Perustuslakivaliokunta 11.9.2018 klo 10:15

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE ELOKUVATUKILAISTA (Hallituksen esitys laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen HE 56/2018 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi elokuvakulttuurin edistämiseen (elokuvatukilaki)[1]. Elokuvatukilailla osoitetaan elokuvatukien jakamiseen ja niiden käytön valvontaan liittyviä valtionaputehtäviä yksityisen Suomen elokuvasäätiön hoidettavaksi. Vaikka lailla ei puututa kovinkaan olennaisesti vuosikymmenten aikana vakiintuneeseen elokuvataiteen tukijärjestelmään eli Suomen elokuvasäätiön keskeiseen roolin elokuvatukipolitiikan toimeenpanossa, on käsillä sinänsä uusi valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne, sillä valtionavustuslaki ja nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä kumottavaksi esitetty laki elokuvataiteen edistämisestä (aiempi elokuvatukilaki) on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Suomen elokuvasäätiön rooli elokuvataiteen edistämisessä on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta, sillä sen mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille. Julkisia hallintotehtäviä voidaankin antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (PeVL 26/2017 vp, s. 47 ja HE 1/1998 vp, s. 179) varmistaen samalla, että julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden toimintaa valvotaan asianmukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49). Julkisten hallintotehtävien yksityiselle siirroissa keskeistä on oikeudellinen tarkoituksenmukaisuusarviointi, jossa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin sekä hallintotehtävän luonteeseen ja perusoikeusliitäntöihin (HE 1/1998 vp, s. 179 ja esim. PevL 8/2014 vp, PeVL 16/2016 vp ja PeVL 26/2017 vp, s. 49).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta valtionapuviranomaiselle kuuluvien tehtävien hoitamista Suomen elokuvasäätiössä, joskin perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön kuitenkin perin niukasti. Säätämisjärjestysperusteluja voi samalla kritisoida siitä, että julkisten tehtävien yksityiselle siirron asianmukaisen tarkoituksenmukaisuusarvioinnin kiinnekohtana tulisi olla myös taiteen vapautta koskeva perustuslain 16.3 §, sillä elokuvatukilaki on kiinteä osa taiteen vapautta turvaavaa taiteen rahoituslainsäädäntöä. Säätämisjärjestysperusteluissa ei käsitellä muita kuin perustuslain 124 §:ään liittyviä kysymyksiä.

YLEISESTI TAITEEN VAPAUDEN TURVAAMISESTA

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sivuutetaan kokonaan se, että taiteen edistämistoimien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on annettava merkitystä perustuslain 16.3 §:lle, joka velvoittaa julkisen vallan turvaamaan taiteen vapauden. Koska perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut

[1] Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, olen osallistunut nyt käsiteltävänä olevan elokuvatukilakiesityksen valmisteluun. Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi maaliskuussa 2016 professori Tuomas Ojaselle ja minulle tehtäväksi selvittää perustuslaillisesta näkökulmasta, voiko Suomen elokuvasäätiölle delegoida toimivaltaa elokuvan valmistamiseen, jakeluun ja elokuvakulttuurin edistämiseen liittyvissä valtionavustusasioissa ja mitä muita huomionarvoisia seikkoja mahdollisesti liittyy elokuvasäätiön toimintaan. Selvityksemme elokuvasäätiön valtionaputehtävien perustuslakikysymyksistä luovutettiin opetus- ja kulttuuriministeriölle toukokuussa 2016. Katsoimme, että yksityisoikeudellinen Suomen elokuvasäätiö voi eräin edellytyksin ja rajauksin jatkossakin huolehtia elokuvataiteen edistämiseen liittyvistä valtionavustustehtävistä perustuslain 124 §:n tätä estämättä. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä jaetaan tämä näkemys ja siinä on selvästi muutoinkin huomioitu selvityksemme. Toisaalta hallituksen esityksessä on myös osin irtaannuttu näkemyksistämme.

aiemmin taiteen edistämistoimia koskevaa lainsäädäntöä, perustuslakivaliokunnalla ei ole lausuntokäytäntöä siitä, kuinka perustuslain 16.3 § tulisi huomioida taiteen edistämistoimista säädettäessä.

Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa perustuslain 16.3 §:n taiteen vapautta koskeva perusoikeussäännös korostaa joitakin perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen ulottuvuuksia, mutta myös turvaa taiteen autonomiaa perustuslain sananvapaussäännöstä laajemminkin. **Taiteen vapauteen kuuluu muun muassa julkisen vallan velvollisuus taiteen valmistamisen, jakelun ja vastaanoton riittävien materiaalisten edellytysten turvaamiseen taidemaailman autonomisuutta kunnioittaen sekä taideilmaisujen monimuotoisuutta vaalien.**

Taidemaailman autonomian takia taiteellista asiantuntemusta ja esteettistä harkintaa vaativat rahoitusratkaisut on joko jätettävä taidemaailman omien toimijoiden omaan päätösvaltaan tai niiden yhteydessä on muutoin varmistettava taiteen sisällönmäärittelykiellon[2] noudattaminen, mikä ei kuitenkaan estä julkista valtaa suuntaamasta yleisellä tasolla taiteen rahoitusta haluamiinsa teemoihin. Tiiviisti ilmaisten taidemaailman autonomian turvaaminen taiteen edistämistoimien yhteydessä merkitsee nähdäkseni sitä, että keskeinen osa taiteen edistämistoimista tulee toteuttaa taide- ja kulttuuripoliittisen mesenaattimallin mukaisesti. Tässä mallissa valtio tukee taidetta päättämällä julkisen tuen määrästä, mutta jättää sen kohdistamisen kuitenkin valtiosta erillään olevien, taidemaailman erityisasiantuntemusta edustavien instituutioiden päätettäväksi. Nämä taidemaailman asiantuntemusta edustavat instituutiot voidaan organisoida monin tavoin, kunhan vain samalla huolehditaan siitä, että instituutioiden toiminnassa huolehditaan riittävästi taidemaailman intressiedustuksen kuulemisesta ja kuuntelemisesta. Esimerkiksi taiteen edistämiskeskuksen toiminta on järjestetty luottamushenkilöpohjaisten vertaisarviointirakenteiden varaan. Nyt säädettävässä elokuvatukilaissa puolestaan säilytetään elokuvasäätiön tuotantoneuvojajärjestelmä (joskin tuotantoneuvojista käytetään hallituksen esityksessä tuotantotukiesittelijän nimikettä) ja huolehditaan, että tukipäätöksiä tekevän säätiön hallituksen jäsenillä on riittävä tuntemus elokuva-alasta, vaikka hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimuksista ei käytännössä säädetä laissa kuin ympäripyöreästi. Palaan näihin teemoihin yksityiskohtaisemmin myöhemmin lausunnossani.

Arvioitavana oleva elokuvatukilaki suojaa nähdäkseni riittävissä määrin perustuslaissa turvattua taiteen vapautta. Perustuslain 16.3 §:stä ei nimittäin voi johtaa yksiselitteisesti niitä toimia, joilla valtion on toteutettava taiteen vapauden turvaamisen kannalta keskeistä taiteen edistämistehtäväänsä. Perustuslaki ei myöskään estä taiteen edistämistoimien suuntaamista lainsäätäjän keskeisenä pitämien tavoitteiden toteuttamiseen. Niinpä elokuvatukilain tavoitteita sekä elokuvasäätiön hallinto- ja päätöksentekomalleja koskevien säännösten voi katsoa yleisellä tasolla tarkasteltuna mahtuvan perustuslain 16.3 §:n asettamiin valtiosääntöoikeudellisiin raameihin.

Sinänsä perustuslain 16.3 §:n ja 22 §:n yhteisvaikutukseen palautuva taidemaailman autonomisuuden turvaamisvelvoite tukisi myös joitakin sellaisia sääntelyratkaisuja, joita elokuvatukilakiin ei nyt ehdoteta sisällytettäväksi. Tällainen olisi esimerkiksi muutoksenhakuoikeuden rajaaminen lain taiteen edistämiskeskuksesta 13.2 §:ssä omaksutulla tavalla. Perustuslain 16.3 §:ään palautuvilla perusteilla voitaisiin myös perustella taidemaailman intressiedusta vielä vahvemmin tukevaa hallintomallia ja kritisoida apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua dnro 4714/2/12 (16.12.2013), jolla perustellaan nyt esitettyä

[2] Tähän viitataan kansainvälisessä keskustelussa usein saksalaisesta valtiosääntökeskustelusta poimitulla ns. Niveaukontrolle-kiellon käsitteellä.

hallintomallia. Käsittelen hallituksen kokoonpanoon liittyviä kysymyksiä vielä myöhemmin perustuslain 124 §:n näkökulmasta. **Yleisellä tasolla arvioiden perustuslain 16.3 §:n ei voi katsoa muodostavan estettä nyt esitetyn hallintomallin ja nyt esitetyn muutoksenhakujärjestelmän käyttöönotolle.**

