

Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista - työryhmän raportti

LAUSUNTOYHTEENVETO

Johdanto

Laissa eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista (236/1961) säädetään eräistä kaunokirjallisuuden ja tietokirjallisuuden tekijöille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista ja avustuksista. Lakiin tehdyistä useista muutoksista huolimatta se on osittain hyvin vanhentunut, minkä vuoksi laki on uudistamisen tarpeessa. Vanhentuneisuus johtuu mm. yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista, kuten sosiaaliturvajärjestelmän parantumisesta, joka on vaikuttanut kirjailijoiden ja kääntäjien asemaan ja elinolosuhteisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 3.10.2019 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus lain uudistamiseksi hallituksen esityksen muotoon. Ehdotuksen tuli sisältää muun muassa esitykset lain tavoitteista, apurahoja ja avustuksia koskevan määrärahan määräytymisperusteesta, apurahojen ja avustusten hakemisen ja päätöksenteon järjestämisestä sekä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävien apurahojen jakosuhteesta.

Työryhmän keskustellessa voimassa olevan lain kaunokirjallisuuden ja tietokirjallisuuden apurahoihin käytettävän määrärahan osuuksista tuotiin esiin se, että valtiontalouden kehyksissä ei ole varattu lisämäärärahaa lakiin liittyvien apurahojen määrärahojen nostamiseksi. Asiakokonaisuuden valmistelun yhteydessä tulivat esiin työryhmän jäsenten eriävät näkemykset siitä, voidaanko nykyisen määrärahan puitteissa muuttaa tai tasapainottaa eri kirjallisuuden lajien nykyisiä jakosuhteita.

Työryhmä sai työnsä valmiiksi 20.1.2021 ja luovutti [raporttinsa](#) tiede- ja kulttuuriministeri Annika Saarikolle 9.2.2021.

Työryhmä ehdotti, että säädettäisiin uusi laki eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista ja lain soveltamisala kattaisi kaunokirjallisuuden ja tietokirjallisuuden lukuun ottamatta tieteellisiä tutkimuksia, oppikirjoja tai niihin rinnastettavia teoksia. Valtion talousarvioon varattaisiin vuotuinen kiinteä määräraha, joka osoitettaisiin käytettäväksi kirjailijoille ja kääntäjille myönnettäviin, luovan työn tekemiseen tarkoitettuihin apurahoihin. Määrärahasta 90 prosenttia varattaisiin kaunokirjallisuuteen ja 10 prosenttia tietokirjallisuuteen. Näistä osuuksista myönnettäisiin kirjailijoille vähintään 78 prosenttia ja kääntäjille vähintään 18 prosenttia. Jäljelle jäävä 4 prosenttia jaettaisiin kirjailijoiden ja kääntäjien kesken vuosittain tehtävän päätöksen mukaan. Kaunokirjallisuuden apurahoista päättäisi Taiteen edistämiskeskuksen yhteydessä toimiva valtion taidetoimikunta. Tietokirjallisuuden apurahoista päättäisi Tieteellisten seurain valtuuskunta, jolle opetus- ja kulttuuriministeriö myöntäisi valtionavustuksen.

Lausuntopyyntö

Työryhmän raportista pyydettiin lausunnot lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta 9.2.2021–24.3.2021 välisenä aikana. Julkaistuun [lausuntopyyntöön](#) pyydettiin lausunto yhteensä 64:ltä eri taholta, joista suurin osa oli erilaisia kirjailijayhdistyksiä ja eri kirjallisuuden järjestöjä. Lausuntoja työryhmän raporttiin toimitettiin yhteensä 51 kappaletta.

Lausuntopyyntöissä pyydettiin erilliset lausunnot säännöskohtaisesti lakiehdotuksen 1–6 §:stä. Lisäksi raporttia ja sen sisältämää lakiluonnosta oli mahdollista kommentoida yleisesti.

Lausunnoissa esitetyt näkemykset

Yleistä

Yleisesti ottaen lausunnot olivat hyvin kahtiajakautuneita erityisesti määrärahan jako-osuuden (90 % ja 10 %) osalta. Jakosuhte tietokirjallisuuden ja kaunokirjallisuuden välillä katsottiin perusteettomaksi ja sen tulisi lausuntojen mukaan olla selvästi tasapainoisempi. Lausunnoissa katsottiin myös, että tietokirjailijoita pitää kohdella samanvertaisesti ja yhdenmukaisesti kaunokirjailijoiden kanssa.

Toisaalta useissa lausunnoissa todettiin myös, että taiteen ja tieteen rahoitus tulisi pitää erillään toisistaan siten, että lain soveltamisalan tulisi koskea vain kaunokirjallisuutta ja sen rahoitusta. Toisin sanoen katsottiin, että kaunokirjallisuuden ja tietokirjallisuuden rahoitus tulisi erottaa toisistaan. Vaihtoehdoksi esitettiin, että tietokirjallisuudelle luotaisiin kokonaan oma rahoitusjärjestelmänsä, joka olisi erillään kaunokirjallisuuden rahoituksesta. Lisäksi yhden lausunnon mukaan mitään erillislakia kaunokirjallisuuden tukemiseen ei tarvittaisi, vaan katsottiin, että kaunokirjallisuuden rahoitus tulisi yhdistää osaksi taiteen tukemisen kokonaisrahoitusta.

Lausunnoissa todettiin myös, että mikäli tietokirjallisuudelle osoitettaisiin suurempi jako-osuus määrärahasta, niin sen ei kuitenkaan tulisi laskea kaunokirjallisuuden euromääräistä määrärahaa.

Lausunnoissa nostettiin esille myös tietokirjallisuuden saajien selvästi heikommat oikeusturvanäkökohdat. Tietokirjallisuuden valtionavustuksen saajan olisi lausuntojen mukaan voitava hakea päätökseen muutosta valtionavustuslain (688/2001) 34 §:n mukaisesti. Ylipäätään lausunnoissa pohdittiin, onko tehtävien siirto tietokirjallisuuden osalta perustuslain mukaista.

Lisäksi valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin soveltumista tietokirjallisuuden apurahoihin pidettiin mahdollisena ongelmallisena. Erityisesti oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö toivat ongelmallisuuden esiin lausunnoissaan, joissa oli katsottu, että valtionavustuslain esitöissä tarkoitettu välittäjäorganisaation käyttö on luonteeltaan erilaista kuin ehdotettavassa järjestelyssä.

Lisäksi lausunnoissa tuotiin esille huoli sekä valtion kirjallisuustoimikunnan että Tieteellisten seurain valtuuskunnan ja tiedonjulkistamisen neuvottelukunnan kasvavasta työmäärästä ja riittävistä resursseista. Lausunnoissa katsottiin, että hakemusten arvioinnista tulee maksaa riittävät palkkiot. Lausunnoissa esitettiin myös huoli siitä, keskittyykö tietokirjallisuuden tukia koskeva päätöksenteko mallissa liikaa.

Tarkemmat lausunnot

Lakiehdotuksen sisältämä lain soveltamisala (lausuntoja 32 kpl)

Lausunnonantajista noin 46 prosenttia piti 1 §:ssä esitettyä lain soveltamisalaa kannatettavana, eli sitä, että laki koskisi kirjailijoille ja kääntäjille myönnettäviä apurahoja ja niiden rahoitusta kaunokirjallisuuden ja tietokirjallisuuden osalta, lukuun ottamatta tieteellisiä tutkimuksia, oppikirjoja tai niihin rinnastettavia teoksia.

Lausunnonantajista noin 25 prosenttia kannatti esitystä muutettuna. Osa lausunnonantajista piti muun muassa tietokirjojen määritelmää liian tulkinnanvaraisena. Lausunnoissa todettiin, että esim. yleistajuiset historiateokset ja elämäkerrat ovat usein sekä tutkimuskirjallisuutta että yleistä tietokirjallisuutta. Tietokirjan määritelmää olisi lausuntojen mukaan syytä muuttaa joustavammaksi ja paremmin huolellista tutkimus- ja taustatyötä arvostavaksi.

Osa lausunnonantajista puolestaan katsoi, että lain soveltamisalan tulisi koskea vain kaunokirjallisuuden rahoitusta. Tietokirjallisuudelle tulisi lausuntojen mukaan rakentaa oma rahoitusjärjestelmä, joka vastaisi juuri sen tekijöiden tarpeisiin ja tunnistaisi alan suuren merkityksen yhteiskunnassa. Tieteen ja taiteen rahoitukset tulisi pitää erillään.

Yksi lausunnonantaja katsoi, että apurahat tulisi myöntää ainoastaan vähälevikkisen kirjallisuuden tekijöille ja että lain soveltamisalaa rajattaisiin vain nykyhetkessä marginaaliseen, uutta luovaan kirjallisuuteen, sellaiseen kirjallisuuteen, jota perinteisesti tavattu sanoa vähälevikkiseksi, oli se kauno- tai tietokirjallisuutta.

Lausunnonantajista noin 28 prosenttia ei kannattanut esitystä. Näistä lausunnonantajista mm. Taiteen edistämiskeskus katsoi, että yksittäisen taiteenalan yksittäistä rahoitusinstrumenttia ei ole tarkoituksenmukaista säätää erillisellä lailla, vaan kaunokirjallisuuden rahoitus tulisi yhdistää osaksi taiteen tukemisen kokonaisrahoitusta, josta Taiteen edistämiskeskus jakaisi vastaavan summan osana muuta kirjallisuuden edistämisen tukea.

Lakiehdotuksen sisältämä lain tarkoitus (lausuntoja 27 kpl)

Lausunnonantajista suurin osa, noin 77 prosenttia piti 2 §:ssä esitettyä lain tarkoitusta kannatettavana, eli sitä, että lain tavoitteena olisi edistää Suomen kirjallisen kulttuurin monimuotoisuutta, elinvoimaisuutta ja saatavuutta, Suomessa asuvan väestön mahdollisuuksia päästä osalliseksi muun kielisestä kirjallisuudesta sekä kirjailijoiden ja kääntäjien luovaa ammatillista työskentelyä.

Lausunnonantajista 11 prosenttia ei kuitenkaan kannattanut esitystä ja 11 prosenttia kannatti sitä muutettuna. Suomen tiedekustantajien liitto katsoi lausunnossaan, että lakiehdotuksen 3 §:ssä esitetty määrärahan jakautuminen vaikeuttaa monimuotoisuuden (ja jatkuvuuden) tavoitteen toteutumista merkittäväällä tavalla. Päätösvallan keskittäminen voi vaikuttaa lausunnon mukaan myös samalla tavalla. Monet lausunnonantajista muutenkin katsoivat, että monimuotoisuuden tukeminen edellyttää eri kirjallisuuden lajien tukemista tasavertaisin perustein.

Lakiehdotuksen sisältämä apurahajärjestelmän rahoitus ja määrärahan jakautuminen (lausuntoja 45 kpl)

Lakiehdotuksen 3 §:ssä esitettyä jakoa kaunokirjallisuuden ja tietokirjallisuuden määrärahan jakamiseksi vastustettiin annetuissa lausunnoissa selvästi eniten. Lausunnonantajista vain kuusi prosenttia kannatti esitystä. Esitystä vastusti noin 57 prosenttia lausunnonantajista ja sitä kannatti muutettuna noin 35 prosenttia lausunnonantajista.

Useammassa lausunnoissa pidettiin kuitenkin hyvänä, että määräraha esitetään irrotettavaksi yleisten kirjastojen kirjahankinnoista. Määrärahan mitoituksessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon apurahojen kasvanut tarve ja kustannustason nousu.

Suuri osa lausunnonantajista katsoi, että jakosuhte (90/10) tietokirjallisuuden ja kaunokirjallisuuden välillä on perusteeton ja että jakosuhteen sen tulisi olla selvästi tasapainoisempi, esimerkiksi 50/50. Elävän kirjallisen kulttuurin tukeminen tarkoittaa rahoituspolitiikassa nykytodellisuuden tunnustamista ja tietokirjallisuuden kulttuurisen arvon tunnustamista. Monissa lausunnoissa vedottiin myös siihen, että vuosittain julkaistavan tietokirjallisuuden määrä on merkittävästi suurempi kuin kaunokirjallisuuden.

Useissa lausunnoissa kuitenkin on todettu, että tietokirjallisuudelle mahdollisesti osoitettavan suuremman jako-osuuden ei kuitenkaan tulisi laskea kaunokirjallisuuden euromääräistä määrärahaa. Lausunnoissa ehdotettiin vaihtoehdoksi luoda tietokirjallisuudelle oma rahoitusjärjestelmä, joka olisi erillään kaunokirjallisuuden rahoituksesta. Lausuntojen mukaan kaunokirjallisuuden ja tietokirjallisuuden osuudet tulee erottaa toisistaan ja tietokirjallisuuden rahoitus tulee siirtää taiteen määrärahoista tieteen puolelle.

Lausunnoissa oli myös todettu, että kirjailija- ja kääntäjäapurahat ovat ainoa kirjallisuusapuraha, jota näytelmäkirjailijoiden on mahdollista saada ja ne ovat olennainen uuden suomalaisen draamakirjallisuuden mahdollistaja. Leikkaukset kaunokirjallisuuden osuuteen kirjailija- ja kääntäjäapurahoista merkitsisi leikkausta uusien kotimaisten näytelmien kirjoittamisen tukeen, jota on jo viime vuosina merkittävästi pienennetty mm. kantaesitystuen poistamisen kautta.

Lakiehdotuksen sisältämä ehdotus apurahan myöntämisestä (26 lausuntoa)

Lausunnonantajista 65 prosenttia kannatti 4 §:n esitystä apurahan myöntämisestä, eli sitä, että apuraha voidaan myöntää kirjailijalle ja kääntäjälle, joka asuu tai on asunut pysyvästi Suomessa ja jonka kirjallinen työ rikastuttaa kulttuurielämää tai vahvistaa tiedon merkitystä ja tietosisältöjen ymmärtämistä Suomessa.

Lausunnonantajista 22 prosenttia vastusti esitystä ja 17 prosenttia kannatti esitystä muutettuna. Valtion kirjallisuustoimikunta esitti launnossaan muutosehdotusta, jonka mukaan apuraha voitaisiin myöntää kirjailijalle ja kääntäjälle, joka asuu tai on asunut pysyvästi Suomessa ja jonka kirjallinen työ rikastuttaa kulttuurielämää ja vahvistaa taiteen merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa. Kirjailijoiden ja kääntäjien apurahalautakunta puolestaan katsoi launnossaan, että sekä kauno- että tietokirjallisuudessa tulee ottaa huomioon myös esseistit ja muut sellaiset tekijät, joiden teokset sijoittuvat lajien rajoille.

Oikeusministeriön katsoi launnossaan, että lakiehdotuksen 4 §:n perusteluissa olisi informatiivisesti syytä vielä nykyistä tarkemmin tuoda esiin, miten apurahojen käytön valvonta sekä mahdollinen valtionavustusten takaisinperintä olisi järjestetty, eli mille elimelle/viranomaiselle nämä valtionavustuslaissa säädetyt tehtävät kuuluisivat.

Lakiehdotuksen sisältämä ehdotus koskien päätöksentekoa (28 lausuntoa)

Lausunnonantajista 50 prosenttia kannatti 5 §:n esitystä päätöksenteon jakautumisesta kaunokirjallisuuden ja tietokirjallisuuden lajien mukaisesti eli hakemusten siirtoa valtion taidetoimikunnalle ja Tieteellisten seurain valtuuskunnalle. Esitystä vastusti 25 prosenttia lausunnonantajista ja esitystä kannatti muutettuna 25 prosenttia lausunnonantajista.

Lausunnoissa katsottiin päätöksenteon siirtämisen valtion taidetoimikunnalle tuovan vertaisarviointiin synergiaetuja, jolloin kaikki Taiteen edistämiskeskuksen kaunokirjallisuuden apurahat voidaan linjata paremmin ja huomioida kunkin hakijan tilanne paremmin. Lisäksi katsottiin, että koska valta apurahan jakamisessa tulee keskittymään, tulee toimikunnan jäsenten riittävästä rotaatiosta entistä tärkeämpää.

Lausunnoissa tuotiin kuitenkin esiin valtion kirjallisuustoimikunnan työn kasvu ja huoli siitä, että selviääkö toimikunta kasvavasta työmäärästä. Eräissä lausunnoissa esitettiin jaosten tai sen kaltaisten toimijoiden asiantuntemusta hyödyntämistä. Lisäksi lausunnoissa katsottiin, että vertaisarvioitsijoiden työskentelymahdollisuudet tulee turvata riittävin palkkioin. Nykyiset kokouspalkkiot nähtiin liian pieninä suhteessa arviointityöhön käytettävään aikaan.

Lisäksi lausunnoissa katsottiin, että kirjallisuustoimikunnalla olisi turvattava riittävä asiantuntemus eri kaunokirjallisuuden lajien vertaisarviointiin. Työn tasapainottamiseksi on taattava erityisesti näytelmäkirjallisuuden, ruotsinkielisten kirjoittajien sekä kääntäjien edustus toimikunnassa. Lisäksi esitettiin huoli siitä, johtaako lautakunnan lakkauttaminen liikaa vallan keskittymiseen ja vastuun lisääntymiseen. Lausuntojen mukaan hakijoiden oikeusturvasta huolehditaan parhaiten laadukkaalla vertaisarvioinnilla.

Tietokirjallisuuden apurahojen siirtoa Tieteellisten seurain valtuuskunnalle ja tiedonjulkistamisen neuvottelukunnalle pidettiin hyvänä, koska niissä katsottiin olevan tietokirjallisuuden tuntemusta entuudestaan. Lisäksi katsottiin, että malli selkeyttää tietokirjallisuuden tukikenttää.

Lausunnoissa tuotiin kuitenkin esiin sekä tiedonjulkistamisen neuvottelukunnan ja Tieteellisten seurain valtuuskunnan kasvava työmäärä, ja erityisesti huoli riittävästä resursseista. Muutos lisää lausuntojen mukaan neuvottelukunnan työtä merkittävästi, ja mikäli tähän ei osoiteta lisäresursseja, työkuorma voi muodostua kohtuuttomaksi. Työkuorman vaikutuksista rahoitusta koskevan päätöksenteon ja sen edellyttämän vertaisarvioinnin laatuun nostettiin myös esille.

Lisäksi lausunnoissa pohdittiin, keskittykö tietokirjallisuuden tukia koskeva päätöksenteko tässä mallissa liikaa. Mallin ei katsottu tukevan lain monimuotoisuutta ja moniäänisyyttä koskevia tavoitteita.

Lausunnoissa tuotiin myös esiin, että tietokirjallisuuden kääntäjien hakemusten osalta on huolehdittava siitä, että vertaisarvioinnissa on mukana kääntäjien edustus. Kääntäjien ammattiosasto KAOS ry ehdotti lausunnossaan, että kauno- ja tietokirjallisuuden kääntäjäapurahoja jakamaan perustetaan yhteinen käänöskirjallisuusosasto valtion taidetoimikunnan yhteyteen. Tämä helpottaisi lausunnon mukaan taidetoimikunnan työtä kaunokirjallisuuden käänöshakemusten arvioinnissa, ja lisäksi sen asiantuntemus tietokirjallisuuden käänöshakemuksia arvioijana olisi kestävämmällä pohjalla ja helpommin saavutettavissa.

Yleisesti ottaen lausunnoissa pidettiin jakoa kauno- ja tietokirjallisuuden kääntämiseen apurahahaun ja kirjallisuuden kääntäjän työn kannalta epäolennaisena ja epätarkoituksenmukaisena, sillä pääsääntöisesti kauno- ja tietokirjallisuutta kääntävät samat kirjallisuuden kääntäjät, jotka vuorottelevat näiden kahden kirjallisuuden lajin välillä. Yhdessä lausunnossa ehdotettiin, että käännetyn kirjallisuuden tukemiseen tulisi osoittaa oma, erillinen apurahansa, jonka jaossa otettaisiin huomioon kääntäjän koko tuotanto, erittelemättä kirjallisuuden lajeja toisistaan. Lajittelusta luopumista puoltaisi myös yleistyvä kauno- ja tietokirjallisuuden välisen rajan hälväminen.

Lausuntojen mukaan myös esityksen suhteesta perustuslain kohtaan 124 § (Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) tarvitaan perustuslakivaliokunnan lausunto. Erityisesti oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että on tulkinnanvaraista, onko Tieteellisten seurain valtuuskunnan tehtävässä kyse todella harkinnanvaraisen valtionavustuksen jakamisesta sopimuksin edelleen valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesti vaiko itse asiassa valtionavustuksen jakotehtävästä, jolloin kyse olisi julkisen tehtävän hoitamisesta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksessa kyse ei mahdollisesti olisi valtionavustuslain esitöissä kuvattuihin tilanteisiin ongelmitta verrattavasta sopimusjärjestelystä. Valtuuskunnan jäsenistön muodostavat tieteelliset yhteisöt ja yksittäisen kirjailijat ja kääntäjät hakisivat apurahoja valtuuskunnalta. Apurahan hakijoiden ja valtuuskunnan välinen yhteys ei vaikuta kuitenkaan kovin vahvalta eikä aivan vastaavalta kuin valtionavustuslaissa näyttäisi olevan tarkoitettu. Oikeusministeriö katsoi siten, että ehdotettu 5 §:n 2 momentti ei näyttäisi olevan ongelmitta sovitettavissa valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin tarkoitukseen.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan lisäksi tiedonjulkistamisen neuvottelukunnan asema, toimivalta ja tehtävät suhteessa apurahoista päättämiseen kuten myös esimerkiksi sen tekemien esitysten sitovuus jäävät esityksen perusteella epäselviksi.

Valtiovarainministeriö katsoi lausunnossaan, että valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettu välittäjäorganin käyttö tulisi olla yksittäistapauksittainen poikkeus, ei pysyväisluontoinen lähtökohta. Välittäjäorganin käyttöä koskevat tilanteet valtionavustuslain esitöissä ovat luonteeltaan erilaisia kuin esitysluonnoksessa ehdotettavassa järjestelyssä ja valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksessa ehdotettu menettely tietokirjallisuuden hakemusten osalta ei ole ongelmaton, ja sitä tulisi luonnoksen jatkovalmistelussa arvioida uudelleen.

Muutoksenhaku apurahaa koskevaan päätökseen (26 lausuntoa)

Lausunnonantajista 80 prosenttia kannatti 6 §:ssä esitystä koskien muutoksenhakua. Esitystä vastusti noin seitsemän prosenttia lausunnonantajista ja sitä kannatti muutettuna 11 prosenttia lausunnonantajista.

Saaduissa lausunnoissa tuotiin erityisesti esille se, että tietokirjallisuuden valtionavustuksen saajan olisi voitava hakea päätökseen muutosta valtionavustuslain (688/2001) 34 §:n mukaisesti. Kaunokirjallisuuden kirjailijat ja kääntäjät saisivat muutoksenhakukelpoisen päätöksen, mutta tietokirjallisuuden kirjailijat ja kääntäjät eivät. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan esitysluonnoksesta puuttuu arviointi, miten ehdotettu apurahamenettely vaikuttaisi apurahansaajien oikeuksiin, asemaan ja toimintaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnosta olisi tarpeen täydentää tältä osin.