Valiokunnan lausunto PeVL 28/2018 vp– HE 56/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (HE 56/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtaja Jorma Waldén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Pauli Rautiainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisprofessori Ida Koivisto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen. Lailla kumottaisiin voimassa oleva elokuvataiteen edistämisestä annettu laki.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2018.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 124 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiesitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Koska lakiehdotuksen mukaan Suomen elokuvasäätiö hoitaisi valtionapuviranomaiselle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen. Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ennen muuta julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Sääntelyllä on lisäksi liittymiä perustuslain 16 §:n siihen sääntelyyn, joka koskee taiteen vapautta ja julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Taiteen vapautta koskevan perusoikeussäännöksen perustelujen mukaan muun muassa taiteen vapaudella luodaan edellytykset kulttuurin kehitykselle. Säännöksellä on kiinteä yhteys sananvapautta koskevaan perustuslain 12 §:ään. Taiteessa tulee lainkohdan perustelujen mukaan vallita ilmaisun ja menetelmien vapaus, joka osaltaan edistää ja monipuolistaa yhteiskunnallista keskustelua (HE 309/1993 vp, s. 64/II).

Elokuvasäätiön julkinen hallintotehtävä

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi lakiehdotuksen mukaan nykyiseen tapaan myöntää valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa Suomen elokuvasäätiölle valtion varoja elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavalla. Suomen elokuvasäätiö hoitaa ehdotuksen mukaan pääosan valtionapuviranomaiselle kuuluvista tehtävistä myöntäessään valtionavustuksia.

Elokuvasäätiölle osoitettuja tehtäviä koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä 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 (PeVL 50/2017 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Perustuslakivaliokunnan mukaan 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 (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Valiokunta huomauttaa, että lakiehdotuksen 5 ja 12 §:n viittauksista voi saada sen virheellisen kuvan, että hallinnon yleislaeista sovellettaisiin vain hyvän hallinnon periaatteita ja hallintolain esteellisyyssäännöksiä. Jos lakiin pidetään sääntelyn selkeyden vuoksi tarpeellisena ottaa viittaussäännös hallinnon yleislakeihin, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Muutoksenhausta Suomen elokuvasäätiön ja Taiteen edistämiskeskuksen tekemiin päätöksiin ehdotetaan säädettäväksi lain 19 §:ssä. Ehdotetunkaltainen sallivaksi muotoiltu luettelo valituskelpoisista päätöksistä ei valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena vä-

lillisenä muutoksenhakukieltona (ks. esim. PeVL 15/2012 vp, s. 3/II, PeVL 20/2005 vp, s. 7 ja PeVL 21/2006 vp, s. 6). Muutoksenhakuoikeus on tämän vuoksi syytä muotoilla yleiseksi oikeudeksi, mikä vastaa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan myös esityksen perusteluista (s. 49) ilmenevää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 3.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala