



KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 31.1.2024 päivätyssä kantelussaan opetus- ja kulttuuriministeriön lainvalmistelua tekijänoikeuslain muuttamisessa ([HE 46/2023 vp](#)). Hän toteaa muun muassa, ettei hallituksen esityksestä järjestetty lausuntokierrosta. Hän tuo esille, että hallituksen esityksen luonnoksesta oli mahdollista antaa kirjallinen lausunto, mutta lausuntoaika oli kohtuuttoman lyhyt. Hän toteaa myös, että hallituksen esityksen luonnoksesta pidettiin kuulemistilaisuus, mutta tuossa tilaisuudessa oli ruotsiksi saatavilla pelkästään pykäläluonnos.

SELVITYS

Oikeuskansleri pyysi 5.2.2024 päivätyllä selvityspyynnöllä opetus- ja kulttuuriministeriötä toimitamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Selvityksessä pyydettiin erityisesti kiinnittämään huomiota siihen, miten hallituksen esityksen valmistelussa turvattiin osallistumisoi-keudet ja kielilain vaatimukset. Ministeriötä pyydettiin selvittämään myös, noudatettiinko hallituksen esityksen valmistelussa kuulemisoppaan ohjeita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti 29.2.2024 oikeuskanslerille selvityksen, jossa todettiin muun muassa seuraavaa.

Kysymyksessä oli hallituksen esitys, joka koski korvausta e-kirjojen ja e-äänikirjojen kirjastokäytöstä. Esityksen pohjana toimi hovioikeudenneuvos A:n asiasta v. 2022 ministeriölle tekemä selvitys. Selvittäjä haastatteli 31 henkilöä, jotka edustivat yhteensä 14 eri tahoa. Kantelija oli haastateltavien joukossa Sanasto ry:n edustajana. Hallituksen esitys toteutettiin pitkälti selvityksessä esitetyn korvauksen luonnetta koskevan analyysin ja lainsäädäntöratkaisun pohjalta.

Korvaus e-kirjojen ja e-äänikirjojen kirjastokäytöstä ei ole tekijänoikeuden käyttämiseen liittyvä korvaus vaan muun tyyppinen, kulttuurin tuen kaltainen korvaus. Jo A:n selvityksestä (haastatellut sidosryhmät) ja siihen annetuista lausunnoista kävi ilmi, että kyse on vain tiettyjä, rajattuja sidosryhmiä koskevasta hankkeesta, ei laajoja kansalaispiirejä koskevasta asiasta. E-aineistojen kirjastokäytön korvaus on tärkeä kyseistä asiaa jo vuosia esillä pitäneille ja sitä eduskunnassa edistäneille kirjailijajärjestöille ja toisaalta kuntien yleisille kirjastoille ja korkeakoulukirjastoille, joissa e-kirjoja ja e-äänikirjoja käytetään. Mainittujen kirjastojen osalta on tekijänoikeuslaissa säädetty oikeus lainauskorvaukseen painettujen kirjojen ja äänilevyjen lainaamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että kaikkia merkityksellisiä sidosryhmiä on kuultu ja lausunnot ja lausumat on otettu asianmukaisesti huomioon valmistelussa. Esitysluonnoksen perusratkaisuun lausunnoilla tai lausumilla ei ole ollut vaikutusta.

Ministeriö toteaa, että laajaa lausuntokierrosta ei tarvittu kaikkien keskeisten sidosryhmien näkemyksen selville saamiseksi. Sidosryhmien kannat tulivat kuulemisessa ja kirjallisissa lausunnoissa varsin hyvin selviksi. Asiaan liittyvät sidosryhmät olivat hyvin tiedossa, sidosryhmillä oli tieto esityksen sisällöstä ja ne pystyivät lausumaan myös lyhyessä ajassa. Lausunnoissa ja muissa kommentteissa esitetyt argumentit eivät aiheuttaneet muutoksia hallituksen esityksen sisältöön.

Aikataulusyistä sekä merkityksellisten sidosryhmien rajallisuudesta ja niiden edustajien tunnistettavuudesta johtuen Teamsilla toteutettuun kuulemiseen lähetettiin kutsu 23 sidosryhmälle. Kuulemiseen osallistui 23 oikeudenhaltijoita ja kirjastoja edustavaa organisaatiota. Kaikille kuulemiseen osallistuneille annettiin mahdollisuus toimittaa kirjallinen lausunto. Osallistujista 12 toimitti ministeriölle kirjallisen lausuntonsa.