YLEISESTI NS. DELEGOIDUISTA VALTIONAVUSTUKSISTA

Valtionavustuslakiin sisällytettiin sitä säädettäessä säännös tilanteesta, jossa valtionapuviranomainen voi osoittaa yksityiselle toimijalle valtionavustuksen jaettavaksi tämän toimijan toimesta edelleen valtionavustuksen lopulliselle käyttäjälle. Tällaisia valtionavustuksia voidaan kutsua delegoiduiksi valtionavustuksiksi. Niitä koskevan valtionavustuslain 7.2 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi myöntää valtionavustuksen käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, jolloin valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa. **Yksityisen jaettavaksi delegoitujen valtionavustusten ja niihin liittyvien yksityisen hoitamien valtionaputehtävien suhdetta perustuslain 124 §:ään ei ole koskaan käsitelty systemaattisesti, sillä valtionavustuslaki säädettiin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.**

Tällä hetkellä Suomessa on olemassa hyvin monenlaisia järjestelyjä, joilla valtionapuviranomainen delegoi valtionavustusten jakamisen yksityiselle toimijalle. Näistä osa toteutetaan yksinomaan valtionavustuslain 7.2 §:n nojalla ilman minkäänlaista jaettavana olevaa valtionavustusta koskevaa erityissääntelyä. Esimerkiksi Tieteellisten seurojen valtuuskunta hoitaa tämän tyyppisiin valtionavustuksiin liittyviä valtionaputehtäviä. Asetelmaan liittyy lukuisia perustuslain 124 §:ään kiinnittyviä ongelmia, sillä valtionavustuslain 7.2 § jättää muun muassa epäselväksi miten – jos mitenkään – valtionapuviranomaisen toimivalta valtionavustusten käytön valvontaan ja takaisinperintään voidaan ulottaa hankkeen toteuttajaan saakka ilman nimenomaista lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnan tulisikin nähdäkseni pyrkiä määrätietoisesti ohjaamaan oikeustilaa sellaiseksi, että kaikesta yksityisten tahojen valtionavustusten jakamiseen liittyvästä toimivallasta ja julkisen vallan käytöstä säädettäisiin jatkossa aina erikseen lailla. Tämä näkemys on esitetty toistuvasti voimassa olevan valtionavustuslain kehittämistarpeita arvioitaessa[3]. Olisikin suotavaa, että perustuslakivaliokunta toteaisi nyt käsiteltävää hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan käsitellessään delegoitujen valtionavustusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia, että **yksityisten tahojen valtionavustusten jakamiseen liittyvästä toimivallasta ja julkisen vallan käytöstä tulee aina säätää erikseen lailla.** Tällainen kannanotto muodostaisi selkeän pohjan valtionavustusjärjestelmän kehittämiselle.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä on kysymys tilanteesta, jossa yksityinen toimija (tässä tapauksessa Suomen elokuvasäätiö) jakaa valtionavustuksia ja hoitaa muita valtionaputehtäviä valtionavustuslakia täydentävän erityislain (tässä tapauksessa elokuvatukilain) nojalla sen jälkeen, kun viranomainen (tässä tapauksessa opetus- ja kulttuuriministeriö) on ensin omalla valtionavustuspäätöksellään delegoinut valtion talousarviossa päätetyn summan tälle yksityiselle toimijalle. Tällä hetkellä on voimassa useita tällaisia erityislakeja, jotka ovat sääntelyratkaisuiltaan voimakkaasti toisistaan poikkeavia, sillä eri hallinnonaloille on syntynyt aikojen kuluessa erilaisia julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä toimijoita ja toisistaan poikkeavia valtionavustuskulttuureja, joita ei ole yhdenmukaistettu. Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt valtionavustuslain kanssa yhteen sovitettavaa delegoituja valtionavustuksia koskevaa erityislainsäädäntöä systemaattisesti.

[3] Ks. esim. Valtiovarainministeriö: Valtionavustustyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015. Helsinki 2015, s. 95-98.

Perustuslakivaliokunta arvioi delegoitujen valtionavustusten jakamista koskevaa erityislainsäädäntöä käsitellessään lakia innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (Business Finland -laki) vuonna 2017. Tällä lailla luotua valtionavustusjärjestelmää voi luonnehtia hyvin omalaatuiseksi, sillä laki muotoilee julkisen ja yksityisen rajapinnan poikkeuksellisen vaikeasti hahmotettavaksi. Tämä johtuu osaltaan lain väljyydestä ja lakia täsmentävän asetuksen sisällöstä. Business Finland -lain, sitä täsmentävän asetuksen ja valtionavustuslain muodostamaa kokonaisuutta on vaikea pitää millään hyvän sääntelyn mittarilla onnistuneena ja lakia säädettäessä esimerkiksi oikeusministeriö kohdisti siihen voimakasta arvostelua[4]. **Onkin epäselvää, kuinka hyvän kiintopisteen delegoituja valtionavustuksia koskeville tulkinnoille Business Finland -lakia koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto 50/2017 vp antaa[5].** Lausunnon perusteella on kuitenkin selvää, ettei perustuslain 124 § sinällään aseta kovin tarkkoja vaatimuksia valtionaputehtävien hoitamisen antamiselle yksityiselle, kunhan tehtäviin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä ja niin oikeussuojajärjestelyistä kuin rikosoikeudellisesta vastuustakin on säädetty asianmukaisesti laissa.

YLEISESTI ELOKUVATUKIA KOSKEVIEN VALTIONAPUTEHTÄVIEN SIIRTÄMISESTÄ ELOKUVASÄÄTIÖLLE

Perustuslain 124 § kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Säännöksen kannalta voi kuitenkin tulla arvioitavaksi myös toiminta, jota on perinteisesti harjoitettu yksityisten tahojen kuten elokuvasäätiön toimesta (ks. PeVL 17/2002 vp.).

Julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan säätää tai päättää vain perustuslain 124 §:ssä mainituilla edellytyksillä, jotka ovat perusteiltaan neljänlaisia (ks. HE 1/1998 vp. s. 179; PeVL 48/2010 vp.). Tehtävän antamisen on ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on toiseksi säädettävä lailla, mikä pitää sisällään mahdollisuuden säätää tai päättää tehtävän antamisesta myös ”lain nojalla”, vaikka tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Kolmanneksi hallintotehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Neljänneksi perustuslaki kieltää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Etenkin tietyn sääntely-ympäristön erityislaatuisuus, kuten kytkentä EU-lainsäädäntöön (PeVL 55/2010 vp.) tai yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden perinteisesti korostunut asema jonkin elinkeino- tai markkinatoiminnan keskeisinä toimijoina (PeVL 17/2012 vp.) on puoltanut sellaisiakin ratkaisuja, joissa tiettyä sääntelyä on arvioitu vakiintuneista lähtökohdista poikkeavasti perustuslain 124 §:n kannalta. Käytännössä vakiintuneistakin tulkintalinjoista poikkeaminen on ollut mahdollista etenkin tilanteissa, joissa julkiseksi hallintotehtäväksi tulkittu toiminta on kohdistunut rajatulla erityisalalla toimiviin ammattihenkilöihin tai ammattimaisiin oikeushenkilöihin ja joissa toiminta on ollut luonteeltaan korostetun teknistä (PeVL 16/2002 vp.) tai joissa julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on ollut kysymys lähinnä

[4] Ks. perustuslakivaliokunnan lausuntoon 50/2017 vp liittyvä oikeusministeriön asiantuntijalausunto (laatijana Heini Färkkilä).

[5] Asiaa ei helpota se, että vaikka Business Finland –lain eduskuntakäsittelyn aikana lakitekstistä poistettiinkin perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:ään palautuvan vaatimuksen mukaisesti suora viittaus yksityisen yhtiön toimimisesta valtionapuviranomaisena (ks. PeVL 50/2017 vp), talousvaliokunta loi samalla asetuksenantovaltuuksien ja epäselvän säädöstekstin kautta asetelman, jossa julkisia tehtäviä voidaan yksityistää ns. takaoven kautta sopimusjärjestelyjen avulla (ks. TaVM 21/2017 vp). Business Finland –laki ja sen nojalla annettu asetus ovatkin näin siinä muodossa, kun ne nyt ovat voimassa, nähdäkseni perustuslain 124 §:ään kiinnittyvälle valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille alttiita, vaikka lainsäädäntö onkin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Julkisuudessa olevien tietojen perusteella eduskunnan oikeusasiamiehellä on käsiteltävänä tälle väitteelle perustuvia kanteluita, joista yhtään ei ole oikeusasiamiehen ratkaisutietokannan mukaan vielä ratkaistu.

tosiasiallisesta hallintotoiminnasta tai operatiivisten tehtävien hoidosta (PeVL 47/2005 vp.). Perustuslain 124 §:n soveltamiskäytäntöä voi siten kuvata joustavaksi ja tilannekohtaista arviointia painottavaksi.

Kun perustuslain 124 §:ää sovelletaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevässä muodossa käsillä olevaan hallituksen esitykseen, en näe mitään estettä sille, että Suomen elokivasäätiölle annetaan esitetyn kaltainen rooli valtionaputehtävien hoidossa. Säätiön valtionaputehtäviä on rajattu siten, että valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä päätetään opetus- ja kulttuuriministeriön alaisessa virastossa eli Taiteen edistämiskeskuksessa, joka hoitaa muutoinkin valtion taiderahoitukseen liittyviä valtionaputehtäviä. Näin elokuvasäätiölle ei siirretä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Taiteen edistämiskeskuksella on riittävä asiantuntemus sekä elokuva-alasta että valtionavustustehtävien hoidosta ja sillä on palveluksessaan valtionaputehtävien hoitamiseen tarvittavaa henkilöstöä.

Elokuvasäätiön vahvaa roolia valtionaputehtävien hoidossa voidaan pitää perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon kyseessä olevien tukien luonne, elokuvasäätiön asiantuntemus asianomaiselta taiteen alalta sekä perustuslain 16.3 §:ään sisältyvä taiteen vapauden perustuslaillinen suoja, johon sisältyy myös institutionaalinen ulottuvuus. Elokuvatukilaissa on järjestetty elokuvataiteen tukitoiminta siten, etteivät tuen myöntämis-, hallinnointi- ja takaisinperintämekanismit vaaranna niitä yleisellä tasolla tarkastellen perustuslaissa turvattua taiteen vapautta, kuten olen edellä todennut. Sinänsä myös taiteen vapautta paremmin turvaavia sääntelymalleja olisi ollut olemassa, mutta perustuslain ei voi katsoa edellyttävän välttämättä niiden käyttöönottoa.

Elokuvatukilakiin sisältyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään edellyttämät säännökset siitä, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen elokuvasäätiössä sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sekä vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä.

Elokuvatukilakiin sisältyy myös säännös hallinnon yleislakien soveltamisesta säätiön hoitamaan julkiseen hallintotehtävään. Tältä osin säätämisjärjestysperusteluissa viitataan suhteellisen vanhaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Uudemmassa lausuntokäytännössään valiokunta on katsonut, että lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 42/2005 vp, s. 3). Varsinaista estettä viittauksen tekemiselle ei kuitenkaan ole (PeVL 13/2010 vp), mutta jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3, PeVL 42/2005 vp, s. 3). Esimerkiksi Business Finland –lakiin ei sisälly viittausta hallinnon yleislakien soveltamiseen. Sen arviointi, onko viittaus hallinnon yleislakeihin sääntelyn selkeyden vuoksi elokuvatukilain kohdalla tarpeen, sopii parhaiten mietintövaliokunnassa tehtäväksi.

Katson edellä lausumaani perustuen, että hallituksen esitys on yleisellä tasolla tarkasteltuna ongelmaton valtionaputehtävien yksityiselle siirtämisen osalta perustuslain 124 §:n ja 16.3 §:n muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna. Käsittelen seuraavaksi vielä tarkemmin eräitä hallituksen esityksen yksityiskohtia.

ELOKUVASÄÄTIÖN HALLINTO

Elokuvasäätiön hallintoa voidaan tarkastella perustuslain 124 §:n ja 16.3 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 124 § koskevassa lausuntokäytännössään julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden asiantuntemuksen varmistamisen tärkeyttä (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49). Elokuvatukilaissa säädettävien valtionaputehtävien kannalta keskeiseksi muodostuu näin kysymys siitä, miten tukipäätökset tekevän säätiön hallituksen ja ne esittelevän henkilöstön riittävä asiantuntemus varmistetaan. Asia on merkityksellinen myös perustuslain 16.3 §:n kannalta, sillä taiteen vapauden turvaaminen muun muassa taideilmaisujen monimuotoisuuden turvaamisen merkityksessä edellyttää samoin riittävää taide-elämän asiantuntemusta.

Elokuvatukilain 4.4 §:ssä säädetään, että hallituksessa tulee olla laajasti edustettuna asiantuntemusta valtionapuviranomaiselle kuuluvien tehtävien hoitamiseen sekä muuhun elokuvasäätiön toimintaan ja kehittämiseen liittyvistä asioista. Pykälän perusteluissa asiantuntemusta lähestytään hallinnollis-teknisestä näkökulmasta siten, että perustuslain (16.3 §) suojaaman taiteen vapauden turvaamiselle on annettu verrattain pieni rooli. Tätä osaltaan tasapainottaa se, että keskeiset päätökset tehdään elokuvataiteen asiantuntemusta edustavien tuotantotukiesittelijöiden esittelystä, joskaan tuotantotukiesittelijöiden kelpoisuudesta ei säädetä lain tasolla kuin erittäin väljästi. **Perustuslain 124 §:n ja 16.3 §:n muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta olisi esitettyä sääntelyratkaisua parempi, jos hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimuksista sekä säätiön johtajan ja tuotantotukiesittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin lain tasolla esitettyä tarkemmin. Tällöin olisi laintasoisesti varmistettava, että päätöksenteossa on mukana joko tuotantoesittelijänä tai hallituksen jäsenenä elokuva-alaa sellaisella tavalla tuntevia jäseniä, että heidän myötävaikutuksensa päätöksentekoon turvaa perustuslain 16.3 §:n suojaamaa elokuva-alan toiminnallista autonomiaa ja tukee elokuvataiteen monimuotoisuutta tukevaa valtionavustuspolitiikkaa. Valtion taidetoimikuntien (laki taiteen edistämiskeskuksesta 6.2 §) jäsenten nimittämisen tapaan asia voitaisiin ilmaista lakitekstissä esimerkiksi toteamalla, että ”hallituksen jäsenillä (tai jollakin osalla heistä), johtajalla ja tuotantoesittelijöillä tulee olla hyvä taiteellinen asiantuntemus (tai vaihtoehtoisesti hyvä elokuva-alan tuntemus)”.**

Oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 4714/2/12 (16.12.2013) vaikuttaa ohjanneen hallituksen kokoonpanoa ja kelpoisuusehtoja koskevaa lainvalmistelua sellaiseen suuntaan, jossa on sivuutettu perustuslain 16.3 §:n merkitys. Tämä johtuu siitä, että myös oikeusasiamiehen ratkaisussa on mielestäni kritiikille alttiilla tavalla sivuutettu perustuslain 16.3 §:ään kiinnittyvien näkökohtien tarkastelu.

ELOKUVASÄÄTIÖN JA TAITEEN EDISTÄMISKESKUKSEN TARKASTUSTOIMIVALTA

Valtionavustusten käytön valvontaa koskevasta tarkastustoimivallasta säädetään esitetyn elokuvatukilain 15.2 §:ssä. Säännöksessä viitataan hallintolain 39 §:ään sekä rajataan elokuvasäätiön tarkastustoimivallan ulkopuolelle kotirauhan piiriin otettavat tilat ja muu merkittävän julkisen vallan käyttö. Ottaen huomioon valtionaputehtävien jakautuminen elokuvasäätiön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Taiteen edistämiskeskuksen välille, sääntely ei ole kaikissa tilanteissa aukottomasti toimivaa. Se sisältää myös valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille alttiita elementtejä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan (PeVL 11/2013 vp). Valiokunta on myös

korostanut, että tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (PeVL 50/2017 vp, PeVL 44/2016 vp). Niinpä herääkin kysymys, mitä tapahtuu, jos valtionavustuksen käytön valvontaan liittyvässä tarkastuksessa joudutaan merkittävän julkisen vallan käytön alueelle. Elokuvatukilain perusteella syntyy vaikutelma, ettei tilanteessa kyetä tekemään oikeastaan mitään, sillä Taiteen edistämiskeskukselle ei säädetä tarkastusoikeutta eikä elokuvasäätiölle oikeutta tehdä virka-apupyyntöä Taiteen edistämiskeskukselle. Opetus- ja kulttuuriministeriö on puolestaan delegoinut tarkastuksiin liittyvät valtionaputehtävät elokuvasäätiölle ja Taiteen edistämiskeskukselle, joten silläkään ei ole tilanteessa tarkastustoimivaltuutta.

Tilanne, jossa Taiteen edistämiskeskus tekee elokuvasäätiön jakamien valtionavustusten maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevia päätöksiä ilman toimivaltaa tehdä valtionavustusten saajiin kohdistuvia tarkastuksia, johtaa siihen, että merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevia päätöksiä tekevä viranomainen ei voi itse hankkia päätöksenteossaan tarvitsemiansa tietoja. Tilanne on ongelmallinen, sillä virkavastuulla toimivan päätöksentekijän pitäisi kyetä itse kontrolloimaan päätöksenteon kohteena olevan asian valmistelua. Vaikuttaakin siltä, että elokuvasäätiön ja Taiteen edistämiskeskuksen toimivaltuuksien rajapintaa ei ole lainvalmistelussa hahmotettu riittävän tarkasti. Nähdäkseni myös Taiteen edistämiskeskukselle tulisi antaa elokuvasäätiön toimivallan kanssa rinnakkainen toimivalta tarkastusten tekemiseen.

Tarkastustoimivaltuuksia koskevaa sääntelyä on täsmennettävä, jotta Taiteen edistämiskeskus ja elokuvasäätiö voivat tosiasiassa huolehtia niille kuuluvista valtionaputehtävistä.

VALTIONAPUTEHTÄVIEN HAJAUTTAMISEN ELOKUVASÄÄTIÖLLE, OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE JA TAITEEN EDISTÄMISKESKUKSELLE TARKOITUKSENMUKAISUUS

Uudessa elokuvatukilaissa valtionaputehtävät hajautetaan opetus- ja kulttuuriministeriön, Suomen elokuvasäätiön ja Taiteen edistämiskeskuksen kesken. Hallituksen esitystä lukiessa on vaikea ymmärtää, miksi elokuvatukien jakamiseen tarvitaan kaikkiaan kolme toimijaa.

Olen jo edellä käsitellyt yksityisoikeudellisen elokuvasäätiön merkittävän roolin tarkoituksenmukaisuutta ja todennut perustuslain 124 §:n julkisten hallintotehtävien yksityiselle antamiseen liittyvän tarkoituksenmukaisuusedellytyksen tältä osin täyttyvän. Koska valtionaputehtäviin liittyy myös merkittävää julkisen vallan käyttöä, on osa niistä samalla jätettä jonkin viranomaisen hoidettavaksi. Valtionavustuslaki ja erityisesti sen 7.2 § perustuu myös sellaiselle ajattelulle, jossa yksityisen jaettavaksi osoitettavat valtionavustukset delegoidaan yksityisen jaettavaksi jonkin viranomaisen valtionapupäätöksellä.

Mikään edellä esitetystä ei kuitenkaan perustele sitä, miksi elokuvatukilaissa tarkoitetut valtionaputehtävät jaetaan vielä valtion keskushallinnon sisällä kahden viranomaisen eli opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Taiteen edistämiskeskuksen kesken. Päinvastoin tilanteesta aiheutuu erinäisiä osin jo edellä käsittelemiäni haasteita valtionaputehtävien asianmukaiselle hoidolle. Sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna perustuslaki kuitenkaan aseta erityisiä esteitä sille, että valtionaputehtäviä jaetaan valtion keskushallinnossa ministeriön ja sen alaisen viraston välillä hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla edes siinä tilanteessa, jossa elokuvatukien kaltaisen valtionavustuskokonaisuuden valtionaputehtävien hoito kahden valtion viranomaisen tehtäväpiireihin jaettuna ei ole tarkoituksenmukaista.

Jäljelle jää kuitenkin kysymys siitä, kuinka tällainen valtionaputehtävien hajauttaminen viranomaisten kesken vaikuttaa samaan valtionapukokonaisuuteen liittyvien valtionaputehtävien delegoinnin yksityiselle tarkoituksenmukaisuuden arviointiin perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Nähdäkseni kysymykseen on vastattava siten, että mitä epätarkoituksenmukaisempiin järjestelyihin valtion viranomaisorganisaation sisällä joudutaan joidenkin valtionaputehtävien yksityiselle delegoinnin järjestämiseksi sitä epätarkoituksenmukaisempaa perustuslain 124 §:n näkökulmasta on näiden valtionaputehtävien yksityiselle delegointi.

Hallituksen esityksessä ei tuoda esiin mitään sellaisia seikkoja, joiden johdosta opetus- ja kulttuuriministeriö ei voisi itse hoitaa niitä elokuvatukiin liittyviä valtionaputehtäviä, jotka ehdotetaan nyt annettavaksi Taiteen edistämiskeskukselle uusina tehtävinä. Opetus- ja kulttuuriministeriössä käsitellään runsaasti valtionavustusasioita, joten ministeriöllä on itsellääkin riittävästi osaamista ja henkilöstöä näiden valtionaputehtävien hoitoon. Toisaalta hallituksen esityksessä ei myöskään tuoda esiin mitään sellaisia seikkoja miksi Taiteen edistämiskeskus ei voisi hoitaa kaikkia nyt elokuvatukilaissa opetus- ja kulttuuriministeriölle osoitettuja valtionaputehtäviä alkaen siitä, että Taiteen edistämiskeskus tekisi valtionavustuspäätöksen valtion talousarviossa elokuvataiteen tukemiseen ja elokuvasäätiön julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen siirtämisestä Suomen elokuvasäätiölle. Taiteen edistämiskeskus on sitä koskevalla lailla perustettu nimenomaan hoitamaan taiderahoitukseen liittyviä viranomaistehtäviä. Olisikin aivan mahdollista, että elokuvatukiin liittyvät valtionavustustehtävät osoitettaisiin Suomen elokuvasäätiön lisäksi vain yhdelle viranomaistoimijalle eli joko opetus- ja kulttuuriministeriölle tai Taiteen edistämiskeskukselle. Tällainen järjestely olisi esitettyä paremmin yhteensopiva myös valtionavustuslain sääntelylogiikan kanssa.

Koska perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin käsitellyt tilannetta, jossa jostakin julkisten hallintotehtävien kokonaisuudesta samaan aikaan siirretään joitakin tehtäviä yksityiselle ja toisia tehtäviä julkiselle taholle siten, että julkisten hallintotehtävien kokonaisuus pirstoutuu epätarkoituksenmukaisesti useamman kuin kahden toimijan hoidettavaksi, jää perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, kuinka tällainen tilanne on hahmotettava perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymisen kannalta.

ELOKUVASÄÄTIÖN JULKISEN HALLINTOTEHTÄVÄN HOITOA KOSKEVA OHJAUS

Elokuvatukilakiesityksen 16 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen elokuvasäätiö sopivat määrävuosiksi kerrallaan Suomen elokuvasäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamiselle asetettavista keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista.

Tarkoituksena on ilmeisestikin tuoda valtion virasto-organisaation tulosohjausmenettelyä muistuttava sopimusmenettely ministeriön ja yksityisoikeudellisen toimijan väliseen suhteeseen. Se alleviivaa rahoituksessaan ministeriöstä täysin riippuvaisen säätiön, jonka hallituksen ministeriö nimittää, epäitsenäisyyttä. Säätiön yksityisautonomia onkin lailla minimiinsä kavennettua.

Tällaisista julkisen hallintotehtävän hoitoa koskevista sopimuksista ei tietääkseni säädetä missään muualla lainsäädännössä. Sopimuksesta on hyvin vaikea saada oikeudellista otetta. Mitä ilmeisemminkin kyseessä on hallintosopimus, jossa sovitut asiat vaikuttavat tavalla tai toisella siihen, miten opetus- ja kulttuuriministeriö esittää valtion talousarvion valmistelun yhteydessä määrärahojen osoittamista elokuvasäätiön hallintoon

(julkisen hallintotehtävän hoitamisesta aiheutuviin kustannuksiin). Samalla sopimuksessa asetettavien tavoitteiden suhde elokuvatukilaissa asetettaviin tavoitteisiin jää tässä sääntelyratkaisussa jokseenkin avoimeksi – kuten myös sopimuksen mahdollinen ulottuminen varsinaiseen valtionavustoimintaan. Jäänkin ihmeissäni pohtimaan miten tällainen new public management -henkinen sopimusohjaus istuu perustuslain 124 §:n ilmentämään ajatukseen julkisen ja yksityisen rajapinnan määrittelystä lailla tai ainakin lain nojalla. Kenties tämä ohjausinstrumentti ilmentää kuitenkin sellaista hallinnon notkistumista, joka mahtuu vielä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun lain nojalla tapahtuvan toiminnan organisoinnin alaan, vaikka sen avulla julkisen hallintotehtävän hoitamisen ohjaus karkaa ainakin jossakin määrin lainsäätäjän ulottumattomiin saadessaan talousohjauksen piirteitä.

Aivan kuten Business Finland -lain kohdalla niin myös nyt käsiteltävänä olevan elokuvatukilain kohdalla on vaikea hahmottaa julkisen ja yksityisen rajapintaa sekä vahvasti julkisessa kontrollissa olevan yksityisen toimijan (elokuvasäätiö) vuorovaikutusta julkisten toimijoiden (opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Taiteen edistämiskeskus) kanssa. Esiin nousee koko joukko kysymyksiä. Mikä on 16 §:n mukaisen sopimuksen, 11 §:n mukaisen valvonnan ja 17 §:n mukaisen tiedonsaannin välinen suhde? Millainen rooli säätiön hallinnossa ja valtionaputehtävien organisoinnissa on säätiön työjärjestyksellä, jonka säätiön sääntöjen mukaan vahvistaa opetus- ja kulttuuriministeriön kokonaan nimittämä hallitus? Missä määrin työjärjestystä käytetään tällöin tosiasiassa asetuksenkaltaisesti? Hallituksen esityksestä ei löydy kunnolla vastauksia näihin kysymyksiin. Perinteinen julkisoikeudellinen käsitteistö ja siihen nojautuva valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellinen ajattelu ei näytä saavan otetta sellaisesta uudesta notkeasta hallinnosta, jota käsillä olevan hallituksen esityksen mukaiset toiminnanohjausjärjestelmät ilmentävät.

Helsingissä 27. elokuuta 2018,

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti