

OKM / lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntöne OKM/47/040/2016

Lausunto työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen. Esityksen tavoitteena on uudistaa elokuvakulttuurin edistämistä ja elokuvan valtion rahoitusta koskeva lainsäädäntö vastaamaan elokuva-alan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja voimassa olevan perustuslain säännöksiä. Esityksen tarkoituksena on selkeyttää Suomen elokuvasäätiön asema ja rooli elokuvaa koskeissa valtionavustusasioissa. Esityksen tavoitteena on lisäksi osaltaan edistää ja vahvistaa Suomen elokuvasäätiön ja elokuva-alan toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta. Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1.1 Yleiset kommentit työryhmän esitykseen

Keskeinen periaatteellinen ratkaisu valtionavustusjärjestelmän näkökulmasta on, toteutetaanko valtionavustusten hallinnointi viranomaistoimintana vai osoitetaanko viranomaistehtävät tältä osin säätiön hoidettavaksi. Siinä tapauksessa, että elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myöntämiseen liittyviä valtionapuviranomaistehtäviä hoitaisi viranomainen, tehtävän hoitamista ei olisi tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Viranomainen voisi hoitaa valtionavustukset osana muita viranomaistehtäviä. Säätiö ei voi kuitenkaan valtionavustusprosessissa toteuttaa merkittäviä julkisen vallan käyttöä edellyttäviä tehtäviä ja tämä johtaa esimerkiksi maksatuksen keskeytystä tai takaisinperintää koskeissa asioissa poikkeukselliseen sääntelyyn. Toteuttamisvaihtoehtojen arvioinnissa tulisi siten esittää varsin painavat perusteet sille, että valtionapuviranomaistehtävät osoitetaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Vastaavasti mahdollista olisi ollut arvioida esityksessä toimintatapaa, jossa Suomen elokuvasäätiölle olisi osoitettu esimerkiksi lausunnonantajarooli elokuva-alan valtionavustusprosessissa.

Toteuttamisvaihtoehtoja on arvioitu työryhmän esityksen kohdassa 3.2. (Toteuttamisvaihtoehdot). Keskeisenä perusteena valtionaputoiminnan järjestämiseksi Suomen elokuvasäätiön kautta on esitetty elokuvasäätiön henkilökunnan osaamista sekä sitä, että elokuva-alan toimijat ovat tottuneet asioimaan elokuvasäätiön kanssa. Edelleen on korostettu sitä, että elokuvasäätiö toimijana on valtion viranomaista joustavampi.

Toteuttamisvaihtoehtojen arvioinnissa olisi tarkoituksenmukaista arvioida yksityiskohtaisemmin niitä perusteita, joiden mukaan avustuksia ei voitaisi hallinnoida osana viranomaistoimintaa.

1.2 Julkisen vallan käyttöä koskevat säännökset

Maksatuksen keskeytys 10 §

Pykälässä todetaan, että Suomen elokuvasäätiön on viipymättä tehtävä Taiteen edistämiskeskukselle esitys 5 §:ssä tarkoitettun valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämisestä, jos sen tietoon on tullut

seikka, jonka nojalla valtionavustuksen maksaminen voidaan keskeyttää. Taiteen edistämiskeskus päättää maksatuksen keskeyttämisestä sekä valtionavustuksen maksamisen jatkamisesta tai lopettamisesta Suomen elokuvasäätiön esityksen perusteella.

Pykälän perusteluissa on todettu, että maksatuksen keskeyttämisessä on liittymäkohtia valtionavustuksen takaisinperintään ja kyse on siten suhteellisen merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Edelleen perusteluissa viitataan siihen, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt mahdollisena antaa muulle kuin viranomaiselle toimivaltaa päättää valtionavustuksen takaisinperinnästä (esimerkiksi PeVL 45/2006 vp). Näin ollen pykälässä säädettäisiin, että tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevilla valtionavustusasioissa valtionavustuksen takaisinperintää koskevat päätökset tekisi Taite.

Pykälän perusteella Taiteen edistämiskeskuksella ei olisi itsenäistä mahdollisuutta ottaa selvitetäväkseen maksatuksen keskeytystä koskevaa asiaa. Taiteen edistämiskeskus voisi tehdä maksatuksen keskeytystä koskevan päätöksen ainoastaan Suomen elokuvasäätiön esityksestä.

Tältä osin on todettava, että Suomen elokuvasäätiö tosiasiallisesti tekee ratkaisun siitä, esitteleekö se maksatuksen keskeytystä koskevan asian Taiteen edistämiskeskukselle. Näin ollen julkisen vallan käyttäjä tässä asiassa on merkittäväällä tavalla tosiasiallisesti Suomen elokuvasäätiö.

Tältä osin on tarkasteltava uudelleen täyttääkö maksatuksen keskeytystä koskeva säännös perustuslain vaatimukset julkisen vallan käytölle.

Takaisinperintä 11 §

Pykälässä todetaan, että Suomen elokuvasäätiön on viipymättä ilmoitettava sen tietoon tulleesta seikasta, jonka perusteella valtionavustuksen takaisinperintään voidaan ryhtyä. Taiteen edistämiskeskus päättää valtionavustuksen takaisinperinnästä. Takaisinperintää koskevaa päätöksentekoa varten Suomen elokuvasäätiön on toimitettava Taiteen edistämiskeskukselle riittävät ja olennaiset tiedot.

Huomionarvoista on, että sekä takaisinperintää että maksatuksen keskeytystä koskevassa asiassa Taiteen edistämiskeskuksella ei olisi itsenäistä oikeutta hankkia tarvittavia tietoja suoraan avustuksensaajalta vaan sen olisi kaikessa toiminnassaan tukeuduttava ainoastaan Suomen elokuvasäätiön sille toimitamiin tietoihin.

Edelleen takaisinperintää koskevan päätöksen määräaika lähtisi liikkeelle Suomen elokuvasäätiön ilmoituksesta Taiteen edistämiskeskukselle.

Pykälän perusteluissa viitataan siihen, että takaisinperintää koskeva tehtävä sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä eikä sen tekemiseen voida antaa toimivaltaa muulle kuin viranomaiselle.

Pykälän ja sen perusteluiden mukaan syntyy käsitys, että Taiteen edistämiskeskuksella ei olisi itsenäistä mahdollisuutta ottaa käsiteltäväkseen takaisinperintää koskevaa asiaa. Takaisinperintää koskeva päätösprosessi voisi käynnistyä vain Suomen elokuvasäätiön esityksestä.

Tältä osin on todettava, että Suomen elokuvasäätiö tosiasiallisesti tekee ratkaisun siitä, esittääkö se takaisinperintää koskevan asian Taiteen edistämiskeskukselle. Näin ollen julkisen vallan käyttäjä tässä asiassa on merkittäväällä tavalla tosiasiallisesti Suomen elokuvasäätiö.

Tältä osin on tarkasteltava uudelleen täyttääkö takaisinperintää koskeva säännös perustuslain vaatimukset julkisen vallan käytölle.

Selvyyden vuoksi olisi suositeltavaa edelleen määrittää kenelle takaisinperintäsuoritus maksetaan eli onko maksunsaaja Suomen elokuvasäätiö vai valtio.

Julkisen hallintotehtävän valvonta 12 §

Pykälän mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamista Suomen elokuvasäätiössä valvoo säätiön hallitus.

Tältä osin tulisi harkita olisiko säännös syytä muuttaa muotoon ”Julkisen hallintotehtävän hoitamisesta Suomen elokuvasäätiössä vastaa säätiön hallitus”.

Kirjanpito ja tilinpäätös 16 §

Pykälässä todetaan, että Suomen elokuvasäätiöllä on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen kohdistuvia tarkastuksia.

Tältä osin viitataan maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää koskeviin kommentteihin. Maksatuksen keskeytyspäätöksen tai takaisinperintäpäätöksen tekemällä viranomaisella ei ole oikeuksia oma-toimisesti suorittaa valtionavustuksensaajaan kohdistuvia tarkastuksia edes esimerkiksi takaisinperintäpäätöksen edellyttämässä laajuudessa. Viranomainen on tältä osin täysin Suomen elokuvasäätiön sille toimittamien tietojen varassa.

Tämä korostaa entisestään sitä, että Suomen elokuvasäätiölle on osoitettu maksatuksen keskeyttämiseen ja takaisinperintään liittyvää merkittävää julkista valtaa, jonka perustuslain mukaisuus tulisi arvioida uudelleen.

1.3 Valtionavustusprosessia ohjaavat säännökset

Valtionavustuksen myöntäminen 7 §

Lakiluonnoksen 4 §:n mukaan valtionavustuksen myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), mikäli tässä laissa ei toisin säädetä. Lähtökohtana on siten, että valtionapuviranomaisen on mm. tiedotettava sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Edelleen valtionavustusta on haettava kirjallisesti.

Lakiluonnoksen 7 §:n 1 momentissa todetaan, että tuotantotukea ei voida myöntää valtion laitokselle, kunnalle, kuntayhtymälle tai seurakunnalle, eikä valtioenemmistöiselle yhtiölle tai edellä mainittuihin verrattavalle yhteisölle tai laitokselle.

Säännöksen tai sen perusteluiden perusteella ei voida muodostaa käsitystä, mitä yhteisöjä ja laitoksia pidetään tässä tarkoitettuina edellä mainittuihin verrattavina yhteisöinä tai säätiöinä.

Edelleen pykälän sisällön perusteella on osin epäselvää sovelletaanko sitä valtionavustuslain 7 §:n (Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset) sijaan.

Päätöksenteko valtionavustasioissa 8 §

Pykälässä todetaan, että Suomen elokuvasäätiön hallitus, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö nimitetään, päättää valtionavustasiat Suomen elokuvasäätiön johtajan esittelystä.

Hallituksen jäsenen esteellisyyttä koskevia säännöksiä on esitetty lakiluonnoksessa tämän pykälän lisäksi 7 §:n 4 momentissa sekä 13 §:ssä. Tältä osin olisi suositeltavaa harkita voitaisiinko hallituksen jäsenen esteellisyyttä koskevat säännökset käsitellä yhtenä kokonaisuutena.

Tukisopimus 9 §

Pykälässä todetaan, että ennen tuotantotuen maksamista Suomen elokuvasäätiö tekee tuotantoyhtiön kanssa sopimuksen (tukisopimus). Tukisopimus olisi valtionavustuspäätöstä täydentävä.

Tältä osin esitetään, että tukisopimusta koskeva säännös poistetaan kokonaisuudessaan. Tukisopimusta koskeva säännös on omiaan hämärtämään toimijoiden välisiä suhteita. Suomen elokuvasäätiö on valtionavustuksesta päättäessään valtionapuviranomainen ja tekee valtionavustuksesta päätöksen. Päätöksen tulee sisältää tuen saajan kannalta kaikki olennaiset tiedot. Edelleen päätöstä voidaan sisällöllisesti täydentää, mutta täydentäminen tulisi tehdä valtionavustuspäätöksen liitteellä eikä sopimuksella. Joka tapauksessa säätiön on huolehdittava, että valtionavustuslain 11 §:n (Valtionavustuspäätös) vaatimukset täyttyvät.

Selkeyteen kohdistuva vaatimus korostuu esimerkiksi maksatuksen keskeytystä tai takaisinperintää koskevaa päätöstä tehtäessä. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa erilaiset sopimusjärjestelyt omalta osaltaan voivat aiheuttaa epäselvyyksiä sen osalta mitkä ovat olleet valtionavustuksen käytölle asetetut vaatimukset.

1.4 Muut kommentit

Lain tavoite 2 §

Työryhmän esitys lain tavoitteeksi on otettu varsinaiseen säädöstekstiin seuraavasti:

Tämän lain tavoitteena on edistää:

- 1) monimuotoista ja ammattimaista kotimaista elokuvatuotantoa;
- 2) laajaa ja kattavaa elokuvan tarjontaa ja jakelua;
- 3) kotimaisen elokuvan ja sen tekijöiden kansainvälistymistä;
- 4) elokuvakulttuuria ja sen kehittymistä.

Tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat osallisuus, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus.

Tarkastusvirasto kiinnittää tältä osin huomiota tavoitesäännökseen ja tavoitesäännöksen käyttämisessä lainlaatijan oppaaseen. Lainkirjoittajan oppaan (Lainkirjoittajan opas, luku 18.1.5 Lain aloittaminen tavoitesäännöksellä, oikeusministeriön ylläpitämä verkkojulkaisu osoitteessa www.finlex.fi, julkaistu 19.5.2014) mukaan lain tavoitesäännöksen käyttämistä tulisi välttää.

Tältä osin tarkastusvirasto esittää, että lain tavoitteet tulisi ilmaista hallituksen esityksessä. Erityisesti edellä mainitussa muodossaan lain tavoitesäännös ei olennaisesti sääntele toiminnan järjestämistä.

Lakiin liittyvät määritelmät 3 §

Lakiluonnoksen 3 §:n on sisällytetty keskeisiä määritelmiä. Luonnoksessa on esitetty määritelmät elokuvalle ja elokuvan tuotantoyhtiölle.

Lakiluonnoksen muissa pykälissä on myös esitetty erilaisia määritelmiä. Tältä osin olisi suositeltavaa harkita tulisiko kaikki määritelmät esittää 3 §:n yhteydessä. Tällaisia määritelmiä ovat

- Kulttuurituote (6 §; Valtionavustuksen myöntämisen edellytys)
- Elokuvan levitysyhtiö (7 §; Valtionavustuksen myöntäminen)

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Tilintarkastuspäällikkö

Jaakko Eskola