

24.11.2017

*Opetus- ja kulttuuriministeriölle*

Lausuntopyyntönnä 26.9.2017  
OKM/47/040/2016

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI VALTION RAHOITUKSESTA ELOKUVAKULTTUURIN EDISTÄMISEEN

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen. Samalla laki elokuvataiteen edistämisestä kumottaisiin. Suomen elokuvasäätiö toimisi jatkossakin valtionapuviranomaisena elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävissä valtionavustuksissa lukuun ottamatta maksatuksen keskeytys- ja takaisinperintäpäätöksiä.

Yleisenä lähtökohtana todettakoon, että oikeusministeriö kannattaa elokuvataiteen edistämistä koskevan lain uudistamista vastaamaan perustuslain ja hallinnon yleislakien asettamia vaatimuksia. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

### *Elokuvasäätiön rooli perustuslain 124 §:n näkökulmasta*

Elokuvasäätiön valtionavustusten myöntämistä koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Säännöksen 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.

Säännöksen edellyttämässä tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179 ja esim. PeVL 8/2014 vp ja PeVL 16/2016 vp). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatu lausunnot). Esitysluonnoksessa ei ole perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla arvioitu tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei myöskään saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Näin ollen esimerkiksi asian käsittelyssä yhtiössä on noudatettava hallinnon yleislakeja, ja julkisia hallintotehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla.

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (PeVL 26/2017 vp, s. 47 ja HE 1/1998 vp, s. 179). Säännös korostaa lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49).

Valtionavustusten myöntämisessä on kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Lähtökohtaisesti valtionavustustehtäviä hoitavat viranomaiset, joten valtionavustusten myöntämisvallan siirtäminen valtionhallinnon ulkopuolelle on poikkeuksellinen mutta perustuslain 124 §:n reunaehtojen täytyessä mahdollinen ratkaisu. Perustuslakivaliokunta on vastikään antanut lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Innovaatorahotuskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (PeVL 50/2017 vp, HE 158/2017 vp). Valiokunnalla ei ollut huomauttamista valtionavustustehtävien siirtämisestä viranomaisesta perustettavaan valtionyhtiöön perustuslain 124 §:n reunaehtojen täytyessä.

#### *Päätöksenteon organisointi*

Esitysluonnoksen 5 §:n 2 momentin mukaan Suomen elokuvasäätiö toimii valtionapuviranomaisena 1 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa. Säätiön hallitus päättäisi valtionavustusasiat säätiön johtajan esittelystä (8 §).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota siihen, että toimitusjohtajan asema nykyisin avustuksista yksin päättävänä tahona on ongelmallinen riippumattomuuden kannalta ja järjestely

on poikkeuksellinen säätiön organisaatiossa, jossa hallitus on pääsääntöisesti päätöksentekijän roolissa. Ehdotettu päätöksenteon järjestäminen on siten selkeä parannus nykytilaan.

#### *Hallinnon yleislait ja esteellisyys*

Hallituksen jäsenen esteellisyyteen sovelletaan 8 §:n 2 momentin mukaan hallintolakia. Lisäksi 13 §:n mukaan hallinnon yleislakeja sovelletaan Suomen elokuvasäätiöön ja sen hallitukseen niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Minkä vuoksi säännöksissä ei ole mainittu säätiön johtajaa, joka osallistuu valtionavustusasioista päättämiseen?

Hallinnon yleislait tulevat sovellettaviksi säätiön toimintaan sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä ilman nimenomaista viittaustakin, mutta estettä viittaukselle ei ole, kunhan siinä on mainittu kaikki hallinnon yleislait, kuten esityksen 13 §:ssä on. Perusteluiden mukaan 13 §:ssä säädettäisiin hallinnon yleislakien noudattamisesta säätiön hallituksen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallinnon yleislakien tulee kuitenkin ulottua kaikkiin julkista hallintotehtäviä hoitaviin, kuten tukipäätösten valmistelijoihin (s. 29) ja johtajaan.

Ehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukaan tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa ei voida myöntää 1-3 momentissa tarkoitetulle taholle, jos sen edustaja on Suomen elokuvasäätiön hallituksen jäsen. Säännöksen tarve suhteessa hallintolain esteellisyyssäännöksiin jää epäselväksi ja puolueettomuuden kannalta säännös on joka tapauksessa laadittu liian suppeaksi (vrt. hallintolain esteellisyyssäännökset).

Luonnoksen 14 §:n 2 momentti vahingonkorvausvastuusta olisi syytä muotoilla tavanomaiseen tapaan (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.12)

#### *Kelpoisuus*

Säättämijärjestysperusteluiden mukaan hallituksen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistettaisiin sillä, että opetus- ja kulttuuriministeriö nimittäisi hallituksen. Samalla voitaisiin varmistaa, että hallituksen jäsenillä on riittävän laaja-alainen elokuva- ja audiovisuaalisen alan tuntemus.

Kuten todettua, perustuslain 124 § korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden asiantuntemusta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lain tasolla ei ole säännöksiä hallituksen jäsenten kelpoisuudesta. Laissa tulisi olla säännökset hallituksen jäsenten kelpoisuudesta, esimerkiksi elokuva-alan tuntemus, mutta myös riittävä valtionavustuslainsäädännön tuntemus ainakin puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla. Myös säännökset hallituksen kokoonpanosta puuttuvat. Edelleen riippumattomuus elokuva-alaan on laissa taattava.

Se, että opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää hallituksen, voinee osittain varmistaa jäsenten pätevyyden, mutta päätöksentekijöiden puolueettomuutta kussakin avustuspäätöksessä tällä ei voida varmistaa. Hallituksen jäseniin sovellettaisiin heidän hoitaessa julkista hallintotehtävää muun muassa hallintolain esteellisyyssäännöksiä. Säättämisyjärjestysperusteluja on näiltä osin tarkennettava.

### *Julkisen hallintotehtävän valvonta*

Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo 12 §:n mukaan Suomen elokuvasäätiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitoa ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen elokuvasäätiö sopisivat 17 §:n mukaan määrävuosiksi kerrallaan Suomen elokuvasäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi asetettavista keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen avata, mitä tämä käytännössä tarkoittaa.

Oikeusministeriö muistuttaa, että ehdotetulla lailla siirrettäisiin nämä laissa luetellut viranomaistehtävät säätiölle. Vaikka opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen elokuvasäätiö sopisivat määrävuosiksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi asetettavista laadullisista tavoitteista, tietyt toimijan laatuun liittyvät tavoitteet tulevat suoraa hallinnon yleislaeista niiltä osin kuin on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Luonnoksen 12 §:n 2 momentti koskee säätiön toiminnan sisäistä valvontaa: julkisen hallintotehtävän hoitamista Suomen elokuvasäätiössä valvoo säätiön hallitus. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tähän kuuluisi esimerkiksi tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvien menettelyjen ja käytäntöjen valvonta. Säätiön johtaja puolestaan 3 momentin mukaan vastaa säätiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoidon yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä. Molemmissa momenteissa kyse olisi toimijan itseensä kohdistamasta valvonnasta, mitä voidaan pitää melko näennäisenä: hallitus valvoisi oman toimintansa hoitamista, ja johtaja vastaisi oman toimintansa yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä.

Perustuslain 124 §:n kannalta keskeistä on se, että viranomaisvalvonta on järjestetty asianmukaisesti, kun tehtäviä annetaan yksityisille. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu 12 §:n 1 momentti täyttää tämän vaatimuksen.

### *Elokuvasäätiön rahoitus*

Opetus- ja kulttuuriministeriö voisi 4 §:n 1 momentin mukaan myöntää Suomen elokuvasäätiölle valtion varoja elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla

tavalla. Tässä laissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitaminen rahoitetaan valtion talousarviossa erikseen Suomen elokuvasäätiölle osoitetulla määrärahalla. Toisessa momentissa säädettäisiin rahoituksen myöntämisestä rahapelitoiminnan tuotosta ja kolmannessa valtionavustuslain soveltamisesta.

Pykälä on epäselvä. Siinä säädetään kolmesta erilaisesta rahoituksesta: lain mukaisten julkisten hallintotehtävien hoitamisen rahoittamisesta, opetus- ja kulttuuriministeriön Suomen elokuvasäätiölle myöntämistä valtion varoista muun muassa elokuvan tuotannon tukemiseksi ja edelleen rahoituksen myöntämistä rahapelitoiminnan tuotosta.

Lisäksi pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että rahoitus myönnetään valtionavustuksena. Säännöksestä ei käy ilmi, mitä 1 ja 2 momenteissa tarkoitetuista rahoituksista tällä tarkoitetaan ja mikä taho tämän myöntää. Myöskään 2 momentista ei ilmene, mikä taho voi myöntää rahoitusta ar-pajaislain 17 §:ssä tarkoitettuun rahapelitoiminnan tuotosta ja mihin tarkoitukseen tai mille tahoille. Laissa olisi syytä olla säännös siitä, että Suomen elokuvasäätiön myöntämiin valtionavustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia. Luonnoksen 4 §:n 3 momentista tämä ei tule selkeästi esiin.

Edelleen 4 §:n 1 momentissa olisi syytä mainita nimenomaisesti Suomen elokuvasäätiölle säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Luonnoksen 5 §:n 1 momentin viittaus on myös epäselvä, kun otetaan huomioon 4 §:n muotoilu. Ilmeisesti viittauksen pitäisi olla 1 momenttiin. Lisäksi 5 §:n 2 momentti vaikuttaa kuuluvan pikemminkin 6 §:ään.

Luonnoksen 4 §:n perusteluissa on todettu, että ”valtion talousarviossa SESille vuosittain osoitetut määrärahat myönnettäisiin säätiölle valtionavustuksena. Myös elokuvataiteen edistämiseksi SESin jakamat määrärahat myönnettäisiin nykyiseen tapaan valtionavustuksina.” (s. 26) Tässä yhteydessä on todettava, että valtionavustusten myöntäminen Suomen elokuvasäätiölle on järjestettävä siten, että säätiön julkisen hallintotehtävän rahoitus on erillinen säätiön elokuvataiteen edistämiseksi jakamiin määrärahoihin, jottei asiassa synny intressiristiriitoja. Edelleen säätiön rahoitusta ei ole selostettu ehdotuksessa säätiöoikeuden näkökulmasta (valtionavustuksen suhde säätiön peruspääomaan).

### *Tukisopimus*

Suomen elokuvasäätiö tekee 9 §:n mukaan ennen tuotantotuen maksamista elokuvan tuotantoyhtiön kanssa tukisopimuksen, jossa sovitaan valtionavustuspäätöstä täydentäen ainakin esimerkiksi tuen maksamisesta sekä tuen käytön seurannasta ja elokuvan tuottoja koskevien tietojen toimittamisesta. Sopimuksessa sovittaisiin muista kuin valtionavustuspäätökseen sisältyvistä ehdoista ja rajoituksista.

Oikeusministeriö muistuttaa näiltä osin valtionavustuslain säännöksistä ja siitä, että tällaisella sopimuksella ei tule poiketa valtionavustuslain säännöksistä (mm. avustusten valvonta).

### *Valtionavustusten valvonta*

Suomen elokuvasäätiöllä on 16 §:n 3 momentin mukaan oikeus suorittaa valtionavustuslain 16 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Sinänsä vastaava rajausta löytyy myös valtionavustuslain 17 §:stä, jossa säädetään tarkastuksen suorittamisesta. Selvyyden vuoksi rajausta voi olla myös ehdotetussa laissa, mutta tällöin se olisi syytä muotoilla muotoon ”pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa”.

Tuen takaisinperintää ja maksatuksen keskeytystä koskevat päätökset on asianmukaisesti jätetty viranomaisen hoidettaviksi (kuten PeVL 50/2017 vp). Takaisinperinnän osalta olisi syytä säätää, että säätiö tekee esityksen takaisinperinnästä Taiteen edistämiskeskukselle, kuten keskeytyspäätöksen kohdalla.

### *Tiedonsaantioikeudet*

Suomen elokuvasäätiön tulee 18 §:n mukaan toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle salassapitosäännösten estämättä julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonnan, arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin sekä muun seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla. Ehdotettu muotoilu ei ole lainsäädäntöteknisesti vakiintunut (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.4).

