

Asia: VN/2293/2020

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

Lain soveltamisala (1 §)

Valitse sopivin

-

Muutosehdotus tai muu kommentti

-

Lain tarkoitus (2 §)

Valitse sopivin

-

Muutosehdotus tai muu kommentti

-

Rahoitus ja määrärahan jakautuminen (3 §)

Valitse sopivin

-

Muutosehdotus tai muu kommentti

-

Apurahan myöntäminen (4 §)

Valitse sopivin

-

Muutosehdotus tai muu kommentti

-

Päätöksenteko (5 §)

Valitse sopivin

-

Muutosehdotus tai muu kommentti

-

Muutoksenhaku (6 §)

Valitse sopivin

-

Muutosehdotus tai muu kommentti

-

Muut kommentit ja huomiot:

Pyydämme, että kommentti aloitetaan viittaamalla työryhmän ehdotuksen lukuun, alakohtaan, kappaleeseen tai pykälään. Jos kommentti ei koske mitään tiettyä esityksen kohtaa, pyydämme, että kommentti aloitetaan sanoilla "Yleinen kommentti".

Oikeusministeriön lausunto työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräistä kirjailijoille ja kääntäjille myönnettävistä apurahoista

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Työryhmän raportissa ehdotetaan, että nykyinen laki eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista (236/1961) korvattaisiin uudella lailla. Tavoitteena olisi edistää kirjallisen kulttuurin monimuotoisuutta, elinvoimaisuutta ja saatavuutta, Suomessa asuvan väestön mahdollisuuksia päästä osalliseksi muun kielisestä kirjallisuudesta sekä kirjailijoiden ja kääntäjien luovaa ammatillista työskentelyä. Valtion talousarvioon varattaisiin vuotuinen kiinteä määräraha, joka osoitettaisiin käytettäväksi kirjailijoille ja kääntäjille myönnettäviin, luovan työn tekemiseen tarkoitettuihin apurahoihin. Määrärahan nykyinen määräytymis- ja laskemisperuste irrotettaisiin yleisten kirjastojen kirjahankinnoista. Esityksen mukaan sosiaalisin ja taloudellisin perustein myönnettävistä avustuksista luovuttaisiin kokonaan.

Esityksen tavoitteena on muun ohella selkeyttää kirjailijoiden ja kääntäjien apurahajärjestelmää ja sen hallinnollisia rakenteita. Samalla tavoitteena on myös lisätä apurahajärjestelmän joustavuutta. Nykyinen kirjailijoiden ja kääntäjien apuraha- ja avustushakemuksia käsittelevä lautakunta esitetään lakkautettavaksi. Kaunokirjallisuuden apurahoista päättäisi Taiteen edistämiskeskuksen yhteydessä toimiva valtion taidetoimikunta. Tietokirjallisuuden apurahoista päättäisi Tieteellisten seurain valtuuskunta, jolle opetus- ja kulttuuriministeriö myöntäisi valtionavustuksen.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Kuten esityksessä todetaan, kirjailijoiden ja kääntäjien luovan työn tukemiseen tarkoitettu apurahajärjestelmä edistää osaltaan perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua sananvapautta, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Lisäksi perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan muun muassa taiteen vapaus on turvattu. Lakiehdotuksen tarkoituksena on muun muassa määritellä kaunokirjallisuuden taloudellisen tuen edellytyksiä, millä voidaan turvata taiteen vapautta. Myös rahoituksen organisatorisen järjestämistavan ja siihen kuuluvan erityisasiantuntemuksen voidaan katsoa osaltaan turvaavaan taiteen vapautta.

Valtion taidetoimikunta

Kaunokirjallisuuden apurahoista päättäisi Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain (657/2012) 6 §:ssä tarkoitettu valtion taidetoimikunta.

Taiteen edistämiskeskus on virasto, joka kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan ja tulosohjaukseen. Valtion taidetoimikunta on Taiteen edistämiskeskuksen yhteydessä toimiva luottamuselin. Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain (657/2012) esitöiden mukaan valtion taidetoimikunta käyttää itsenäistä päätäntävaltaa ja sen toiminta perustuu vertaisarvointiin. Aikaisempaa selkeämmin on erotettu virastossa tehtävät yhteisöjen valtioneuvostuspäätökset ja hallintopäätökset luottamuselimissä arvioinnin perusteella päätettävistä yksittäisten taiteilijoiden ja taiteilijaryhmien apuraha- ja palkintoasioista (HE 52/2012 vp, s. 17–18). Myös eduskunnan sivistysvaliokunta on pitänyt tärkeänä taidetoimikuntalaitoksen taiteen edistämiseen liittyvän toiminnan selkeyttämistä erottamalla keskuksen viranomaistehtävät ja luottamuselimen vertaisarviointiin perustuvat tehtävät toisistaan (SiVM 3/2012 vp).

Taiteen edistämiskeskuksen toimivaltaan kuuluvat yhteisöjen valtioneuvostuspäätökset päätettäisiin virastossa. Toimikunnilla olisi aina oikeus lausua valmisteltavana olevassa valtioneuvostusasiassa. Sekä viraston tekemiin tavanomaisiin valtioneuvostuspäätöksiin, että luottamuselinten vertaisarviointiin perustuviin päätöksiin ja myös taideneuvoston kehittämisvaroja koskeviin päätöksiin, joihin sovelletaan valtioneuvostuslakia, sovellettaisiin normaalia muutoksenhakumenettelyä (HE 52/2012 vp, s. 21).

Tuosta esityksestä opetus- ja kulttuuriministeriölle antamassaan lausunnossa 23.3.2012 oikeusministeriö on katsonut, että apurahojen myöntäminen ei välttämättä ole perustuslain 119 §:ssä tarkoitettua julkisen vallan käyttöä. Lisäksi se on todennut, että apuraha- ja avustuspäätöksiin ei vakiintuneesti ole saanut hakea muutosta valittamalla. Oikeusministeriö on kuitenkin pitänyt asianmukaisena esitystä siitä, että avustusta ja apurahaa koskevista päätöksistä saa valittaa hallinto-oikeuteen, seuraavin perustein: ”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.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus "oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös" liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntyemiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 12/1997 vp, s. 1/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4-5). Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntyemiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 42/2010 vp, s. 4/II). Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan se ei kuitenkaan estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.”

Oikeusministeriö toteaa, että valtion taidetoimikunnan asemaa ja tehtäviä on yllä esitetysti selkeytetty vuonna 2012 voimaan tulleella lailla Taiteen edistämiskeskuksesta. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa kaunokirjallisuuden apurahojen osalta säädetty, ml. muutoksenhakumahdollisuus valtion taidetoimikunnan tekemiin kaunokirjallisuuden apurahapäätöksiin, on linjassa yllä esitetyn kanssa. Myös voimassa olevan lain mukaan lautakunnan päätöksiin saa vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätöksen saa hakea muutosta valittamalla, eli oikeustila pysyisi tässä mielessä ennallaan. Taidetoimikunnan asiantuntemuksesta kaunokirjallisuuden apuraha-asioiden käsittelyyn valmistelevalle ministeriöllä on varmasti hyvä käsitys.

Ehdotetussa laissa olisi yleinen viittaus valtionavustuslakiin. Tuon 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. Tämä olisi omiaan selkeyttämään tehtävänjakoa, kyseessä kun olisi oma, juuri näitä apurahoja koskeva erillislakinsa, jolla on kiinteä yhteys sekä valtionavustuslakiin että Taiteen edistämiskeskuksesta annettuun lakiin. Lisäksi ehdotetussa laissa ei ole säännöksiä apurahapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ennen kuin se on saanut lainvoiman, vaikka tästä onkin maininta 6 §:n perusteluissa. Selvyyden vuoksi Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain 13 §:n 3 momenttia vastaavan säännöksen lisääminen muutoksenhakupykälään voisi olla asiaa selventävä, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta toisin.

Tieteellisen seurain valtuuskunta

Opetus- ja kulttuuriministeriö voisi myöntää valtionavustuksen Tieteellisten seurain valtuuskunnalle käytettäväksi ehdotetun lain mukaisesti tietokirjallisuuden apurahiin.

Ehdotuksen mukaan tieteellisten seurain valtuuskunta myöntäisi saamansa valtionavustuksen edelleen apurahoina kolmansille osapuolille, eli tietokirjailijoille ja tietokirjallisuuden kääntäjille. Hakemusten arviointi tapahtuisi esityksen perustelujen mukaan tiedonjulkistamisen neuvottelukunnassa, joka on opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijaelin (s. 18). Tieteellisten seurain valtuuskunnan osalta kysymys olisi esityksen mukaan valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetystä tilanteesta, jossa valtuuskunta katsotaan valtionavustuksen saajaksi. Valtuuskunnan ja apurahan saajan, jonka toiminnan tai hankkeen avustamiseen valtionavustusta on valtionavustuspäätöksessä sallittu käyttää, välinen suhde olisi yksityisoikeudellinen oikeussuhde.

Valtuuskunta saa jo nykyisin toimintaansa opetus- ja kulttuuriministeriöltä valtionavustusta. Valtuuskunta jakaa nykyisin valtionavustuksia edelleen tieteellisten seurojen julkaisutoimintaan ja kansainväliseen toimintaan sekä kansainvälisten ja kansallisten tieteellisten konferenssien järjestämiseen.

Tieteellisten seurain valtuuskunnasta annetun lain (938/2006) mukaan valtuuskunnan tehtävänä on muun muassa edistää valtuuskunnan jäsenyhteisöjen yhteistyötä ja tukea niiden toimintaedellytyksiä (2 §). Tieteellisen seurain valtuuskunta on julkioikeudellinen yhteisö, jolle on laissa säädetty tehtäviä, joilla on julkisen tehtävän luonne. Sillä voi kuitenkin olla myös sen itsensä hyväksymiin sääntöihin sisältyviä tehtäviä (HE 104/2006 vp). Valtuuskunta kuuluu näin ollen niin sanottuun välilliseen julkishallintoon silloin, kun se hoitaa sille annettuja julkisia hallintotehtäviä. Hallintotehtävän hoitamiseen kohdistuvia menettely-, valvonta- ja oikeusturvatakeita tulee noudattaa myös välillisessä julkishallinnossa. Näiden hallintotehtävien hoitamiseen sovelletaan hallinnon yleislakeja.

On todettava, että apurahan hakijan näkökulmasta apurahan myöntämisessä kyse on merkittävästä päätöksestä, jolla on välittömiä vaikutuksia hänen oikeuksiinsa. Apurahat on myös valtionavustuslain 5 §:ssä tunnistettu harkinnanvaraisen valtionavustuksen erityiseksi lajiksi. Nyt ehdotettu apurahojen myöntäminen olisi valtuuskunnalle lailla säädetty tehtävä jakaa valtionavustuksia tietokirjallisuuden apurahoina edelleen. Ehdotetun 5 §:n 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ”voisi” myöntää valtionavustuksen valtuuskunnalle. Kyse näyttäisi kuitenkin olevan ns. korvamerkitystä, valtion talousarviossa yksilöidystä rahoituksesta, jonka jakautumisesta kahdelle taholle säädettäisiin 3 §:ssä ja joka ministeriön tulisi lain nojalla, valtionavustuksen harkinnanvaraisesta luonteesta huolimatta, osoittaa tietyiltä osin juuri valtuuskunnalle käytettäväksi tämän lain mukaisiin tietokirjallisuuden apurahiin. Vaikuttaakin tulkinnanvaraiselta, onko valtuuskunnan tehtävässä kyse todella harkinnanvaraisen valtionavustuksen jakamisesta sopimuksin edelleen vaiko itse asiassa valtionavustuksen jakotehtävästä, jolloin kyse olisi julkisen tehtävän hoitamisesta.

Oikeusministeriö pitää vertailukelpoisena esimerkiksi elokuvakulttuurin edistämistä koskevaa rahoitusjärjestelyä. Suomen elokuvasäätiölle on valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen annetulla lailla annettu hallintotehtävä toimia valtionapuviranomaisena ja myöntää valtionavustusta mm. tuotantotukena, jakelutukena ja käsikirjoitusapurahana (L 1174/2018; ks. tästä PeVL 28/2018 vp). Julkisen hallintotehtävän hoitaminen rahoitetaan valtion talousarviossa erikseen Suomen elokuvasäätiölle osoitettavalla määrärahalta. Rahoitus myönnetään valtionavustuksena.

Niin tämän ehdotuksen mukainen valtion taidetoimikunnan tekemä apurahapäätös kuin myös elokuvasäätiön tekemä apurahapäätös ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä, mutta valtuuskunnan tekemä apurahapäätös ei sitä olisi. Tämän eron tarkoituksenmukaisuus ja perustelut jäävät epäselväksi.

Esityksen mukaan tietokirjallisuuden apurahojen, joiden kokonaissumma olisi noin 300 000 euroa, myöntämisessä ei voida katsoa käytettävän kovin merkittävää harkintavaltaa. Tieteellisten seurain valtuuskunnalla olisi kuitenkin täysimääräinen vastuu valtionavustuksen oikeasta käyttämisestä myös sen kolmansille osapuolille myöntämien apurahojen osalta (s. 27). Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu 5 §:n 2 momentti ei näyttäisi olevan ongelmitta sovitettavissa valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin tarkoitukseen. Sääntely viittaa pikemmin siihen, että valtuuskunnan on tarkoitettu toimivan (valtion taidetoimikunnan apurahatoimintaa vastaavasti) valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionavustuksen myöntäjänä. Merkityksellistä tässä arvioinnissa on se, että nähtävästi valtuuskunta päättäisi siitä, miten valtionavustus jaetaan. Kyse ei näin ollen olisi pelkästä valtionavustuspäätöksen täytäntöönpanosta (ellei ministeriön valtionavustuspäätös olisi erittäin yksilöity), vaan harkintavallan käytöstä ja myöntämispäätösten tekemisestä. Apurahan myöntämisen katsominen julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi tarkoittaisi sitä, että päätöksentekijällä on velvollisuus noudattaa hallinnon yleislakeja, tehtävää hoidettaisiin virkavastuulla ja apurahapäätös olisi valituskelpoinen hallintopäätös (ks. julkisen tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle esim. PeVL 50/2017 vp).

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa on mainittu perustuslain 124 § ja todettu, että valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin mukainen menettely saattaa olla esimerkiksi oikeusturvan kannalta tulkinnanvarainen. Jos tätä ehdotettua ratkaisua pidetään edelleen perusteltuna, oikeusturvakysymysten tarkemman pohdinnan lisäksi esityksessä olisi syytä tuoda esiin, miksi valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin mukaista menettelyä pidetään, kaunokirjallisuuden apurahajärjestelmästä poikkeavasti, tietokirjailijoiden osalta tarkoituksenmukaisena menettelytapana ja miksi olisi katsottava, että kyseessä ei olisi julkinen hallintotehtävä. Toisaalta myöskään sopimukseen perustuvan järjestelyn osalta valtionavustuksen käytön valvontaa, esimerkiksi tarkastuksia, ja mahdollista käytön raportointia sekä takaisinperinnän järjestämistä ei ole esityksessä juurikaan käsitelty sen toteutumisen lisäksi, että valtuuskunnalla olisi täysi vastuu valtionavustuksen käytöstä ja sen tulisi ”sopia” muun ohella valvonnasta ja rahan käytöstä apurahansaajan kanssa.

Valtionavustuslain esitöissä (7 § 3 mom) todetaan, että valtionavustuksena saatujen varojen käyttäminen muun tahon kuin valtionavustuksen saajan toiminnassa tai hankkeessa on perusteltua silloin, kun valtionavustuksen saajalla on valtionapuviranomaista parempi asiantuntemus varojen yksityiskohtaisessa kohdentamisessa (HE 63/2001 vp, s. 40–41). Esitöissä käytetään esimerkkinä keskusjärjestön mahdollisuutta jakaa saamaansa valtionavustusta jäsenjärjestöilleen taikka toisena esimerkkinä sellaista isoa projektia, jonka tekemiseen osallistuu useampi yhteistyötaho. Valtuuskunnalla on epäilemättä asiantuntemus valtionavustuksen käytön tarkoituksenmukaiselle jakamiselle. Ehdotuksessa kyse ei kuitenkaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi valtionavustuslain esitöissä kuvattuihin tilanteisiin ongelmitta verrattavasta sopimusjärjestelystä. Valtuuskunnan jäsenistön muodostavat tieteelliset yhteisöt ja yksittäisen kirjailijat ja kääntäjät

hakisivat apurahoja valtuuskunnalta. Hakijoiden ja valtuuskunnan välinen yhteys ei vaikuta vahvalta eikä aivan vastaavalta kuin valtionavustuslaissa näyttäisi olevan tarkoitettu. Oikeusministeriöllä ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa valtionavustuslakia koskevia tulkintoja tai ohjata sen soveltamista.

Järjestelmää syvällisesti tuntemattomalle jää lisäksi epäselväksi tiedonjulkistamisen neuvottelukunnan rooli apurahojen myöntämisprosessissa. Perusteluissa todetaan, että se arvioisi apurahahakemukset. Tästä ei kuitenkaan ole säännöksissä mainintoja. Uudistuksen seurauksena neuvottelukuntaan siirtyisivät käsiteltäviksi tietokirjallisuuden apurahahakemukset (s. 19). Tietokirjallisuuden apurahahakemukset arvioitaisiin tiedonjulkistamisen neuvottelukunnassa, ja neuvottelukunta tekisi päätösesitykset Tieteellisten seurain valtuuskunnalle rahoitettavista apurahahakemuksista (s. 25). Tämän elimen asema, toimivalta ja tehtävät suhteessa apurahoista päättämiseen kuten myös esimerkiksi sen tekemien esitysten sitovuus jäävät esityksen perusteella epäselviksi. Esityksen mukaan neuvottelukunta toimii valtuuskunnan yhteydessä, mutta on ministeriön asiantuntijaelin. Onko sitä pidettävä PL 119 §:n 2 momentissa tarkoitettuna viranomaisena vai jonakin muuna (ks. esim. PeVL 2/2013 vp)? Neuvottelukunnasta ei ole tässä esityksessä mitään mainintoja säännösten tasolla (eikä viittauksia muualla säädettyyn), vaikka esityksen perusteluista saa sen käsityksen, että kyse olisi jonkinlaisesta esittelymenettelystä, jossa neuvottelukunnan tehtävät liittyvät tiiviisti valtuuskunnan päätöksenteon valmisteluun. Jos neuvottelukunta osallistuu tiiviisti hakemusten käsittelyyn esimerkiksi lausumalla avustusten jakamisesta, myös sen oikeudellisella asemalla ja esimerkiksi jäsenten sidonnaisuuksilla voi olla tässä yhteydessä merkitystä (ks. esim. STM:n avustusasioiden neuvottelukunnasta lausuttu, HaVM 25/2016 vp).

Valtionavustusten myöntämistä koskevien menettelyjen kirjo on laaja ja erillislakeihin eriytynyt. Avustusten jakaminen voidaan järjestää monella tavalla ja monen eri toimijan voimin. Oikeusministeriö toteaa, että tällaista uudistusta tehdessä vastinparien ja vertailukohtien löytäminen ja toteaminen jo olemassa olevista toimielimistä ja menettelyistä olisi hyödyllistä ja yhtäläisyyksien tunnistaminen voisi olla omiaan yhtenäistämään menettelyjä siellä, missä se on tarkoituksenmukaista. Oikeusministeriö viittaa tässä yhteydessä myös vireillä olevaan valtionvarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeeseen.

Suurpää Johanna
OM

Tarkka Anna-Stiina
OM