Perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Arvioitavana olevassa hallituksen esityksellä on tarkoitus säätää laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen. Lailla kumottaisiin myös voimassa oleva elokuvataiteen edistämisestä annettu laki. Kuten HE:n johdannossa todetaan, laissa säädettäisiin elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä muutoin elokuvakulttuurin edistämiseksi valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta ja sen jakamisesta. Varat tähän osoittaisi Opetus- ja kulttuuriministeriö, kuten nytkin.

Lakiuudistusta perustellaan erityisesti kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä kyse on elokuva-alan rakenteellisista muutoksista ja lainsäädännön sopeuttamisesta näihin muutoksiin. Toisaalta – ja tämän lausunnon näkökulmasta merkityksellisemmin – voimassa oleva laki on säädetty ennen perustuslain kokonaisuudistusta ja ilman perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Tästä syystä lainsäädäntö on syytä saattaa vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Nykyistä oikeustilaa vastaavasti Suomen elokuvasäätiö (SES) toimisi valtionapuviranomaiseen rinnastuvassa tehtävässä. Keskeinen muutos kuitenkin olisi, että Taiteen edistämiskeskus (Taike) tekisi päätökset maksatuksen keskeyttämisestä ja avustuksen takaisinperinnästä.

Tässä lausunnossa arvioitavaksi tulee ennen kaikkea se kysymys, missä määrin yksityinen säätiö, Suomen elokuvasäätiö (SES), voi toimia valtionapuviranomaiseen rinnastuvassa roolissa PL 124 §:n näkökulmasta. Tarkastelen kysymystä seuraavassa. Tämän jälkeen käsittelen erikseen kysymystä tarkastusoikeudesta, vaikka silläkin on liityntä PL 124 §:ään.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lähtökohtia

Yleisarvioina todettakoon, että uudistusta voidaan pitää parannuksena nykytilaan. Kuten edellä on käynyt ilmi, voimassa olevaa elokuvalakia – eikä liioin valtionavustuslakia (688/2001) – ei ole säädetty PeV:n myötävaikutuksella. Tämä on johtanut tilanteeseen, että nykyisen oikeustilan oikeuttamana SES:n voidaan katsoa käyttävän merkittävääkin julkista valtaa. SES on rinnastunut valtionavustusL 4 §:n 1-kohdan mukaiseen valtionapuviranomaiseen olematta kuitenkaan viranomainen, vaan säätiö, johon sovelletaan säätiölakia. Tämä on ongelmallista perustuslain kannalta, sillä merkittävä julkisen vallan käytön tulisi olla viranomaisten vastuulla. Ongelma on nyt korjattu ja oikeusturvaulottuvuutta (hallinnon yleislakien soveltaminen, virkavastuu, oikeusturvamekanismit) on vahvistettu.

HE:n säätämisjärjestysperusteluissa eritellään lakiehdotusta nimenomaan PL 124 §:n näkökulmasta. 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.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan "verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä" (HE 1/1998 vp s. 179). Julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle siis koskee neljä vaatimusta, joita on edelleen täsmennetty PeV:n lausuntokäytännössä (laajimmin ns. sote-lausunnoissa PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp): 1) lailla säätämisen vaatimus (lailla tai lain nojalla); 2) tarkoituksenmukaisuusvaatimus; 3)

perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantamattomuusvaatimus; sekä 4) merkittävä julkisen vallan käytön siirtokielto.

HE:n säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty jokaista näistä kriteereistä mielestäni riittävällä tavalla, enkä tästä syystä avaa jokaista näistä kohdista erikseen. Sen sijaan nostan esiin muutaman kohdan, jotka nähdäkseni saattavat vaatia täsmennystä.

Julkinen valta ja merkittävä julkisen vallan käyttö

Lienee riidatonta, että SES:n valtionavustusten jakamistehtävät ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista. Kuitenkin kiinnitän huomioita siihen, että esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, missä määrin SES käyttää julkista valtaa hoitaessaan julkista hallintotehtävää. Kyse ei ole terminologisesta saivartelusta, sille esim. julkisuuslain soveltamisala perustuu osittain tälle käsitteelliselle jaolle (JulkL 4.2 §). Viittaus julkisuuslain soveltamiseen ei toisin sanoen poista kysymyksenasettelua, koska julkisuusedellytys on kiinnitetty julkisen vallan käyttövaatimukseen, vaikka laki tuleekin sovellettavaksi.

Voitaneen kuitenkin lähteä siitä, että tuista päättäminen on julkisen vallan käyttöä, joskaan ei merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lopputulokseen voidaan päätyä esim. *julkista valtaa käyttävän henkilön* käsitteen kautta. Käsite määritellään rikoslain (39/1889) 40 §:n luvun 11 §:n 5 kohdassa: "julkista valtaa käyttävällä tarkoitetaan varsinaisen päätöksentekijän ohella sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla." Eduskunnan oikeusasiamies toteaa myös nimenomaisesti SES:n käyttävän tuista päättäessään julkista valtaa (Dnro 4714/2/12): "Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 1 ja 2 §:ssä tarkoitettujen tukiasioiden käsittely on julkisen vallan käyttöä." Vaikka lainsäädäntö uudistettaisiinkin, tukien jakamisen luonne julkisen vallan käyttönä tuskin muuttuu. Selvyyden vuoksi voisi olla paikallaan lisätä lakiin maininta, että SES käyttää julkista valtaa tukiasioita käsitellessään.

Tukien maksatuksen keskeytykseen ja tukien takaisinperintään liittyvät kysymykset – joiden kyseessä ollessa kysymys merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä voi olla ajankohtainen – on vastaisuudessa osoitettu Taikelle, joka on kiistatta valtion viranomainen (PeVL 45/2006 vp). Tämä on, kuten todettua, parannus nykytilaan ja paremmin linjassa perustuslain kanssa. Selvyyden vuoksi Taiken yleisestä roolista voisi kuitenkin olla paikallaan ottaa erillinen maininta ehdotetun lain 9 §:ään. Esim. "Taike vastaa tukien maksatuksen keskeyttämiseen ja takaisinperintään liittyvistä asioista." Taiken toimivalta saattaa kuitenkin olla liian kapea, jotta valtionaputehtävistä voitaisiin täysimääräisesti huolehtia. Palaan kysymykseen lausunnon tarkastusoikeutta koskevassa osassa.

Tarkoituksenmukaisuus

SES:in legitimaatio tarkoituksenmukaisena valtionaputehtävien hoitajana perustuu ennen kaikkea sisällölliseen asiantuntemukseen. Tämä on sinänsä perustuslain 124 §:n edellytysten mukaista (HE 1/1998 vp, s. 179). Kriteerit hallituksen jäsenten kelpoisuudelle ovat kuitenkin varsin väljät. Elokuva-alan osaamisen ohella SES käyttää edellä kuvatusti julkista valtaa päättäessään tuista. Tämä edellyttää myös erityistä osaamista, joka ei itsestään selvästi seuraa elokuva-alan asiantuntemuksesta.

Muodollisesta perustuslainmukaisuudesta huolimatta nyt säädettävää hallintohimmeliä voidaan arvostellakin. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Voidaan siis tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta pohtia, miten tarkoituksenmukainen monitoimijamalli lopulta on (OKM, SES, Taike). Olisiko mahdollisesti tarkoituksenmukaisempaa, että valtionapuviranomainen tässä olisi todella yksi viranomainen?

Valvonta

PL 124 §:n perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Laissa säädettäisiin OKM:n SES:iin ulottuvasta jokseenkin laajasta valvonta- ja ohjausvallasta (ehdotetut 15–17 §). Tämän ohjaamisen oikeudellinen luonne on kuitenkin osittain epäselvä.

Ehdotetussa 16 §:ssä säädettäisiin seuraavaa:

"Julkisen hallintotehtävän hoitamiselle asetettavat tavoitteet

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."

Ehdotetusta laista ei käy ilmi, mikä tallaisen sopimuksen lähempi merkitys on. Millaisia oikeusvaikutuksia sillä on? Voidaanko tällaisella sopimuksella antaa SES:lle lisää tehtäviä? Tällainen lähtökohta olisi PL 124 §:n laillisuusvaatimuksen näkökulmasta ongelmallinen, vaikka mahdollisesti "lain nojalla" -edellytys täyttyy. Samoin jää epäselväksi, mitkä ovat oikeusturvakeinot sopimusta koskevan erimielisyyden tapauksessa; olisiko oikeusturvakeino hallintoriita hallinto-oikeudessa? Pykälä otsikko on myös harhaanjohtava. Puhutaan "tavoitteista" vaikka kysymys lienee ennemmin hallintosopimuksesta tai johonkin siihen verrattavasta hallinnollis-taloudellisesta ohjaamisesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan vuotuiset neuvottelut, mutta itse säädöstekstissä tämä ei näy. Sääntely kaipaa oikeusvaikutusten täsmentämistä.

Hyvä hallinto

HE:ssa kannetaan huolta hyvän hallinnon toteutumisesta etenkin esteellisyyskysymysten ja rakenteellisen korruption vaaran näkökulmista. Tämä liittyy PL 21 §:n lisäksi PL 124 §:n sisältämään perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantamattomuusvaatimukseen. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on toimittanut elokuvasäätiössä hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseen keskittyneen tarkastuksen (dnro 4244/3/12). Tarkastuksessa ilmeni, että opetusministeriön nimeämänä jäsenenä säätiön hallitukseen oli kaudella 2010–2012 kuulunut elokuvatuottaja, joka oli hakenut ja toimitusjohtajan päätöksellä myös saanut elokuvasäätiön tukea elokuvaa varten. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota esteellisyysperusteiden huomioon ottamiseen. Niinpä tarkastuksen perusteella korostuu myös OKM:n velvollisuus seurata kiinteästi alaa ja sen toimijoita; OKM:llä kun on toimivalta nimittää koko hallitus (ehdotettu 4 §).

Mitä tulee tukien jakamiseen, kysymyksenasettelussa korostuvat osittain eri seikat. Ehdotetussa laissa on erillinen viittaus hallinnon yleislakien (ehdotettu 12 §) soveltamiseen. Vaikka viittauksessa sinänsä ei sinänsä ole moittimista,[1] lienee selvää, että taiteen laatua arvioitaessa hallinto-oikeudellinen ajattelutapa ei kuitenkaan parhaimmin sovellu. Sen sijaan taiteen arvioimista ohjaavat ensisijaisesti eri kriteerit, jotka tosin on yleisellä tasolla laissa säädetty (vrt. ehdotetun lain 2.2 §; "lähtökohtina ovat osallisuus, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus"; teknisemmästä näkökulmasta ehdotetut 7–8§).

Tähän suhteutettuna HE:ssa pohditaan taiteen autonomiaa ja sen perustuslainsuojaa (PL 16.3 §) hämmästyttävän vähän yleensä ja suhteessa hyvän hallinnon vaatimuksiin erityisesti. Voidaan esimerkiksi olettaa, että taiteelliseen asiantuntemukseen saattavat helposti ujuttautua vaikuttimet, jotka eivät kestä päivänvaloa (kuten hallituksen jäsenten mahdollinen puolueellisuus ja henkilökohtaiset kontaktit alalla), etenkin Suomen kokoisessa maassa. Vaikka esteellisyyden kriteerit eivät sinänsä täyttyisikään, arvioinnin täyttä yhdenvertaisuutta ja puolueettomuutta on vaikea varmistaa. Tämä seikka lienee kuitenkin

[1]Viittausta ei sinänsä ole edellytetty. Jos sellainen kuitenkin otetaan lakiin, viittauksen tulee olla kattava vastakohtaispäätelmän vuoksi (ks. esim. PeVL 11/2006 vp).

rakenteellinen, eikä lainsäädännöllä voida asiaa korjata. Lienee kuitenkin syytä kiinnittää huomiota tukien jakokäytännön valvontaan.

Tarkastusoikeus

Kiinnitän myös huomiota SES:lle ehdotettuun tarkastusoikeuteen (ehdotettu 15.2 §). Perustuslakivaliokunta on yrityksiin kohdistuvien tarkastusten yhteydessä korostanut, että tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan (PeVL 11/2013 vp). Samoin on kiinnitettävä huomiota HL 6 §:ssä säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin. Tästä näkökulmasta on hyvä, että ehdotetussa säännöksessä mainitaan nimenomaisesti HL 39 §. Viittaus niveltää hallintolain vaatimukset selvästi SES:n oikeuteen tehdä tarkastuksia. SES:llä ei liioin olisi oikeutta tehdä tarkastusta kotirauhan piiriin lukeutuvissa tiloissa (vrt. PeVL 5/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 5/2010 vp, PeVL 15/2008 vp). Täten säännös ei olisi ongelmallinen PL 10 §:n (yksityiselämän suojan) kannalta.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että: "Elokuvasäätiöllä ei kuitenkaan olisi tarkastustehtävää toteuttaessaan toimivaltaa pakkokeinojen tai muun merkittävän julkisen vallan käyttöön." Tämä on linjassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (PeVL 50/2017 vp, PeVL 44/2016 vp).

Tämän sinänsä pätevän kannan (vrt. esim. PeVL 11/2013 vp, PeVL 23/2000 vp) vuoksi jää epäselväksi, mitä tapahtuu, jos tarkastuksen menestyksekäs suorittaminen kuitenkin edellyttää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Taikelle ei olla säätämässä tarkastusoikeutta eikä SES:lle oikeutta tehdä esitystä virka-apupyynnöstä Taikelle. SES taas ei ole viranomainen, vaan yksityinen, joka hoitaa julkista hallintotehtävää. Onko SES:llä tarvittaessa oikeutta pyytää virka-apua, jos valvontatehtävää on mahdotonta toteuttaa ilman pakkokeinoja?

Oikeuden virka-avun pyytämiseen tulee perustua erityissäännökseen silloinkin, kun kyseessä on viranomainen. ValtionavustusL 18 §:n mukaan: "Valtionapuviranomaisella on oikeus saada poliisi-, tulli, vero- ja ulosottoviranomaisilta tarpeellista virka-apua tässä laissa tarkoitettujen valvonta- ja tarkastustehtävien suorittamisessa." PoliisiL (827/2011) 9:1:n mukaan taas: "Poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään."

Nyt kyseessä ei kuitenkaan ole "muu viranomainen" vaan edellä mainitusti yksityinen, joka hoitaa sille lailla säädettävää julkista hallintotehtävää. Yksityisellekin virka-apua voidaan poikkeuksellisesti antaa, mutta tällä "yksityisellä" ei nähdäkseni viitata julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen. Virkasuhteisuus virka-avun pyytämisen edellytyksenä taas on tullut esiin mm. ns. keikkalääkäriasioissa (ks. esim. KHO 2012:63). Nyt kuitenkaan SES ei ole, eikä voikaan olla varsinainen valtionapuviranomainen eikä yksityistä viranomaiseksi voi kutsua (vrt. PeVL 50/2017 vp). Voi siis olla, että SES:n mahdollinen virka-apupyyntö tarvitsisi Taiken aloitteen.

Taiken tiedonsaantioikeuksista ei ole minkäänlaista mainintaa. Toiselta puolen tämä myös tarkoittaa, että koska Taikelta puuttuu tarkastustoimivalta, se ei voi itse hankkia kaikkia tietoja, joita se tarvitsee merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksentekonsa tueksi. Virkavastuulla toimiva Taiken virkamies on täten SES:n tuottaman tiedon varassa, jota kaikkea sekään ei välttämättä voi kuitenkaan saada SES:n vaillinaisen tarkastustoimivallan vuoksi. Tätä voidaan pitää ongelmallisena. Yleisemminkin vaikuttaa siltä, että SES:n ja Taiken välistä toimivaltarajaa ei ole ajateltu ja edelleen säännelty riittävän kattavasti.

Sääntely on tältä osin puutteellista ja kaipaa täsmennystä.

Lopuksi

Olen edellä eritellyt niitä seikkoja, jotka ovat perustuslain kannalta ongelmallisia. Etenkin SES:lle ehdotettua tarkastusoikeutta on syytä täsmentää. Kaiken kaikkiaan lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly merkittäviä perustuslaillisia ongelmia ja se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 7.9. 2018



Ida Koivisto

julkisoikeuden apulaisprofessori