Taiteen edistämiskeskuksen tiedonsaantioikeuksista sen suorittaessa keskeyttämis- ja takaisinperintäpäätöksiä ei ole mainintaa. Määräytyvätkö nämä valtionavustuslain mukaisesti?

### *Muutoksenhaku*

Esitysluonnoksen 20 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta 8, 10 ja 11 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain mukaisesti. Laissa ei tulisi lähtökohtaisesti olla listauksia päätöksistä, joihin saa hakea muutosta, jotta luettelon ulkopuolelle ei jäisi sellaisia laissa tarkoitettuja päätöksiä, joihin tulisi voida hakea muutosta.

Valtionavustuslain 34 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee avustuksen maksatuksen keskeyttämistä tai takaisinperintää, saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölain mukaisesti säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, minkä vuoksi 20 §:ssä on tarkoitus säätää valtionavustuslain muutoksenhakusäännöksistä poikkeavasti. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita, tulisiko muutoksenhausta säätää viittaamalla valtionavustuslakiin.

Edelleen 20 §:ssä säädettäisiin, että ”Valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.” Perusteluissa säännöksen tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että ”säännös selkeyttäisi tietoisuutta siitä, ettei tuomioistuimen tehtävänä ole arvioida esimerkiksi päätöksen onnistuneisuutta, parempia vaihtoehtoja tai lopputuloksen tarkoituksenmukaisuutta. Näin tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa tai valtionavustusta muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen hakeneille hakijoille ei jäisi virheellistä käsitystä hallintotuomioistuimen toimivallan laajuudesta, mikä puolestaan saattaisi johtaa tarpeettomiin valituksiin ja kustannuksiin niin hakijoille itselleen kuin tuomioistuinlaitoksellekin.” Oikeusministeriö toteaa, että säännös on tarpeeton, ja tietoisuutta tällaisesta asiasta voi edistää muillakin tavoin.

### *Säädösteknisiä huomioita*

Säättämisjärjestysperusteluissa on todettu ”koska esityksessä kuitenkin ehdotetaan perustuslaillisiin kysymyksiin liittyvää lainsäädäntöä, pidetään suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.” Oikeusministeriö toteaa, että pelkästään se seikka, että esitykseen liittyy perustuslaillisia kysymyksiä, ei sellaisenaan ole syy pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Hallituksen esitysten laatimisohejeissa on todettu, että ”jos lakiehdotuksen suhde perustuslakiin on tulkinnanvarainen, voidaan jaksoon ottaa lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Edellytyksenä on, että esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa on aidosti tarpeen tulkintaongelman takia.” (Hallituksen esitysten laatimisohejeet 2004, s. 24)

Suomen elokuvasäätio toimii 5 §:n 2 momentin mukaan valtionapuviranomaisena 1 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa. Oikeusministeriö toteaa, että perustuslain 124 § lähtee viranomaisen ja yksityisten toimijoiden erottelusta ja siitä, että yksityiselle voidaan antaa viranomais-tehtäviä. Tämän vuoksi säännös siitä, että säätio toimii viranomaisena, tulisi korvata pikemminkin ilmaisulla, että säätio on valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä tai säätiolle annetaan viranomaisen tehtäviä (kuten PeVL 50/2017 vp).

Luonnoksen 8 §:n 1 momentin muotoilu (”Suomen elokuvasäätion hallitus, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää, päättää valtioavustusasiat Suomen elokuvasäätion johtajan esittelystä.”) ei ole selkeä. Säännös tulisi jakaa kahdeksi virkkeeksi.

Pykälien otsikointi ei monin paikoin täsmää pykälien sisällön kanssa, esimerkiksi 6 § ja 7 § ja 14 §. Lisäksi yksityiskohtaiset perustelut ovat monilta osin pelkkää pykälätekstin toistoa (ks. Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, s. 19–20 asianmukaisten yksityiskohtaisten perusteluiden laatimiseksi).

osastopäällikkö, ylijohdaja



Sami Manninen

erityisasiantuntija



Heini Färkkilä