Annetut lausunnot ovat olleet pyynnöstä kaikkien saatavilla, eikä lausuntojen toimittamispyyntöjä ole ministeriölle tehty. Lausuntoja tai erityistä lausuntoyhteenvetoa ei julkaistu budjettilakina esitellyn hallituksen esityksen valmistelun kiireellisyyden vuoksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo kootusti ja edellä esitettyä täydentäen, että lausuntokierros ei ollut tarpeellinen, koska:

- asia koskee vain rajattua joukkoa toimijoita/sidosryhmiä, jotka olivat edustettuina kuulemisessa ja joille annettiin lausuntojen toimittamismahdollisuus
- kuulemistilaisuudessa esiteltiin HE-luonnos, minkä jälkeen jokaisella oli mahdollisuus pitää puheenvuoro, esittää näkemyksensä ja kysyä kysymyksiä; puheenvuoroja kommentoitiin, luonnoksen sisältöä käytiin läpi tarkemmin ja jokaiseen kysymykseen vastattiin
- kaikki toimitetut lausunnot otettiin huomioon; lisääntymistä olisi myönnetty, jos sitä olisi pyydetty

- A:n selvitys oli lausunnoilla ja kaikki Lausuntopalvelu.fi:ssä annetut lausunnot olivat ja ovat edelleen palvelussa nähtävillä ja lisäksi saatavilla myös ministeriöstä
- hallituksen esitys toteutettiin pitkälti A:n selvityksessä esitetyn korvauksen luonnetta koskevan analyysin ja lainsäädäntöratkaisun pohjalta
- kuulemisen menetelmät valittiin hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien mukaisesti; kysymyksessä oli suppea asia, ja rajattu ja selkeä sidosryhmäjoukko, eikä esitykseen sisällynyt henkilön subjektiivisiin oikeuksiin vaikuttavaa ehdotusta
- valituilla menetelmillä saavutettiin kuulemiselle asetetut tavoitteet (erilaisten näkökohtien selvittäminen esimerkiksi ehdotuksen laajuuden, korvausoikeuden soveltamisalan ja käytännön toteuttamisen osalta)
- asialla ei ollut merkitystä yksilön oikeusturvan eikä velvollisuuksien kannalta
- esityksen tavoitteena on tasapaino sekä kirjailijoiden ja muiden tekijöiden että lukijoiden kannalta, ja kokonaisuus on sellainen, että kaikkien oikeudenhaltijaryhmien etu on otettu huomioon; yksittäinen oikeudenhaltija ei joudu eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin vastaaviin oikeudenhaltijoihin
- kyseessä ei ole tekijänoikeuden käyttämiseen liittyvä korvaus eikä korvauksen säätämiseen ole minkäänlaista ulkoapäin tulevaa velvollisuutta, vaan kyseessä on poliittinen ratkaisu
- lainsäädäntöratkaisu ja korvausoikeus hyödyttää kaikkia tekijöitä ja e-äänikirjojen luki-joita, joiden teoksia ja esityksiä käytetään kirjastoissa; oikeudenhaltijaryhmien sisällä vallitsee tasavertainen kohtelu
- kysymys ei ole perustuslaissa turvatun oikeuden, kuten omaisuuden suojan toteuttamisesta

Ministeriö viittaa selvityksessään siihen, että hallituksen esityksessä ([HE 46/2023](#) vp, s. 15) todetaan lausuntopalautteesta seuraava: ”Hallituksen esitysluonnoksesta järjestettiin 15.9.2023 Teams-kuuleminen, johon oli kutsuttu asian kannalta keskeiset sidosryhmät. Kutsu kohdennettiin niille sidosryhmille, jotka olivat aiemmassa valmisteluvaiheessa lausuneet asiaa koskevasta taustaselvityksestä. Kuulemiseen osallistui 23 oikeudenhaltijoita ja kirjastoja edustavaa organisaatiota. Kuulemiseen osallistuneille varattiin tilaisuus toimittaa kirjallinen lausuntonsa esitysluonnoksesta. Ministeriölle toimitettiin 12 kirjallista lausuntoa. Erillistä lausuntokierrosta ei järjestetty. Esityksen perusteluihin tehtiin kuulemisen ja lausuntojen perusteella joitakin täsmennyksiä.”

Ministeriö toteaa selvityksessään myös, että kielilain 31 §:n mukaan säädösehdotukset ja niihin liittyvät mietinnöt julkaistaan suomeksi. Julkaisuun otetaan myös ruotsinkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti. Kielilain esitöiden ([HE 92/2002](#) vp, s. 21–22) mukaan käännöksen on oltava valmis viimeistään silloin, kun asia esitellään valtioneuvostossa.

Kutsu kuulemistilaisuuteen toimitettiin sähköpostitse 7.9.2023 (ei 12.9.2023 kuten kantelija toteaa) ja ruotsinkielinen käännös pykäläluonnoksesta ja esitysluonnoksen pääasiallisesta sisälöstä toimitettiin sähköpostitse ilmoittautumisen jälkeen. Nyt puheena olevassa tapauksessa kuulemisen toteuttaminen vasta koko esitysluonnoksen kääntämisen jälkeen olisi viivästyttänyt hallituksen esityksen antamista, jolle valtioneuvoston taholta oli asetettu budjettilain antamisen määräaika. Koko esitysluonnoksen käännös valmistui valtioneuvoston esittelyyn mennessä.

Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan monipuolisesti erilaisin menetelmin, jotka valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella. Kuulemisoppaan mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kuulemiseen osallistuneille varattiin tilaisuus toimittaa kirjallinen lausuntonsa esitysluonnoksesta, mutta erillistä lausuntokierrosta ei järjestetty. Aiempana todetuista syistä johtuen opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että lausuntokierroksen järjestäminen ei tässä tapauksessa ollut tarpeellista. Valituilla menetelmillä saavutettiin kuulemiselle asetetut tavoitteet.

Ministeriön selvityksen mukaan valmistelun aikatauluun vaikutti se, että kyseessä oli budjettilaki, jonka aikataulu oli 9.10. ja että kuuleminen oli mahdollista vasta kesälomakauden jälkeen. Uusi hallitus ja uusi ministeri oli astunut virkaansa kesäkuun lopussa.

Ennen 9.10.2023 pidettyä valtioneuvoston yleisistuntoa, jossa hallitus antoi eduskunnalle valtion vuoden 2023 talousarvioesityksen ja siihen liittyvät budjettilait, opetus- ja kulttuuriministeriöstä toimitettiin 6.10. oikeuskanslerinvirastolle vastaukset seuraaviin kysymyksiin: Mitkä ovat olleet esitysluonnoksesta kuullut tahot ja perustelut sille, ettei avointa lausuntokierrosta järjestetty? Minkälaisen palautteen esitysluonnos sai ja miltä osin sitä muutettiin jatkovalmistelussa? Lisäksi tehtiin hallituksen esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin edellytetyt täsmennykset ja lisäykset.

RATKAISU

1. Säätely

Asiaa on tarkasteltava ensisijaisesti perustuslain 14 §:ssä turvatun osallistumisoikeuden kannalta. Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston virkainten laillisuutta. Osana tätä tehtävää oikeuskansleri valvoo lainvalmistelun laatua. Oikeuskansleri on katsonut, että ministeriöllä on harkintavaltaa kuulemisen toteuttamisessa, mutta perustuslaissa turvatut osallistumisoikeudet tulee ottaa harkinnassa huomioon (oikeuskanslerin vastaus [OKV/2232/10/2022 ym.](#)). Oikeuskansleri on myös aiemmin linjannut, että osallistumisoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulujen vuoksi (ks. esim. oikeuskans-

lerin ratkaisu [OKV/178/1/2017](#)). Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen ja kuulemisen tärkeyteen myös muissa ratkaisuisaan (oikeuskanslerin ratkaisu [OKV/2766/70/2020](#) ja [OKV/2104/70/2021](#)).

Hallitusohjelma on poliittinen dokumentti (ks. myös oikeuskanslerin kannanotto [OKV/1227/90/2023](#)) ja edustaa eduskunnan enemmistön muodostavien eduskuntaryhmien poliittista sitoutumista. Se on siten merkittävä kansanvallan toteutumisen kannalta ja ilmentää eduskunnan enemmistön hyväksymää ja luottamusta nauttivaa poliittista ohjelmaa (PL 62 §). Hallitusohjelmaa valmisteltaessa on yleensä eri laajuudessa kuultu eri tahoja. Tämä kuuleminen ei kuitenkaan korvaa, eikä hallitusohjelman demokraattinen legitimitetti oikeuta korvaamaan, osallistumista lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun, mikä on mahdollista vain silloin, jos säädösvalmistelussa varmistetaan riittävän pitkät kuulemisajat.

Oikeuskansleri on viimeaikaisissa ratkaisuisaan painottanut, että PL 14 §:ään sisältyvät osallistumisoikeudet on turvattava myös vaalivuonna, jolloin lainvalmistelussa on kiire. Oikeuskansleri ei ole nähnyt riittävänä sitä, että kiireellistä lainvalmistelua ja lausunnotmenettelyn puutteita perustellaan hallitusohjelman kirjauksilla taikka budjettilakien aikataululla ([OKV/1772/19/2923](#)). Oikeuskansleri on arvioinut poikkeuksia kuulemisohjeen määrittelemistä lausuntoajoista todeten, että vain hyväksyttävät syyt mahdollistavat lyhyemmän lausuntoajan ([OKV/390/21/2024](#)).

2. Arviointi

Kuuleminen on lähtökohtaisesti pakollinen osa lainvalmistelua, mutta ministeriöillä on harkintavaltaa siinä, miten se järjestetään. Kuuleminen voidaan toteuttaa niin, että lausuntoja pyydetään niiltä sidosryhmiltä, jotka on tunnustettu tärkeimmiksi. Silti, kuten kuulemisohjeessa todetaan, myös muilla kiinnostuneilla, kuten yksittäisillä kansalaisilla, tulee olla mahdollisuus antaa lausuntonsa luonnoksesta. Nyt ratkaistavassa asiassa vaikuttaa siltä, että sidosryhmiä kuultiin, mutta muiden kiinnostuneiden mahdollisuutta vaikuttaa lopulliseen hallituksen esitykseen ei otettu huomioon.

Kyseinen hallituksen esitys tekijänoikeuslain muuttamisesta on ministeriön selvityksen mukaan suppea. Ministeriön mukaan sillä oli myös rajattu ja selkeä sidosryhmäjoukko, eikä esitykseen sisältynyt henkilön subjektiivisiin oikeuksiin vaikuttavaa ehdotusta. PL 14 §:n osallistumisoikeuksien turvaaminen ei kuitenkaan ole sidottu siihen, vaikuttaako lainsäädäntö ihmisten subjektiivisiin oikeuksiin vai ei. Myös muunlaiset yhteiskunnan järjestämisestä koskevat lainsäädäntöhankkeet kuuluvat osallistumisoikeuksien piiriin. PL 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Tästä syystä sidosryhmätilaisuuden lisäksi hallituksen esityksistä tulee järjestää avoin lausuntokierros.

Yhdyn kuitenkin tässä tapauksessa ministeriön näkemykseen siitä, että hallituksen esitys koski melko suppeaa asiakokonaisuutta. Vaikuttaa myös siltä, että valmistelussa oli varsin luotettavalla tavalla tunnistettu ne tahot, jotka olivat halukkaita osallistumaan lainvalmisteluun. Heille järjestettiin kuulemistilaisuus ja varattiin mahdollisuus antaa myös kirjallinen lausunto. Kuulemistilaisuuteen valmistautumiseen ja kirjallisen lausunnon antamiseen varattu aika oli liian lyhyt, mutta ministeriön selvityksestä käy ilmi, että se oli varautunut antamaan lisäaikaa lausunnon antamiseen niille, jotka olisivat sitä pyytäneet.

Katson ministeriön selvityksen perusteella, että kielilain vaatimuksia on noudatettu.

3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Oikeuskanslerilla on lain mukaan harkintavaltaa arvioida, mihin tutkintatoimiin kantelukirjoitus antaa aihetta. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Arvioni mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön lainvalmistelu ei täytä täysin PL 14 §:ssä turvattujen osallistumisoikeuksien asettamia vaatimuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee vastaisuudessa varmistaa kaikkien ihmisten oikeus osallistua lainvalmisteluun. Lisäksi muistutan, että hallitusohjelman kirjaukset tai poliittisesta päätöksenteosta johtuva kiire eivät sellaisinaan ole hyväksyttäviä syitä poiketa kuulemisoppaan yleisistä periaatteista ja lausuntoajoista.

Lähetän ratkaisuni tiedoksi opetus- ja kulttuuriministeriölle otettavaksi huomioon lainvalmistelussa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo