)

3.4 Arviointi

3.4.1 OKM:n menettely

OKM:n selvityksestä ilmenee, että ministeriöllä ei ole kantelijan pyytämiä tietoja lainauskor-vauksista ja niiden saajista. Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Kun pyydettyjä tietoja tai asiakirjaa, johon pyydetty tiedot sisältyvät, ei OKM:n hallussa ole, ei julkisuuslain mukaista velvoitetta asiakirjan antamiseen tai sen antamisesta kieltäytymistä koskevan päätöksen teke-miseen ole voinut olla.

3.4.2 Oikeuskanslerin toimivalta valvoa Sanasto ry:n menettelyä

Nyt esillä olevassa asiassa tulee arvioitavaksi se, onko Sanasto ry:n edellä mainittuihin tekijän-oikeuslain säännöksiin, OKM:n tekijänoikeuslain 19 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätök-seen sekä edellä mainittuun sopimukseen perustuva tehtävä lainauskorvausten hallinnoinnissa sellainen, että Sanasto ry:tä mainittua tehtävää hoitaessaan on pidettävä perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettuna muuta julkista tehtävää hoitavana tahona, jonka valvonta kuuluu oikeuskanslerin toimivaltaan.

Sanasto ry on selvityksessään katsonut, ettei se ole julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu yhteisö ja ettei kyseinen laki sovellu Sanasto ry:een. Selvityksen mukaan ”Sanaston asemasta lainauskorvauksia hallinnoivana tekijänoikeusjärjestönä ei seuraa, että Sanasto suorittaisi jul-kista tehtävää tai käyttäisi julkista valtaa maksaessaan tekijöille tekijänoikeuslain edellyttämiä korvauksia heidän teostensa taloudellisesta hyödyntämisestä.” Edelleen selvityksessä todetaan, että ”julkisen tehtävän hoitamisella tarkoitetaan yleensä lainsäädännössä tietyille taholle nimen-omaisesti osoitettua tehtävää, joka suoritetaan julkisen tai yleisen edun nimissä. Lainaus-

korvausten tilittämistä ei suoriteta julkisen tai yleisen edun nimissä, vaan kysymys on tekijöille suoritettavasta tekijänoikeuskorvauksesta, johon he ovat lain nojalla oikeutettuja. Tekijöille suoritettavien lainauskorvausten maksaminen ei näkemyksemme mukaan täytä julkisen tehtävän vaatimuksia”.

OKM on selvityksessään yhtynyt Sanasto ry:n selvitykseen siltä osin kuin se koskee Sanasto ry:n asemaa ja julkisen vallan käyttämistä.

Perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettua julkisen tehtävän sisältöä ei ole lainsäädännössä tarkemmin määritelty. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että julkisen tehtävän käsite on jossain määrin laajemmaksi tarkoitettu kuin julkisen vallan käsite. Kaikkiin julkisiin tehtäviin ei sisälly toimivaltaa käyttää julkista valtaa.¹

Lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisen yhteisön valvonta ei sellaisenaan kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. Sanasto ry:n näkökantaa puoltaa myös se, että julkisuuslain (tai muidenkaan hallinto-oikeudellisten perussäädösten, kuten hallintolain) soveltumisesta Sanasto ry:n toimintaan lainauskorvausten hallinnoinnissa ei ole säädetty. Myöskään tekijänoikeuslain 19 ja 19 a §:n perusteluista asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 126/2006 vp) tai hallituksen esityksen johdosta annetun sivistysvaliokunnan mietinnöstä (SiVM 15/2006 vp) ei ilmene, että lakia säädettäessä olisi ajateltu lainauskorvausten tilittämisen olevan julkinen tehtävä.

Lisäksi laillisuusvalvojien käytännössä samankaltaisia tehtäviä hoitavaa Teosto ry:tä ei ole pidetty julkista tehtävää hoitavana (eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut 17.5.2002 Dnro 3036/4/01, 11.5.2004, Dnro 970/4/04 ja 6.7.2007 Dnro 2052/4/2007). Näissä ratkaisuissa ei kuitenkaan ole ollut kysymys lainauskorvausten hallinnoinnista. Myös oikeuskansleri on vuonna 1993 katsonut, että Kopiosto ry:n yhteydessä toimiva AVEK ei hoida julkista tehtävää. Toisaalta oikeuskansleri on samassa ratkaisussa katsonut, että Suomen elokuvasaatiö elokuvan tuotantotukea jakaessaan hoitaa julkista tehtävää (Dnro 765/1/1991).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 7/2005 vp katsonut tekijänoikeuslain 26 a §:n 1 momentissa säädetyn hyvitysmaksun eli ns. kasettimaksun osalta, että ”kysymys on lakisääteisestä, viime kädessä laitteiden käyttäjiltä yhtenäisin perustein perittävästä ja teosten tekijöille tuloutettavasta rahasuorituksesta. Vaikka hyvityksessä voidaan nähdä verolle ominaisia piirteitä, on se valiokunnan mielestä kuitenkin ymmärrettävä *yksityisoikeudelliseksi korvaukseksi* teosten kopioinnista tekijöille aiheutuvista taloudellisista menetyksistä” (kursivointi tässä). Tämän maksun välittämiä maksajia ovat valmistajat ja maahantuojat yleisön keskuuteen levitettäväksi valmistetusta tai maahan tuodusta ääni- ja kuvanauhasta sekä muusta laitteesta, johon teos voidaan tallentaa ja jota merkittävässä määrin käytetään teoksen kappaleen valmistamiseen yksityiseen käyttöön. Maksu suoritetaan tekijänoikeuslain 26 b §:n nojalla OKM:n hyväksymälle tekijänoikeusjärjestölle, joka tulouttaa varat tekijöille. Mainituissa lausunnossaan perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt sitä, onko tällaista tekijänoikeusjärjestön roolia pidettävä perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän hoitamisena.

Julkisen tehtävän käsitteen sisällöstä ei perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) ole tarkemmin tehty selkoa, joskin siinä on viitattu siihen, että oikeuskanslerin toimivalta laajenee vastaavasti, jos julkisia tehtäviä siirretään varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Asiaa on käsitelty hallituksen esityksessä Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirty-

¹ Keravuori-Rusanan, Marietta, Yksityinen julkisen vallan käyttäjä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s.157.

miseksi (HE 129/1997 vp). Mainitussa hallituksen esityksessä on todettu, että ”julkisen tehtävän käsite liitetään yleensä niin sanottuun välilliseen julkishallintoon, jota hoitavat esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtioenemmistöiset osakeyhtiöt. Julkisista tehtävistä voivat kuitenkin huolehtia erityisten säännösten perusteella myös yksityisoikeudelliset organisaatiot ja yksityiset henkilöt. Esimerkkinä voidaan mainita pakollisten vakuutusten hoitaminen, väestönsuojelutehtävät, postitoimintalain (907/1993) mukainen postilähetysten toimittaminen ja yleisradiotehtävän hoitaminen. Ratkaisevaa on nimenomaan tehtävän luonne.”

Sen arvioinnissa, mitä on pidettävä julkisena tehtävänä, on oikeuskirjallisuudessa pidetty merkityksellisinä seuraavia kriteereitä²:

- 1) toiminnasta on erikseen säädetty
- 2) jokin taho on normissa erikseen nimetty toiminnan harjoittajaksi joko suoraan tai niin, että tehtävän hoitaja voi määräytyä lain nojalla laissa tarkemmin määritellyllä tavalla
- 3) yksityisen tahon ja julkisen sektorin toimijan välillä on jonkinlainen yhteys, kuten toimilupa tai palvelun tuottamista koskeva sitoumus
- 4) yksityisen tahon toiminnalla on jokin läheinen yhteys viranomaisprosessin johonkin vaiheeseen
- 5) julkinen sektori osallistuu toiminnan rahoitukseen
- 6) julkinen sektori ohjaa tai valvoo toimintaa
- 7) julkinen sektori on edustettuna toiminnan harjoittajan päätöksentekoeleimissä ja
- 8) toiminta on jollakin tavalla merkityksellistä etenkin yksityisen ihmisen tai ihmisryhmän oikeudellisen aseman näkökulmasta tai muullakin perusteella.

Näitä kriteereiden voidaan katsoa ilmentävän yleisesti sovellettuja arviointiperusteita sen suhteen, milloin kysymyksessä on julkinen tehtävä.

Esillä olevassa asiassa Sanasto ry:n tehtävä lainauskorvausten hallinnoinnissa perustuu tekijänoikeuslain 19 a §:ään. Sanasto ry hoitaa tehtävää OKM:n laissa tarkoitetun hyväksymispäätöksen perusteella ja OKM:n sekä tekijänoikeusjärjestöjen, ml. Sanasto ry, välisen sopimuksen ehdoin. OKM:n selvityksestä ilmenee, että sopimuksen mukaan OKM maksaa kullekin järjestölle jako-osuutena vuosittain summan, joka määräytyy vuosittain valtion talousarviossa olevan määrärahan mukaisesti. Näin ollen kysymyksessä on julkinen rahoitus. OKM myös ohjaa ja valvoo toimintaa tekijänoikeuslain 19 a §:n ja OKM:n ja tekijänoikeusjärjestöjen sopimuksen mukaisesti. Kysymys on myös yksityisen ihmisen oikeudellisesta asemasta siinä mielessä, että tilitysten oikeellisuudella on merkitystä lainauskorvausta saavien henkilöiden asemaan sekä niiden asemaan, jotka mahdollisesti jäävät ilman korvausta. Edellä mainittujen kriteerien valossa tarkasteltuna Sanasto ry:tä voitaisiin pitää julkista tehtävää hoitavana silloin, kun se hoitaa lainauskorvausten tilittämiseen liittyvää tehtävää.

Lainauskorvauksessa on Sanasto ry:n selvityksestä ilmenevin tavoin kysymys lähtökohtaisesti tekijälle teosten lainaamisesta aiheutuvan tulonmenetyksen korvaamisesta kuten edellä kuvatussa hyvitysmaksussakin, jota perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan pitänyt yksityisoikeudellisena korvauksena. Hyvitysmaksusta poiketen lainauskorvaus toteutetaan budjettimäärärahojen puitteissa, eikä sitä siten peritä varsinaisesti käyttäjiltä. Tämän vuoksi ja kun edellä kerrotuin tavoin muutoinkin perustuslain 108 §:ssä tarkoitetun julkisen tehtävän

² Sarja, Mikko, Kuuluuko vai eikö kuulu – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Eduskunnan oikeusasiamies 90 –juhlakirja. Helsinki 2010, s. 27.

vän keskeiset tunnusmerkit ovat käsillä, katson, että Sanasto ry hallinnoidessaan lainauskorvauksia hoitaa julkista tehtävää ja sen valvonta tältä osin kuuluu oikeuskanslerille.

3.4.3 Julkisen vallan käyttö Sanasto ry:n hallinnoidessa lainauskorvauksia

On vielä arvioitava, onko Sanasto ry mainittua tehtävää hoitaessaan julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu yhteisö, joka käyttää nyt esillä olevassa tehtävässään ”julkista valtaa”. Kyseinen käsite on monimerkityksinen, ja sen sisältö voi vaihdella käyttöyhteyden mukaan. ”Julkisen vallan käyttäminen” saa hieman erilaisia merkityksiä asiayhteydestä ja sääntelykontekstista riippuen³.

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin osalta hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) perusteluissa todetaan muun ohella, että ”laki koskisi lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annettua säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavaa vain niiltä osin kuin tämä käyttää julkista valtaa. Siten yksistään se, että yhteisöä on lain tai asetuksen mukaan kuultava tai että yhteisö asettaa edustajan tai tekee ehdotuksen toimielimen jäseneksi, ei tuo yhteisön asiakirjoja lain soveltamisalaan”. Edelleen perusteluissa todetaan, että ”julkisen vallan käsitettä ei ehdoteta laissa määriteltäväksi. Käsitteelle ei olekaan annettavissa yleistä määritelmää. Sen keskeiseen sisältöön on katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Julkisen vallan käyttönä pidetään myös etuuskien myöntämistä tai tutkintotodistuksen antamista.” Edelleen perusteluissa on esimerkkeinä mainittu yhteisöjä, joille on uskottu julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä. Näitä ”ovat muun muassa julkisoikeudelliset yhdistykset, jotka on perustettu lainsäädäntötoimin. Tällaisia ovat esimerkiksi paliskunnat, jotka poronhoitolain (848/1990) 7 §:n mukaan huolehtivat poronhoitoon liittyvistä tehtävistä paliskunnan alueella, riistanhoitoyhdistykset, joille säädetään metsästyslain (615/1993) 63 §:ssä muun muassa metsästyksen valvontatehtäviä sekä metsästyksen ja riistanhoitoon liittyviä koulutus- ja neuvontatehtäviä, Keskuskauppakamari, jolla on kauppakamariasetuksen (337/1988) 4 §:n mukaan muun muassa tilintarkastajien auktorisointi- ja valvontatehtäviä sekä Suomen Asianajajaliitto, jolla on asianajajista annetun lain (496/1958) 6 ja 6 a §:ssä (197/1992) säädettyjä kurinpitotehtäviä.”

Sanasto ry on selvityksessään muun ohella katsonut, että lainauskorvausten suorittamiseen ei liity julkisen vallan käyttämistä. Selvityksen mukaan ”julkisen vallan käyttämisellä tarkoitetaan lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta ja velvoittavan määräyksen antamista. Tyypillistä julkisen vallan käyttöä on hallinnollisten päätösten ja lainkäyttöpäätösten tekeminen”. Edelleen selvityksessä katsotaan, että ”lainauskorvauksia maksetaan lain nojalla, mutta niiden suorittaminen ei edellytä lain soveltamista. Lainauskorvaukset ovat lainmukaista tekijänoikeuskorvausta, eivät harkinnanvaraisia apurahoja tai etuuksia. Niiden tilittämiseen oikeudenomistajille ei liity hallintopäätöksen tekoa eikä harkintavallan käyttöä.”

Nimenomaan julkisuuslaissa tarkoitettun julkisen vallan käytön piiriä on oikeuskäytännössä tulkittu varsin suppeasti siten, että siihen on katsottu kuuluvan lähinnä ”suoranainen” ja ”välitön” julkisen vallan käyttö⁴.

Toisaalta uudemmassa oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että julkisen vallan käytön käsitteen tulkinnassa on havaittavissa siirtymää kohti laiveampaa tulkintaa. ”Kehitystä on osaltaan vahvistanut perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttu lähtökohta julkisen vallankäytön

³ Keravuori-Rusanen 2008, s.109.

⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s.114.

joustavan määrittelyn sallivasta tulkinnasta”.⁵ Julkisen vallankäytön piiriin on nykyisin katsottu kuuluvan myös etuja suova tai oikeuksia perustava päätösvalta⁶.

Nyt puheena olevassa tapauksessa on kysymys julkisten varojen käyttöön liittyvästä tehtävästä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että julkisen vallankäytön ydinaluetta sivuavat julkiseen varainkäyttöön liittyvät tehtävät⁷. Lisäksi opetusministeriön, Sanasto ry:n, Kopiosto ry:n ja Teosto ry:n välillä 14.11.2008 lainauskorvausten tilityksen hoitamisesta tehdyn sopimuksesta (Dnro 8/670/2008) ilmenee, että järjestöillä on ainakin tietyssä määrin harkintavaltaa sen suhteen, miten lainauskorvausten tilittämiseen saadut varat käytetään. Sopimuksen 16 kohdan mukaan järjestöt määrittelevät pienimmän ja suurimman tekijälle vuosittain tilitettävän korvauksen. Järjestöt myös sopimuksen 17 kohdan mukaan neuvottelevat keskenään tilitysten perusteista, kuten lainaustietojen hankinnasta ja käytöstä tilityksessä, pyrkimyksensä kustannustehokkuus ja eri oikeudenhaltijaryhmien tasavertainen kohtelu. Sopimuksen 18 kohdan mukaan järjestöillä on mahdollisuus tilittää korvauksia myös tekijöiden yhteisiin tarkoituksiin kollektiivisina korvauksina.

3.5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Olen edellä arvioinut esitettyjä ja esitettävissä olevia argumentteja ja vasta-argumentteja siinä kysymyksessä, hoitaako Sanasto ry julkista tehtävää ja käyttääkö se julkista valtaa julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettussa mielessä hallinnoidessaan kirjailijoille maksettavia lainauskorvauksia. Lainsäädännöstä ei löydy selvää vastausta julkisuuslain soveltuvuuteen tällaiseen tapaukseen. Edeltävä tarkastelu kuitenkin osoittaa, että hyvin perusteiden voidaan tulkita Sanasto ry:n käyttävän julkista valtaa sen hoitaessa sille tekijänoikeuslain perusteella uskottua tehtävää lainauskorvausten maksamisessa, mutta ”julkisen vallankäytön” avoimuuden vuoksi toisensuuntainenkin tulkinta pysyy oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen rajoissa.

Sanasto ry on selvityksessään katsonut, että julkisuuslaki ei voi tulla sovellettavaksi, mutta on tästä huolimatta arvioinut tietojen julkisuutta ja kieltäytynyt niitä antamasta. OKM on lausunnossaan yhtynyt Sanasto ry:n tulkintaan julkisuuslain soveltamisesta, mutta jättänyt ottamatta kantaa Sanasto ry:n kieltäytymiseen tietojen luovuttamisesta.

Julkisten tehtävien hoidon avoimuuden kannalta pidän ongelmallisena OKM:n ja Sanasto ry:n asiassa omaksumaa kantaa – olletikin kun OKM ilmoittaa, ettei sillä ole pyydettyjä tietoja, eikä sekään siten voi tehdä päätöstä niiden julkisuudesta. Näin joudutaan siihen kestävämpään tilanteeseen, että valtion talousarvioon sisältyvistä määrärahoista maksettavien lainauskorvausten määriä ja saajia koskevien tietojen julkisuutta ei ole mahdollisuutta saattaa arvioitavaksi julkisuuslain mukaisesti eikä tällaisten tietojen pyytäjällä ole mahdollisuutta saada asiassa valituskelpoista päätöstä.

Asiassa on syytä ottaa huomioon, että lainauskorvausten hallinnointiin liittyy määrärahan käyttöä koskevaa harkintavaltaa. Siihen, että kysymys on merkityksellisestä yksilön oikeuksiin liittyvästä vallankäytöstä, viittaa sekin, että korvauksiin liittyvien erimielisyyksien syntymisen varalle on avattu tekijänoikeuslain 54 §:ssä valitusmahdollisuus.

Kuvatunkaltaiseen katvealueeseen johtavaa epäselvyyttä valtion määrärahojen käytön julkisessa kontrolloitavuudessa ei voida pitää hyväksyttävänä. Mikäli OKM katsoo, että se ei voi teki-

⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 118.

⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 122.

⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 163.

jänoikeuslakiin perustuvan valvontavaltansa puitteissa saada julkisuuslain mukaista päätöksentekoa varten kantelussa tarkoitettuja tietoja Sanasto ry:ltä, sen olisi perusteltua harkita ryhtymistä toimenpiteisiin tekijänoikeuslain 19 a §:ssä tarkoitettuihin järjestöihin sovellettavien säännösten selventämiseksi niin, että mainitunlaisten tietojen julkisuuden arviointi voi tapahtua julkisuuslain mukaisessa järjestyksessä.

Saatan tässä päätöksessä esittämäni opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon ja kehotan ministeriötä ilmoittamaan minulle kuluvan vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asian johdosta ryhtynyt.

Muihin toimenpiteisiin en katso asian antavan aihetta.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
