Olli Mäenpää

11.9.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (HE 56/2018 vp)

Sivistykselliset perusoikeudet

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan muun muassa taiteen vapaus on turvattu. Lakiehdotuksen tarkoituksena on määritellä elokuvataiteen taloudellisen tuen edellytyksiä, millä voidaan turvata taiteen vapautta. Myös rahoituksen organisatorisen järjestämistavan irrallaan varsinaisesta viranomaisorganisaatiosta ja siihen kuuluvan taiteenalan erityisasiantuntemuksen voidaan katsoa osaltaan turvaavaan taiteen vapautta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen Suomen elokuvasäätiölle

Yleiset edellytykset

Perustuslain 124 §:n 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.

Lakiesityksen perusteluissa selostetaan riittävästi arviointeja, joiden perusteella voidaan päätellä, että ehdotettu julkisten hallintotehtävien antaminen (oikeastaan: antamisen jatkaminen) yksityisoikeudellisena säätiönä toimivalle Suomen elokuvasäätiölle on tarpeen näiden tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tätä arviota puoltaa osaltaan myös se, että julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuisi riittävä valvonta (11 §) ja tehtävien hoitaminen eriytettäisiin kirjanpidollisesti säätiön muusta toiminnasta (15.1 §). Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi toimivalta kohdistaa tältä osin tarkastuksia säätiön toimintaan ja talouteen.

Valtionavustuksia koskevan päätöksenteon riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi päätösvalta kuuluisi lakiehdotuksen 5 §:n mukaan Suomen elokuvasäätiön hallitukselle, mitä voidaan pitää aiheellisena päätösvallan merkitys huomioon ottaen.

Lakiehdotuksen 4 § sisältää säännöksen hallituksesta. Asiayhteydestä voitaneen päätellä, että säännös määrittelee Suomen elokuvasäätiön hallituksen. Tämän tulisi kuitenkin käydä ilmi suoraan lakitekstistä.

Hallinnon yleislakien soveltaminen

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Lakiin ei kuitenkaan nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiehdotuksen 12 §:n kaltaista viittausta hallinnon yleislakeihin. Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava (PeVL 20/2006 vp, s. 2).

Ehdotettua 12 §:ää voidaan pitää sääntelyn kohde ja sen soveltamisympäristö huomioon ottaen tarpeellisena myös informatiivisuuden kannalta. Säännöstä voidaan myös pitää riittävän kattavana. Tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta aiheuttaa kuitenkin se, että yleislakien sisällöstä sovellettaisiin ”hyvän hallinnon periaatteita”, mikä ilmaisu saatetaan tulkita yleislakien soveltamisalaa rajoittavaksi.

Piakkoin kumottava henkilötietolaki ei kuulu hallinnon yleislakeihin, joten viittaus siihen on paikallaan poistaa 12 §:stä. Vastakohtaispäätelmän välttämiseksi on lisäksi välttämätöntä poistaa erityinen esteellisyyssäännös 5 §:n 2 momentista, sillä esteellisyys määräytyy joka tapauksessa hallintolain mukaan.

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskee perustuslain 124 §:n kriteerit asianmukaisesti täyttävä säännös lakiehdotuksen 13 §:ssä.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskeva sääntely perustuu lakiehdotuksen 19 §:n mukaan ensi vaiheessa oikaisuvaatimukseen ja valittamalla tapahtuvaan muutoksenhakuun oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Sääntelyä voidaan peruslähtökohdiltaan pitää riittävänä perustuslain 124 §:n edellyttämän oikeusturvan kannalta.

Jotta oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi mahdollista, lakiehdotuksen 19 §:ään on kuitenkin välttämätöntä lisätä säännös siitä, mille elimelle oikaisuvaatimus tehdään. Vaihtoehtoina voisivat olla Suomen elokuvasäätiön hallitus tai Taiteen edistämiskeskus.

Merkittävä julkisen vallan käyttäminen

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei lakiehdotuksessa annettaisi Suomen elokuvasäätiölle. Tällaista vallan käyttöä mahdollisesti sisältävät takaisinperintätehtävät kuuluisivat lakiehdotuksen 10 §:n mukaan Taiteen edistämiskeskukselle, joka on viranomainen.