OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ 11.9.2018
Johtaja Jorma Waldén

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 56/2018 vp laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen. Laki sisältäisi säännökset elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä muutoin elokuvakulttuurin edistämiseksi valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta ja sen jakamisesta valtionavustuksina.

Ehdotuksen mukaan Suomen elokuvasäätiö, joka on yksityisoikeudellinen säätiö, hoitaisi elokuvatukeen liittyvät valtionapuviranomaiselle kuuluvat tehtävät lukuun ottamatta valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä koskevia päätöksiä ja avustuksen takaisinperintäpäätöksiä. Näiden päätösten tekeminen kuuluisi Taiteen edistämiskeskuksen Taiken viranomaistehtäviin. Päätökset elokuvatukien myöntämisestä tekisi opetus- ja kulttuuriministeriön nimittämä Suomen elokuvasäätiön hallitus elokuvasäätiön johtajan ja tuotantotukiesittelijöiden esittelystä.

Julkisen hallintotehtävän hoitamista ja tämän tehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä valvoisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Elokuvasäätiön hallitus vastaisi siitä, että julkinen hallintotehtävä hoidetaan hallintolain säännösten mukaisesti. Elokuvasäätiön johtaja vastaisi julkisen hallintotehtävän hoitamisen yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että ehdotettava lainsäädäntöratkaisu mahdollistaa julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkökohdat esitetään seuraavassa.

<u>Julkisen hallintotehtävän hoitaminen (PL 124 §)</u>

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää perustuslain 124 §:n mukaan ensinnäkin sitä, että tehtävän antaminen on sen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeellista. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden tarpeiden lisäksi kiinnittää huomiota hallintotehtävän luonteeseen sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että valtionapuviranomaiselle kuuluvien tehtävien antaminen Suomen elokuvasäätiölle on <u>tarkoituksenmukaista</u> ja perusteltua seuraavista syistä:

- Elokuvasäätiön henkilökunnalla on laaja-alaista elokuva- ja audiovisuaalisen kulttuurin osaamista. Elokuvasäätiö on perehtynyt elokuvan taidemuodon ominaispiirteisiin, ja sillä on asiantuntemusta elokuvaan liittyvästä liiketoiminnasta. Suomen elokuvasäätiö on arvostettu ja luotettu toimija elokuva-alalla niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.

- Elokuvat ja niitä koskeva rahoitus poikkeavat suurelta osin muista taiteen ja kulttuurin alan valtionapuviranomaisten hoidettavina olevista valtionavustusten myöntökohteista. Valtion viranomaisilla ei ole sellaista laaja-alaista ja monipuolista elokuviin ja

niiden tuotantoon ja rahoitukseen liittyvää osaamista, jota tarvitaan tukipäätösten valmistelussa. Viranomaisilla ei ole myöskään resursseja, joita tarvitaan useammalle vuodelle ajoittuvien elokuvien tuotantoprosesseja koskevien tukipäätösten toimeenpanon hoitamiseen ja seurantaan. Tarvittava osaaminen ja asiantuntemus on keräänty nyt Suomen elokuvasäätiöön.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että edellä selostetun perusteella voidaan elokuvan tuotantotukeen, jakelutukeen ja käsikirjoitusapurahaan sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen tarkoitettujen valtionavustusasioiden antamista edelleen Suomen elokuvasäätiön hoidettaviksi pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää toiseksi, että tehtävän antaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat etenkin hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa.

Päätöksentekoa koskevan riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi lakiesityksessä ehdotetaan seuraavaa:

- Päätökset tuotantotuesta, jakelutuesta ja käsikirjoitusapurahasta sekä muista elokuvakulttuurin edistämistä koskevista valtionavustuksista tekee Suomen elokuvasäätiön hallitus.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö nimeää elokuvasäätiön hallituksen lakiin otettavien säännösten mukaisesti.
- Hallituksen jäsenillä tulee olla riittävän laaja-alaista elokuva- ja audiovisuaalisen alan, valtionavustuslainsäädännön sekä talouden ja johtamisen asiantuntemusta.
- Hallituksen jäseniin sovelletaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Edellä selostetun perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että esitys ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkiseen hallintotehtävään sisältyvää päätöksentekoa ja esteellisyyttä koskevien säännösten voidaan katsoa täyttävän perustuslain vaatimukset ja takaavan päätöksenteon riippumattomuuden.

Perustuslakivaliokunta on soveltamiskäytännössään korostanut, että 1) viranomaistehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, 2) oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja 3) julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin (PeVM 10/1998 vp, PeVL 23/2000 vp ja PeVL 55/2002 vp).

- Esityksen mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamisessa noudatetaan hallintolakia, julkisuuslakia, kielilakia, saamen kielilakia, arkistolakia, henkilötietolakia ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia.
- Hallintolain esteellisyyssäännöksiä sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan sekä Suomen elokuvasäätiön johtajaan ja työntekijöihin että elokuvasäätiön hallituksen jäseniin näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.
- Henkilöt, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää Suomen elokuvasäätiössä, yksilöidään säätiön työjärjestyksessä.
- Valtionavustuspäätökset perustellaan hallintolain mukaisesti, ja päätöksiin on mahdollista hakea muutosta lakiehdotuksen 19 §:n mukaisesti.

Kun julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle, tulee antamisen yhteydessä varmistaa riittävän tehokas tehtävän hoitamisen valvonta. Lakiehdotus sisältää säännökset Suomen elokuvasäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän valvonnasta.

- Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo julkisen hallintotehtävän hoitoa ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä elokuvasäätiössä.
- Suomen elokuvasäätiön hallitus vastaa siitä, että julkiset hallintotehtävät, joihin sisältyvät esimerkiksi tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät asiat, hoidetaan elokuvasäätiössä hallintolain säännösten mukaisesti.
- Julkisen hallintotehtävän hoidon yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä elokuvasäätiössä vastaa elokuvasäätiön johtaja.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on soveltamiskäytännössään katsonut, että muulle kuin viranomaiselle ei voida siirtää toimivaltaa pakkokeinojen käyttämiseen. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään pitänyt mahdollisena antaa muulle kuin viranomaiselle esimerkiksi toimivaltaa päättää avustuksen takaisinperinnästä.

- Esityksessä ehdotetaan, että valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä ja avustuksen takaisinperintää koskevat päätökset tekisi Taiteen edistämiskeskus Taike.

Valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä hoitaessaan Suomen elokuvasäätiöllä olisi oikeus suorittaa valtionavustuslain 16 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusoikeuden ulkopuolella olisivat kuitenkin vakituiseen asumiseen käytettävät tilat. Näistä on lakiehdotuksessa nimenomaiset säännökset.

- Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti lakiehdotukseen on selvyyden vuoksi otettu viittaus, jonka mukaan tarkastuksissa on noudatettava hallintolain 39 §:ää. Tarkastustehtävää hoitaessaan elokuvasäätiöllä ei olisi toimivaltaa pakkokeinojen tai muun merkittävän julkisen vallan käyttöön.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lopuksi, että edellä selostetun perusteella esityksen voidaan katsoa myös siltä osin, että merkittävä julkisen vallan käyttö jäisi Suomen elokuvasäätiön toimivallan ulkopuolelle, täyttävän perustuslain 124 §:n edellytykset.