

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Laissa säädettäisiin elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä muutoin elokuvakulttuurin edistämiseksi valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta ja sen jakamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö voisi nykyiseen tapaan osoittaa Suomen elokuvasäätiölle valtion varoja jaettavaksi edellä mainittuja tarkoituksia varten.

Suomen elokuvasäätiö hoitaisi jatkossakin valtionapuviranomaiselle kuuluvia valtionavustuksiin liittyviä tehtäviä. Elokuväsäätiö hoitaisi tehtävät lukuun ottamatta valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä koskevaa päätöstä ja avustuksen takaisinperintäpäätöstä. Nämä päätökset tekisi Taiteen edistämiskeskus.

Suomen elokuvasäätiön hallitus päättäisi elokuvasäätiön johtajan ja tuotantotukiesittelijän esittelystä elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävistä valtionavustuksista.

Valtionavustusten myöntämisessä Suomen elokuvasäätiö ja sen hallitus noudattaisi valtionavustuslain ja hallintolain lisäksi muita hallinnon yleislakeja. Julkisen hallintotehtävän hoitamista ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä valvoisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Elokuväsäätiön hallitus vastaisi siitä, että julkinen hallintotehtävä hoidettaisiin Suomen elokuvasäätiössä hallintolain säännösten mukaisesti. Elokuväsäätiön johtaja vastaisi julkisen hallintotehtävän hoitamisen yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä.

Suomen elokuvasäätiön yhteydessä toimisi säätiön asettama neuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi edistää lain tavoitteita ja elokuva-alan keskinäistä vuorovaikutusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2018.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	4
2.1.1 Audiovisuaalista kulttuuria edistäviä toimijoita.....	4
2.1.2 Laki elokuvataiteen edistämisestä.....	5
2.1.3 Suomen elokuväsäätiö.....	6
2.1.4 Elokuvan tukimuodot	8
2.1.5 Rahoitus elokuvataiteen ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen	11
2.1.6 Valtionavustuksia koskeva lainsäädäntö	13
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	14
2.2.1 EU:n valtiontukia koskeva sääntely	14
2.2.2 Elokuvaa koskeva lainsäädäntö ja käytännöt eräissä Pohjoismaissa	15
2.2.2.1 Ruotsi	16
2.2.2.2 Norja.....	17
2.2.2.3 Tanska	18
2.3 Nykytilan arviointi	19
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	21
3.1 Tavoitteet.....	21
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	21
3.3 Keskeiset ehdotukset	23
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	24
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	24
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	25
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	26
5 ASIAN VALMISTELU	27
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	27
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	29
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	31
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	31
2 VOIMAANTULO.....	47
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	47
LAKIEHDOTUS.....	51
Laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen	51

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Audiovisuaalisen kulttuurin voidaan laajassa katsannossa katsoa sisältävän elokuvat, televisio- ja radio-ohjelmat, digitaaliset pelit, musiikkivideot ja videotaiteen sekä näiden tuotannon, jakelun ja kaikenlaisen esittämisen samoin kuin audiovisuaalisen kulttuuriperinnön säilyttämisen, koulutuksen ja tutkimuksen. Audiovisuaalinen kulttuuri ja sen edistäminen ovat osa valtion kulttuuripolitiikkaa.

Elokuva on keskeinen osa audiovisuaalista kulttuuria. Aiheesta ja sisällöstä riippumatta elokuva heijastaa aina myös elokuvan tekemisen ajankohtaa. Elokuva on taidemuoto, jossa lopputulos muodostuu useista eri taiteenalojen ammattilaisista koostuvan kollektiivin työpanoksesta. Toisin kuin tiettyyn esityspaikkaan sidotun taiteellisen toiminnan osalta on mahdollista, filmille tai digitaaliselle alustalle tallennettu elokuva voidaan esittää samanaikaisesti useille eri yleisöille eri paikoissa. Katsojalla on lisäksi mahdollisuus kokea elokuva myös ajasta ja paikasta riippumattomissa jakelukanavissa. Se, että elokuva on tallennettu alustaan, jossa elokuva säilyy ja josta se voidaan tarvittaessa esittää, on omiaan lisäämään elokuvan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Taidemuotona elokuvalla on suuri merkitys kansallisen ja kielellisen kulttuurin ja identiteetin rakentajana ja ylläpitäjänä. Elokuva on synteesi monista eri taidemuodoista: siinä kirjallinen ilmaisu sekä lavastus-, sävel-, kuva- ja näyttämötaide yhdistyvät kokonaisuudeksi.

Elokuvalle on luonteenominaista, että elokuvan valmistaminen on taidetta mutta sen tuottaminen ja levittäminen on yritys- ja liiketoimintaa. Elokuvia ei tuoteta oopperan ja teatterin tavoin pääosin julkisin varoin ylläpidetyissä taidelaitoksissa, vaan elokuvat tuotetaan yksityisissä tuotantoyhtiöissä. Tuotantoyhtiöt toimivat liiketaloudellisin periaattein. Elokuvan kaksinaisen luonteen vuoksi elokuvan käsikirjoittamisessa, tuottamisessa ja jakelussa tulee ottaa huomioon yhtäältä julkisen sektorin toimintamekanismit ja toisaalta tuotantoyhtiöiden liiketoiminta-ajattelu.

Valtion tehtävänä on luoda suotuisat edellytykset ja olosuhteet elokuvan innovatiiviselle kehitymiselle. Rahoituksella on tässä tärkeä osa. Elokuvan tuottamiseen ja jakeluun myönnettävää valtion tuesta säädetään elokuvataiteen edistämisestä annetussa laissa (28/2000), jäljempänä elokuvalaki. Sen 1 §:n mukaan elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisesta ja jakelusta sekä muusta elokuvakulttuurin edistämisestä aiheutuviin kustannuksiin voidaan myöntää tukea valtion talousarvioon otetuista varoista. Vuoden 2018 valtion talousarviossa on kotimaisen elokuvan tukemiseen varattu noin 27 miljoonan euron määräraha. Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahan lisäksi valtion talousarviossa on työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa varattu yhteensä 9,5 miljoonaa euroa audiovisuaalisen alan tuotantokannustimen toimeenpanoa varten.

Euroopassa tuotetun pitkän näytelmäelokuvan keskimääräinen kokonaisbudjetti on noin 3,5 miljoonaa euroa. Kotimaisten pitkien näytelmäelokuvien keskimääräinen kokonaisbudjetti oli vuonna 2016 noin 1,3 miljoonaa euroa. Valtion rahoitus kattaa pitkissä näytelmäelokuvissa keskimäärin noin 40 prosenttia tuotantojen kokonaiskustannuksista, ja viime vuosina se on enimmillään ollut noin miljoona euroa. Dokumenttielokuvien keskimääräinen kokonaisbudjet-

ti vuonna 2016 oli noin 260 000 euroa. Valtion rahoitus oli keskimäärin noin 50 prosenttia kokonaiskustannuksista ja enimmillään noin 120 000 euroa.

Suomen elokuväsäätiö (SES) on perustettu vuonna 1969 edistämään ja kehittämään kotimaista elokuvatuotantoa ja -taidetta. Elokuvasäätiö on 1970-luvulta lähtien myöntänyt tukea elokuvan edistämiseen. Säätiön pääasiallinen tehtävä viime vuosina on ollut myöntää opetus- ja kulttuuriministeriön osoittamaa valtion rahoitusta edelleen valtionavustuksina elokuvan tuotamiseen, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen.

Elokuvalain ohella elokuvaan liittyviä säännöksiä on myös muussa lainsäädännössä. Kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä annetussa laissa (1433/2007) säädetään velvollisuudesta tallettaa ja säilyttää elokuvia tuleville sukupolville. Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista annetun lain (1434/2007) mukaan Kansallisen audiovisuaalisen instituutin yhtenä tehtävänä on edistää kulttuurin tuntemusta saattamalla elokuvia yleisön saataville.

Tämä esitys koskee valtion rahoitusta elokuvakulttuurin edistämiseen. Esityksessä ehdotetaan, että Suomen elokuväsäätiö hoitaisi valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä elokuvakulttuurin edistämistä koskevissa valtionavustusasioissa. Esityksellä pyritään selkeyttämään elokuväsäätiön roolia elokuvaa koskevissa valtionavustusasioissa.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Audiovisuaalista kulttuuria edistäviä toimijoita

Elokuva- ja audiovisuaalista kulttuuria edistää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla moni toimija. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa elokuvataidetta ja audiovisuaalista kulttuuria koskevan lainsäädännön ja strategian valmistelusta sekä toimialan ohjauksesta. Taiteen edistämiskeskus, jäljempänä Taike, ja Kansallinen audiovisuaalinen instituutti, jäljempänä KAVI, ovat elokuva- ja audiovisuaalista kulttuuria edistäviä valtion virastoja. KAVI toimii Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista annetun lain 1 §:n mukaan elokuvien ja televisio- ja radio-ohjelmien säilyttämistä ja niihin liittyvää tutkimusta sekä kuvaohjelmien tarjoamisen valvontaa ja mediakasvatuksen edistämistä varten.

Taike toimii Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain (657/2012) 1 §:n mukaan taiteen edistämistä varten. Taiken tehtävänä on lain 3 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan huolehtia muista taiteen ja kulttuurin edistämistehtävistä, joista erikseen säädetään tai jotka opetus- ja kulttuuriministeriö sille antaa. Taiken yhteydessä on valtion taidetoimikuntia, joista yksi on audiovisuaalisten taiteiden toimikunta. Toimikunta myöntää elokuvan laatutukea, elokuva-alan taiteilija-apurahoja, alueellisten elokuvakeskusten toiminta-avustuksia, elokuvafestivaalien ja -tapahtumien toiminta- ja hankeavustuksia sekä muita elokuvakulttuuritoiminnan kohdeavustuksia ja apurahoja.

Suomen elokuväsäätiö on yksityisoikeudellinen säätiö, joka huolehtii elokuvien tuotannon ja jakelun sekä muun kulttuurin tukemisesta opetus- ja kulttuuriministeriön sille myöntämien määrärahojen rajoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on myös vuosittain myöntänyt Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus AVEKille määrärahan avustusten myöntämistä varten audiovisuaalisen sisältötuotannon kokeilu- ja kehittämishankkeisiin.

2.1.2 Laki elokuvataiteen edistämisestä

Elokuvalain 1 §:n mukaan elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisesta ja jakelusta sekä muusta elokuvakulttuurin edistämisestä aiheutuviin kustannuksiin saa myöntää tukea valtion talousarvioon otetuista varoista. Tuki suoritetaan elokuvalain 7 §:n mukaan ensisijaisesti rahapeli-toiminnan tuotosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi elokuvalain 2 §:n 1 momentin mukaan osoittaa Suomen elokuväsäätiölle valtion varoja elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavoin. Varojen osoittamista elokuväsäätiölle on pidetty tarkoituksenmukaisena, koska se on toimialan keskeinen asiantuntijaelin ja koska tuet ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä ei ole ollut tarkoituksenmukaista siirtää opetus- ja kulttuuriministeriön tai muun valtion viranomaisen myönnettäviksi.

Elokuvalain 2 §:n 2 momentin mukaan tuotantotukea voidaan myöntää elokuvan ja muun kuvaohjelman tuottajalle, tekijälle ja levittäjälle. Tuotantotukea ei voida myöntää pykälän 3 momentin mukaan valtion laitokselle, kunnalle, kuntayhtymälle tai seurakunnalle, eikä valtioenemmistöiselle yhtiölle tai edellä mainittuihin verrattavalle yhteisölle tai laitokselle. Momentin mukaan muuta tukea voidaan lisäksi myöntää elokuvateatterin ylläpitäjälle, elokuvajuhlien järjestäjälle sekä tarvittaessa muille tahoille ja henkilöille. Euroopan talousalueella asuvalle elokuvatuottajalle valtion tai Suomen elokuväsäätiön varoista myönnetty tuotantotuki on elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (1360/1968) 6 §:n 5 kohdan mukaan verovapaa-ta.

Elokuvalain esitöiden (HE 120/1999) mukaan tarkoituksena on ollut, että tukea myönnetään ammattimaiseen elokuvatuotantoon, jolla edistetään korkeatasoista, monipuolista ja omaperäistä suomalaista elokuvatuotantoa. Tukea on mahdollista myöntää myös kansainvälisen yhteistuotannon suomalaiseen osuuteen. Tuen edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että elokuva tai muu kuvaohjelma olisi kotimainen.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2007), jäljempänä elokuva-asetus, 1 §:n mukaan elokuvalain 2 §:ssä tarkoitettua tukea voidaan myöntää sellaisen elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamiseen ja jakeluun, jota pidetään kulttuurituotteena. Elokuvaa ja muuta kuvaohjelmaa pidetään tuettavana kulttuurituotteena, kun 1) se muodostaa taiteellisen kokonaisuuden; 2) sen sisältö perustuu kulttuuriarvoihin, joiden alkuperä on kulttuuri-identiteetissä; ja 3) siihen sisältyy merkittävä luovien tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden panos. Lisäksi edellytetään, että tekijöille ja esittäville taiteilijoille maksettavien palkkojen ja palkkioiden osuus tuotantokustannuksista on merkittävä.

Kaikki edellä mainitut kolme kulttuurituotteen kriteeriä tulee ottaa huomioon tukiharkinnassa. Ensimmäinen kriteeri edellyttää hankkeen taiteellisen ulottuvuuden tarkastelua tuotannon sisältökuvausta ja käsikirjoitusta arvioitaessa. Toinen kriteeri edellyttää tuotannon sisällön kulttuuristen ulottuvuuksien arviointia, esimerkiksi kytkentöjä globaaliin, kansalliseen, alueelliseen tai paikalliseen kulttuuriperustaan tai kieleen. Kolmas kriteeri muodostuu tuotantoon osallistuvien ammattilaisten tai muiden henkilöiden luovan ja taiteellisen panoksen arvioinnista sekä tämän panoksen taloudellisen merkittävyyden arvioinnista.

Elokuva-asetuksen 2 §:n mukaan elokuvan ja muun kuvaohjelman tuottajalle voidaan tuotantotukena myöntää laatutukea. Laatutuen jakaa Taiken yhteydessä toimiva audiovisuaalinen taidetoimikunta.

Elokuvasäätiöllä on tukia koskeva tukiohjeisto. Elokuva-asetuksen 3 §:n mukaan tukiohjeiston tulee sisältää ainakin ohjeet eri tukimuodoista, tuen hakemisesta ja myöntämisperusteista, tukisopimuksen tekemisestä ja sen purkamisesta, tuen maksamisesta, tiliselvityksen tekemisestä, tuen takaisinperinnästä ja tuen valvonnasta. Pykälän mukaan elokuvasäätiön on pidettävä tukiohjeisto maksutta yleisön saatavilla toimipaikassaan ja tietoverkossa.

Elokuvalain 3 §:n mukaan Suomen elokuvasäätiön on tehtävä tuen myöntämisen niin edellyttäessä sopimus tuen saajan kanssa. Pykälän mukaan Suomen elokuvasäätiön tulee huolehtia myös tuen käytön valvomisesta. Elokuva-asetuksen 4 §:n mukaan säätiön on vuosittain annettava opetus- ja kulttuuriministeriölle kertomus tuen myöntämisestä koskevasta toiminnastaan sekä selvitys säätiölle osoitettujen varojen käytöstä. Kertomus ja selvitys on annettava neljän kuukauden kuluessa kalenterivuoden päättymisestä.

Elokuvalain 4 §:ssä säädetään lain 2 §:ssä tarkoitettua tukea myönnettäessä sovellettavasta lainsäädännöstä. Sen mukaan tukea myönnettäessä on sovellettava valtionavustuslakia (688/2001), jollei elokuvalaista muuta johdu. Lisäksi Suomen elokuvasäätiön on sovellettava hallintolakia (434/2003), arkistolakia (831/1994), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lakia (621/1999), kielilakia (148/1922) ja saamen kielilakia (1086/2003), jollei valtionavustuslaissa toisin säädetä.

Muutoksenhausta Suomen elokuvasäätiön tekemään päätökseen säädetään elokuvalain 5 §:ssä. Sen mukaan tuen hakijalla on oikeus vaatia kirjallisesti oikaisua elokuvasäätiöltä, jos hän on tyytymätön elokuvalain 2 §:ssä tarkoitetun tuen myöntämistä koskevaan päätökseen. Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Muutoin muutoksenhausta on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Tukea koskevaa asiaa käsittelevään henkilöön sovelletaan elokuvalain 6 §:n mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Toimihenkilöä tai hallintoelimen jäsentä, joka käsittelee tukiasioita, pidetään tehtävää hoitaessaan rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaisena virkamiehenä. Hän ei saa oikeudettomasti käyttää asemaansa omaksi tai jonkun muun hyödyksi tai paljastaa tehtävää hoitaessaan saamiaan tietoja.

2.1.3 Suomen elokuvasäätiö

Suomen elokuvasäätiö on vuonna 1969 perustettu yksityisoikeudellinen säätiö. Sen perustajia olivat silloisen opetusministeriön lisäksi Suomen elokuvateatterinomistajain liitto ry, Suomen Elokuvatoimistojen liitto ry ja Suomen Filmivalmistajien liitto ry.

Elokuvasäätiön alkuperäisenä tarkoituksena on ollut ensisijaisesti lainoin ja avustuksien edistämistä ja tukea kotimaista elokuvatuotantoa ja -taidetta. Voimassa olevien sääntöjen mukaan Suomen elokuvasäätiön tarkoituksena on edistää ja kehittää suomalaista elokuva- ja audiovisuaalista kulttuuria Suomessa ja ulkomailla. Tarkoituksensa toteuttamiseksi elokuvasäätiö tukee suomalaista elokuvaa ja muuta kuvaohjelmatuotantoa, tukee elokuvien ja muiden kuvaohjelmien le-

vittämistä ja esittämistä kotimaassa ja ulkomailla sekä vahvistaa muilla vastaaville keinoilla elokuva- ja audiovisuaalista kulttuuria Suomessa.

Elokuvasäätiön omaisuus muodostuu peruspääomasta sekä säätiölle kertyneistä ja kertyvistä varoista ja muusta omaisuudesta. Säätiön käyttöpääoman muodostavat peruspääoman tuoton lisäksi säätiölle muutoin kertyvät varat. Säätiön sääntöjen mukaan säätiön saamat tulot ja muut varat, mikäli niitä ei ole liitettävä peruspääomaan on, sitten kun säätiön hallinto- ja muut kulut on suoritettu, käytettävä säätiön tarkoituksen toteuttamiseen.

Yksityisoikeudellisena säätiönä Suomen elokuvasäätiön toimintaa säätelee säätiölaki (487/2015). Elokuvasäätiön toiminnasta ja organisaatiosta on määrätty säätiön säännöissä ja työjärjestyksessä. Voimassa olevan työjärjestyksen mukaan elokuvasäätiössä on neljä osastoa: tuotanto- ja levitysosasto, kansainvälinen osasto, viestintä- ja tutkimusosasto ja hallinto-osasto.

Elokuvasäätiön hallintoelimiä ovat hallitus ja toimitusjohtaja. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää elokuva- ja audiovisuaalisen alan keskeisiä tahoja kuultuaan elokuvasäätiön hallituksen jäsenet ja varajäsenet sekä varsinaisten jäsenten keskuudesta hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Hallituksen jäsenen tulee olla elokuvan ja audiovisuaalisen kulttuurin tai toimialan asiantuntijoita tai heillä tulee olla muuta asiantuntemusta, joka edistää säätiön tarkoituksen toteuttamista. Hallitukseen nimitetään vähintään viisi ja enintään kahdeksan varsinaista jäsentä henkilökohtaisine varajäsenineen kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Sama jäsen voi toimia enintään kaksi peräkkäistä toimikautta.

Hallituksen tehtävänä on säätiön sääntöjen mukaan: 1) vastata säätiön omaisuuden huolellisesta ja taloudellisesta hoidosta; 2) valvoa säätiön hallintoa; 3) hyväksyä säätiön säännöt ja työjärjestys; 4) hyväksyä avustuksia koskevat tukiohjeet; 5) päättää säätiön strategiasta ja toimintaperiaatteista; 6) nimittää ja erottaa toimitusjohtaja; 7) vahvistaa säätiön toimintakertomus ja tilinpäätös sekä käsitellä tilintarkastuskertomus ja päättää toimista, joihin kertomusvuoden hallinto mahdollisesti antaa aihetta; sekä 8) hyväksyä säätiön toimintasuunnitelma ja talousarvio sekä valita tilintarkastaja ja varatilintarkastaja.

Säätiön sääntöjen mukaan toimitusjohtajan tehtävänä on: 1) johtaa ja kehittää säätiön toimintaa hallituksen hyväksymän strategian tai muiden linjausten tai ohjeiden mukaisesti; 2) toimeenpanna hallituksen päätökset; 3) huolehtia säätiön juoksevasta hallinnosta; 4) ottaa ja erottaa säätiön toimihenkilöt; sekä 5) päättää esittelystä säätiön myöntämistä avustuksista. Säätiön toimitusjohtajan toimikausi on enintään viisi vuotta. Ensimmäisen toimikauden jälkeen henkilö voidaan nimittää yhdeksi jatkokaudeksi.

Suomen elokuvasäätiössä työskentelee vuonna 2018 yhteensä 26 työntekijää. Henkilöstöstä kolmetoista on suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon, seitsemän alemman korkeakoulututkinnon ja neljä toisen asteen tutkinnon. Tuotantotukipäätösten valmistelijoina ja esittelijöinä toimivia tuotantoneuvoja on neljä, ja he kaikki ovat suorittaneet ylemmän korkeakoulututkinnon.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa vuosittain elokuvasäätiön toiminnalle tavoitteet ja käy elokuvasäätiön kanssa tavoitekeskustelun, jossa sovitaan seuraavan vuoden toiminnan painopisteistä. Lisäksi ministeriön vuosittaisissa rahoituspäätöksissä on määritelty elokuvasäätiölle edelleen myönnettäväksi osoitetun määrärahan käytön yleiset tavoitteet.

HE 56/2018 vp

2.1.4 Elokuvan tukimuodot

Elokuvalain 3 §:n perusteella Suomen elokuvasäätiö on valmistellut kolme tukiohjeistoa: tuotannon, kulttuuriviennin sekä esityksen ja levityksen tukiohjeistot. Elokuva-asetuksen 3 §:n mukaisesti tukiohjeistot sisältävät ohjeita tukimuodoista, tuen hakemisesta ja myöntämisperusteista, tukisopimuksen tekemisestä ja sen purkamisesta sekä tuen maksamisesta, tiliselvityksen tekemisestä, tuen takaisinperinnästä ja tuen valvonnasta. Elokuvalain 8 §:n 3 momentin mukaan tukiohjeistot hyväksyy Suomen elokuvasäätiön hallitus.

Suomen elokuvasäätiön elokuvataiteen edistämiseen myöntämät tuet on jaettu kuuteen tukiryhmään: tuotantotuki, kulttuuriviennin tuki, esitystoiminnan tuki, levitystoiminnan tuki, festivaalituki sekä selvitys- ja tutkimustuki. Kunkin tukiryhmän alla on useita tukimuotoja. Seuraavaan taulukkoon on koottu elokuvataiteen edistämistä koskevat tukimuodot. Taulukossa selostetaan kunkin tukimuodon pääasiallinen tarkoitus sekä se, kenelle kyseistä tukea voidaan myöntää.

Taulukko 1. Elokuvataiteen edistämisen tukimuodot vuonna 2017.

TUKIMUOTO	Tuen saaja	Tuen tarkoitus	Tukea koskevia rajoituksia tukiohjeissa
TUOTANTOTUKI			
Käsikirjoitusapuraha	Käsikirjoittaja tai käsikirjoitustyöryhmä	Ammattimaisen käsikirjoitustyön tukeminen. Tuetaan käsikirjoitustyön lisäksi aiheen taustoittamistyötä.	Tuen enimmäismäärä yhdelle hankkeelle on 13 000 euroa.
Yksittäisen elokuvan kehittämistuki	Suomessa rekisteröity elokuvan tuotantoyhtiö	Tuettavia toimenpiteitä: käsikirjoituksen edelleen kehittäminen, tuotantosuunnitelmat sekä muut kustannusarvion ja rahoitusjärjestelyjen edellyttämät toimenpiteet.	Tuen enimmäismäärä yhdelle hankkeelle on 150 000 euroa.
Usean elokuvan kehittämistuki (slate)	Suomessa rekisteröity elokuvan tuotantoyhtiö	Kehittämishanke voi koostua 3—5 näytelmäelokuvan kehittämisestä (yksi voi olla sarjamuotoinen draama).	Tuen enimmäismäärä on 150 000 euroa.
Tuotantotuki	Suomessa rekisteröity elokuvan tuotantoyhtiö	Elokuvan valmistaminen, jos elokuvalla on taattu ammattimainen ja vastikkeellinen levitys.	Tuen enimmäismäärä on 1 miljoona euroa.
50/50 tuotantotuki	Suomessa rekisteröity elokuvan tuotantoyhtiö	Tarkoituksena on etsiä elokuvatuotannolle uusia rahoittajia ja nopeuttaa prosessia niissä hankkeissa, joilla on jo tiedossa osa hankkeen rahoituksesta.	Tuen enimmäismäärä on 1 miljoona euroa.
Markkinointi- ja levitystuki	Elokuvan levitysyhtiö, joka hallinnoi elokuvan Suomen levitysoikeuksia, tai tuotantoyhtiö, joka hallinnoi elokuvan kaupallisia hyödyntämisoikeuksia Suomessa	Tuettavat toimenpiteet: kotimaisten elokuvien ja kansainvälisten yhteistuotantoelokuvien markkinointi- ja levityskustannukset Suomen elokuva-teatterilevityksessä ja sitä täydentävissä jakelukanavissa.	Tuen enimmäismäärä on 120 000 euroa.

HE 56/2018 vp

KULTTUURI- VIENNIN TUKI			
Kulttuuriviennin hanke- tuki	Suomessa rekisteröity tuotan- toyhtiö, elokuvan kansain- välisten kaupallisten hyödyn- tämisoikeuksien haltija, tekijä tai tekijäryhmä	Suomalaisen elokuvan viennin edis- tämistä koskevat hankkeet.	Erityisestä syystä voi- daan myöntää täysi- määräisesti (100 %).
Kulttuuriviennin materi- aalituki	Suomessa rekisteröity elo- kuvan tuotantoyhtiö	Tuettavat toimenpiteet: elokuvan kansainvälisen esityskopion valmis- tuskustannukset ja elokuvan esittely- materiaalin valmistaminen.	Erityisestä syystä voidaan myöntää täysimääräisesti (100 %).
Kulttuuriviennin matka- tuki	Suomessa rekisteröity eloku- van tuotantoyhtiö ja elokuvan tekijä	Matkakustannukset kansainväliseen elokuvatapahtumaan, jos hakijan eloku- va on tapahtuman kilpailusarjassa tai muussa ohjelmistossa.	Erityisestä syystä voi- daan myöntää täysi- määräisesti (100 %).
ESITYSTOIMINNAN TUKI			
Elokuvateattereiden tekniikan kehittäminen	Elokuvateatteritoimintaa ylläpitävä yhteisö	Pienten ja keskisuurten kuntien elokuvateattereiden tekniikan kehittäminen sekä esitys- ja yleisö- tilojen kunnostustyöt.	Enintään 50 % hank- keen kokonais- kustannuksista. Enintään 70 000 euroa laitehankinnoissa ja enintään 100 000 euroa kunnostus- hankkeissa.
Laitehankinta- ja kunnostustuki	Elokuvateatteritoimintaa ylläpitävä yhteisö	Pienten ja keskisuurten kuntien elokuvateattereiden tekniset laite- hankinnat sekä esitys- ja yleisötilojen kunnostustyöt.	Enintään 50 % hankkeen kokonais- kustannuksista. Enintään 70 000 euroa laitehankinnoissa ja enintään 100 000 euroa kunnostus- hankkeissa.
Elokuvateattereiden toi- mintatuki	Elokuvateatteritoimintaa ylläpitävä yhteisö	Tarkoituksena on taata alueellisesti kattava elokuvateattereiden perustar- jonta sekä kannustaa elokuvateattereita uusien toimintamallien kehittämi- seen.	Enintään 6 000 euroa vuodessa.

HE 56/2018 vp

LEVITYSTOIMINNAN TUKI			
Digitaalisen tallenteen markkinointi- ja levitystuki	Levitysyhtiö, jolla on elokuvan tallenteen levitysoikeudet	Tavoitteena on edistää kotimaisen elokuvaohjelmiston markkinointia ja saatavuutta digitaalisilla tallenteilla.	Tukea voidaan myöntää enintään 50 % tallenteen markkinointi- ja levityskustannuksista. Elokuvan ensimmäistä tallennejulkaisua voidaan tukea enintään 10 000 eurolla.
Kotimaisen elokuvan digitointi	Levitysyhtiö, jolla on elokuvan Suomen levitysoikeudet, tai yhteisö, joka hallinnoi elokuvan kaupallisia hyödyntämisoikeuksia Suomessa	Tuen tarkoituksena on tukea 1980-luvun jälkeen tuotettujen kotimaisten elokuvien digitaalisten esityskopioiden valmistamista elokuvateatteri- ja festivaaliesityksiä varten.	Tuen enimmäismäärä yhtä elokuvaa varten on enintään 70 % digitoinnin kokonaiskustannuksista.
Koulutustuki	Levitystoiminnassa tai elokuvafestivaaleilla työskentelevä yksityishenkilö	Tarkoituksena on edistää elokuvajakelun piirissä toimivien henkilöiden ammattitaidon kehittymistä.	Tukea voidaan myöntää koulutustilaisuuden osallistumis-maksuun sekä enintään 50 % matka- ja majoituskuluista.
Ohjelmistotuki	Elokuvan levittäjä tai elokuvafestivaaleja järjestävä yhteisö	Tarkoituksena on tukea elokuvateatterilevitykseen tarkoitettujen elokuvien maahantuontia ja elokuvafestivaalien kansainvälisiä ohjelmistohankintoja.	Enintään 15 000 euroa ja enintään 70 % maahantuonti- ja markkinointikustannuksista.
FESTIVAALITUKI			
Elokuvafestivaalituki	Elokuvafestivaaleja järjestävä yhteisö	Tuki on tarkoitettu valtakunnallisesti merkittävien (määrällinen ja laadullinen edustavuus) elokuvafestivaalien järjestämistä varten.	Tuen enimmäismäärää ei ole määritelty.
SELVITYS- JA TUTKIMUSTUKI			
Selvitys- ja tutkimustuki	Suomessa rekisteröity yhteisö	Tarkoituksena on edistää elokuva-alaa hyödyntävien kotimaisten selvitysten ja tutkimusten teettämistä esimerkiksi korkeakouluissa, ammatillisissa oppilaitoksissa ja tutkimuslaitoksissa.	Tuen enimmäismäärä yhdelle hankkeelle on 20 000 euroa.

Tuotantoneuvojat valmistelevat elokuvan tuotantotukea koskevat päätökset elokuvasäätiön toimitusjohtajalle. Hankkeita arvioidaan sisällöllisenä, ilmaisullisena ja tuotannollisena koko-

HE 56/2018 vp

naisuutena. Arvioinnissa otetaan huomioon hakijan taiteelliset, ammatilliset ja taloudelliset edellytykset hankkeen toteuttamiseksi. Tukipäätösten valmistelussa ei käytetä vertaisarviointia. Tuotantoneuvojan apuna päätösesityksen valmistelussa on muun muassa tuotantokoordinaattori, jonka tehtävänä on tarkastaa hakemus tuotannollis-taloudellisesta näkökulmasta.

Ennen päätösesityksen tekoa hankkeen tuotannollis-taloudelliset edellytykset arvioidaan valmisteleavassa kokouksessa. Valmistelevaan kokoukseen osallistuvat tuotantoneuvojien lisäksi tuotantokontrolleri, tuotantokoordinaattori, hallintojohtaja ja toimitusjohtaja. Säätiön toimitusjohtaja tekee tuen myöntämistä koskevan päätöksen päätöskokouksessa tuotantoneuvojan esityksestä.

2.1.5 Rahoitus elokuvataiteen ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen

Elokuvataiteen ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen on vuoden 2018 valtion talousarviossa varattu opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa momentilla 29.80.52 (rahapelitoiminnan voittovarot taiteen edistämiseen) yhteensä lähes 30 miljoonan euron määräraha. Määrärahasta noin 27 miljoonaa euroa osoitetaan elokuvataiteen edistämiseen ja Suomen elokuvasäätiön toimintaan sekä loput noin kolme miljoonaa euroa audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen. Valtionavustuksia jakavat opetus- ja kulttuuriministeriön ohella Suomen elokuvasäätiö, Taiteen edistämiskeskus ja Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus AVEK.

Taulukko 2. Vuoden 2018 valtion talousarviossa elokuvataiteen ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen osoitettujen määrärahojen jakautuminen.

Toimija	Määräraha euroa
Suomen elokuvasäätiö - elokuvan ja lastenelokuvan tuotanto, levitys, ja esittämistoiminta sekä festivaalit	24 438 000
Suomen elokuvasäätiö - toimintamääräraha	2 645 000
Taiteen edistämiskeskus - valtion audiovisuaalinen taidetoimikunta	738 000
Mediakasvatusmäärärahat (OKM) - KAVIn asiantuntijalausunnot	360 000
Elokuva-alan järjestöt (OKM)	770 000
Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus - DigiDemo-ohjelma	800 000
YHTEENSÄ	29 751 000

Elokuvataiteen edistämiseen varatusta määrärahasta suurimman osan myöntää valtionavustuksina elokuvasäätiö, yhteensä noin 24 miljoonaa euroa. Seuraava taulukko kuvaa, miten elokuvasäätiön vuonna 2016 jakama tuki jakautui tukimuodoittain.

HE 56/2018 vp

Taulukko 3. Suomen elokuvasäätiön myöntämätuki tukimuodoittain vuonna 2016.

	hakemukset/ myönnöt (kpl)	tuet yhteensä €
Tukiryhmä 1: TUOTANTOTUKI		20 369 415,00
Käsikirjoitusapuraha	585/145	676 000,00
Yksittäisen elokuvan kehittämistuki	303/118	1 979 100,00
Useamman elokuva kehittämistuki (slate)	5/3	303 300,00
Tuotantotuki	177/75	12 179 670,00
50/50 tuotantotuki	11/3	2 400 000,00
Tuotannon jälkituki ¹	8/8	755 545,00
Markkinointi- ja levitystuki	41/40	2 075 800,00
Tukiryhmä 2: KULTTUURIVIENNIN TUKI		638 420,00
Kulttuuriviennin hanketuki	18/17	253 550,00
Kulttuuriviennin materiaalituki	51/48	187 172,00
Kulttuuriviennin matkatuki	217/204	197 698,00
Tukiryhmä 3: ESITYSTOIMINNAN TUKI		246 750,00
Elokuvateattereiden tekniikan kehittäminen jne.	6/5	112 326,00
Laitehankinta- ja kunnostustuki	22/18	538 440,00
Elokuvateattereiden toimintatuki	42/42	246 750,00
Tukiryhmä 4: LEVITYSTOIMINNAN TUKI		651 659,00
Digitaalisen tallenteen markkinointi ja levitys	95/67	116 490,00
Kotimaisten elokuvien digitointi	4/4	241 500,00
Koulutustuki	7/7	6 369,00
Ohjelmistotuki	32/24	287 300,00
Tukiryhmä 5: FESTIVAALITUKI		545 500,00
Elokuvafestivaalituki	8/7	545 500,00
Tukiryhmä 6: SELVITYS- JA TUTKIMUSTUKI		20 000,00
Selvitys- ja tutkimustuki	1/1	20 000,00
Kaikki tuet yhteensä	1634/833	23 122 510,00

Taike ja sen yhteydessä toimiva audiovisuaalisten taiteiden toimikunta myöntävät elokuvataiteen edistämiseen tarkoitettuja määrärahoja avustuksina yksittäisille taiteilijoille, työryhmille ja yhteisöille. Taike myöntää toiminta-avustuksia alueellisten elokuvakeskusten toimintaan ja erityisavustuksia esimerkiksi alueellisten elokuvafestivaalien järjestämiseen. Audiovisuaalinen taidetoimikunta puolestaan myöntää laatutukea, joka myönnetään jälkikäteen taiteellisesti korkeatasoisen ja laadukkaan elokuvan tai muun kuvaohjelman tuottajalle uuden tuotannon kehittämiseen.

¹Tukimuoto poistunut; jaetaan ennen 1.1.2015 tuotannon ennakkotukipäätöksen saaneille elokuville (viimeiset päätökset on tehty vuoden 2017 aikana).

HE 56/2018 vp

Audiovisuaalisten taiteiden toimikunta myöntää myös kohdeapurahoja ja taiteilija-apurahoja. Kohdeapurahat on tarkoitettu yksittäisille taiteilijoille, ja ne ovat käytännössä olleet käsikirjoitusapurahoja. Taiteilija-apurahoista elokuvalla on varattu 26 apurahavuotta (à 1 700 e/kk). Taiteilija-apurahat ovat olleet 5-, 3- tai yksivuotisia. Lisäksi vuonna 2016 elokuvataiteen alalla työskenteli kaksi taiteilijaprofessoria. Seuraava taulukko kuvaa Taiken ja audiovisuaalisten taiteiden toimikunnan elokuvataiteen edistämiseen myöntämien avustusten jakautumista vuonna 2016.

Taulukko 4. Taiteen edistämiskeskuksen ja audiovisuaalisten taiteiden toimikunnan myöntämät avustukset elokuvataiteen edistämiseen vuonna 2016.

Avustusmääräraha	Hakemusten lkm	Päättäjä	Euroa
Elokuvien laatutuki	71	av-taiteiden toimikunta	498 000
Kohdeapurahat	128	av-taiteiden toimikunta	94 000
Erityisavustukset	49	Taike	192 000
Yleisavustukset	16	Taike	620 000
Taiteilija-apurahat	120	av-taiteiden toimikunta	26 htv (13—15 hlöä) + 2
Yhteensä			1 404 000

2.1.6 Valtionavustuksia koskeva lainsäädäntö

Valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuslakia sovelletaan valtionavustukseen, joka myönnetään valtion talousarvioon otetusta määrärahadista tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista.

Valtionavustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Valtionavustuslaissa ovat säännökset muun muassa valtionavustuksen hakemis- ja myöntämismenettelystä, käytön valvonnasta, maksatuksen keskeyttämisestä, valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä.

Valtionavustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus saadaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Valtionavustuksen saajalla on yleinen velvoite palauttaa perusteetta, virheellisesti tai liikaa saamansa valtionavustus tai sen osa. Valtionapuviranomaisen on valtionavustuslain 15 §:n mukaan huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Valtionapuviranomaisella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia.

Valtionavustuksen maksamisen keskeyttämisestä säädetään valtionavustuslain 19 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen keskeytettäväksi muun muassa silloin, kun on perusteltua aihetta epäillä, että valtionavustuksen saaja ei anna oikeita ja riittäviä tietoja valtionavustuksen maksamiseksi, tai kun valtionavustuksen saaja käyttää valtionavustusta vastoin velvoitteitaan. Valtionapuviranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään säädetään valtionavustuslain 21 §:ssä ja valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä 22 §:ssä.

Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annettua lakia (429/2016) sovelletaan 1 §:n mukaan valtion tukiviranomaisen myöntäessä tukea sellaiseen taloudelliseen toimintaan, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset. Lain 3 §:ssä säädetään niin sanotun hyvän tuen edellytyksistä. Tukiviranomaisen on lain 4 §:n mukaan yksittäisen tukipäätöksen yhteydessä selvitettävä tuettavaan hankkeeseen myönnettävän julkisen rahoituksen määrä sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset. Tukea voidaan myöntää vain toimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan toimintaan, lukuun ottamatta tukea, jossa tukiviranomaisella ei ole harkintavaltaa.

Yritystukineuvottelukunta antaa valtion tukiviranomaiselle lausunnon siitä, onko tuki Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettu valtion tuki ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Tukiviranomainen voi pyytää yritystukineuvottelukunnalta myös lausunnon siitä, täyttääkö tuki hyvän tuen edellytykset. Yritystukineuvottelukunnan lausunnot eivät ole sitovia.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 EU:n valtiontukia koskeva sääntely

Euroopan unionin valtiontukia koskevat säännökset ovat osa unionin kilpailupolitiikkaa, ja niiden tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioiden myöntämät tuet yrityksille eivät kohutuuttomasti vääristä kilpailua. Valtiontuista säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä SEUT-sopimus, 107 ja 108 artiklassa.

SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos toimenpide täyttää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt valtiontuen kriteerit, jäsenvaltion on SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaan annettava tieto tuen myöntämisestä komissiolle niin ajoissa, että komissio voi esittää huomautuksensa. Komissio arvioi, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Jäsenvaltio ei saa panna tukitoimenpidettä täytäntöön ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös. Jos komissio katsoo, että tuki ei sovellu sisämarkkinoille, jäsenvaltion on SEUT-sopimuksen 108 artiklan 1 kohdan mukaan poistettava tuki tai muutettava sitä.

SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Säännöksen perusteella kulttuurin ja kulttuuriperinnön tuet on laajasti katsottu komission käytän-

nössä sisämarkkinoille soveltuviksi. Säännös ei kuitenkaan sinänsä vaikuta jäsenvaltion velvollisuuteen ilmoittaa tuki komissiolle. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan valtionavustuksista elokuva-alan tuet on ilmoitettu komissiolle valtioneuvostona.

Tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 651/2014, jäljempänä ryhmäpoikkeusasetus, on säädetty joitakin poikkeuksia ilmoitusvelvollisuudesta. Ryhmäpoikkeusasetuksessa on todettu tietyt tukimuodot sisämarkkinoille soveltuviksi. Ryhmäpoikkeusasetusta sovelletaan, jos tukitoimenpide täyttää asetuksessa säädetyt yleiset edellytykset ja tukimuotoa koskevat erityisedellytykset.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklassa säädetään audiovisuaalisia teoksia edistävästä tukiohjelmasta. Artiklan 1 kohdan mukaan tukiohjelmat audiovisuaalisten teosten käsikirjoittamisen, kehittämisen, tuotannon, levityksen ja myynninedistämisen tukemiseksi ovat perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla sisämarkkinoille soveltuvia, ja ne on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta edellyttäen, että ne täyttävät 54 artiklassa ja ryhmäpoikkeusasetuksen 1 luvussa säädetyt edellytykset. Artiklan 2 kohdan mukaan tuki on suunnattava kulttuurituotteelle. Ryhmäpoikkeusasetuksessa ei ole määritelty, mitä kulttuurituotteella tarkoitetaan. Artiklan 2 kohdan mukaan ilmeisten virheiden välttämiseksi tuotteen luokittelemisessa kulttuurituotteeksi kunkin jäsenvaltion on laadittava tehokkaat menettelyt, kuten yhden tai useamman henkilön valtuuttaminen valitsemaan ehdotukset tai vertaaminen ennalta määritellyyn kulttuurikriteerien luetteloon.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 4–8 kohdassa määritellään yksityiskohtaisesti tukielpoiset kustannukset ja tuki-intensiteetti. Ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklassa puolestaan säädetään ilmoituskynnysarvoista. Sen mukaan ryhmäpoikkeusasetusta ei sovelleta audiovisuaalisia teoksia edistäviin tukiohjelmiin, jotka ylittävät 50 miljoonaa euroa vuodessa ohjelmaa kohden.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen voidaan myöntää kustannuksiin, jotka aiheutuvat kulttuuriperinnön tuomisesta paremmin yleisön saataville, mukaan lukien kustannukset, jotka aiheutuvat digitalisoinnista ja muusta uudesta teknologiasta.

Ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnettyistä tuista raportoidaan komissiolle yhteenvetotiedot jälkikäteen ja komissio valvoo tukia jälkivalvontana. Ryhmäpoikkeusasetuksen II luvussa säädetään valvonnasta. Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvista valtioneuvostosta on toimitettava komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä yhteenveto 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta. Jos komissio katsoo, että tuki ei täytä ryhmäpoikkeusasetuksen edellytyksiä, se voi tehdä päätöksen, että tuki käsitellään ennakoilmoitusmenettelyssä. Valvontaa varten tarvittava asiakirja-aineisto on säilytettävä 10 vuoden ajan. Jäsenvaltioiden on lisäksi julkaistava tiedot kaikista vähintään 500 000 euron tuista kattavalla valtioneuvostojen verkkosivustolla.

2.2.2 Elokuvaa koskeva lainsäädäntö ja käytännöt eräissä Pohjoismaissa

Pääsääntöisesti kaikissa sellaisissa maissa, joissa tuotetaan elokuvia, on olemassa elokuvien julkisen tuen järjestelmä. Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa elokuvan ja audiovisuaalisen tuotannon ylläpitämiseen myönnetään julkista tukea. Tuki voi olla suoraa tukea, verohelpotuksina myön-

nettävää tukea tai lainaperusteista tukea. Tukijärjestelmiin voi myös sisältyä erilaisia kannustinjärjestelmiä, joilla esimerkiksi houkutellaan ulkomaisia tuotantoja kyseiseen valtioon.

Tuen myöntäminen on EU:n jäsenvaltioissa organisoitu neljällä vaihtoehdoisella tavalla: tuen myöntää ministeriö (esimerkiksi Italia ja Liettua), tuen myöntää ministeriön suorassa alaisuudessa toimiva, taloudellisesti ja hallinnollisesti itsenäinen organisaatio (esimerkiksi Tanska, Ranska ja Espanja), tuen myöntää itsenäinen yksityinen säätiö (esimerkiksi Suomi ja Ruotsi) tai tukijärjestelmää varten on perustettu yritys. Seuraavassa tarkastellaan elokuvatukia koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.

2.2.2.1 Ruotsi

Vuoden 2016 loppuun elokuvapolitiikan tavoitteista ja elokuvatuotannon rahoituksesta sovittiin Ruotsissa elokuvapoliittisella (filmavtal), jonka osapuolina olivat Ruotsin valtio, elokuvavalan levittäjät, esittäjäyhdistykset, tuottajat ja viisi televisioyhtiötä. Sopimuksen osapuolet rahoittivat elokuvatuotantoja sopimusehtojen mukaisesti. Nykyisin elokuvan rahoituksesta säädetään vuoden 2017 alusta voimaan tulleessa elokuva-asetuksessa (Förordning om stadsbidrag till film, 2016:989). Elokuva-asetuksessa ovat säännökset elokuvan tukimuodoista, tuettavista toiminnoista, hakijoiden hakukelpoisuudesta, tuen hakemisesta, tuen hakijan velvollisuuksista sekä valtiontukipäätöksen sisällöstä, tuen maksatuksesta ja takaisinperinnän ehdoista.

Elokuva-asetuksen 1 §:n mukaan elokuvalla myönnettävän valtiontuen tavoitteena on tukea ruotsalaisen elokuvan ja liikkuvan kuvan kehittämistä, tuotantoa, jakelua ja esittämistä elokuvaperinnön ja muun elokuvakulttuurin edistämiseksi koko maassa. Elokuvan valtiontukiasiat käsittelee asetuksen 2 §:n mukaan Ruotsin elokuvainstituutti (Svenska Filminstitutet).

Elokuva-asetuksen mukaan valtiontukea voidaan myöntää ruotsalaisen elokuvan kehittämiseen, tuotantoon ja jakeluun sekä elokuvakulttuurin ja -perinnön edistämiseen. Tuet ovat EU:n ryhmäpoikkeusasetuksessa tarkoitettua valtiontukea. Kehittämisen tukimuotoja ovat projektituet, toiminnan jatkuvuustuet ja osaamisen kehittämisen tuet. Tuotantotukea voidaan myöntää kotimaiselle elokuvalle, kansainväliselle yhteistuotannolle ja tv-sarjalle. Lasten ja nuorten elokuva on erityisenä painopisteenä. Elokuva-asetuksen 22 §:n mukaan elokuvan tuotantotuki voi olla kokonaan tai osittain takaisinmaksettavaa tukea, jos elokuvasta saadut tulot ylittävät tuottajan ja investoijien kanssa etukäteen sovitut tuotto-osuudet.

Jakelutukea voidaan myöntää ruotsalaisen elokuvan levittämiseen ja esittämiseen ulkomailla sekä ulkomaisen elokuvan levittämiseen ja esittämiseen Ruotsissa. Tukea myönnetään myös elokuvan saavutettavuuden edistämiseen näkö- ja kuulovammaisille, lukemisesteisille ja eri vähemmistökieliryhmiin kuuluville. Elokuvakulttuurin edistämisen tukea voidaan puolestaan myöntää muun muassa elokuvakasvatukseen, elokuvapedagogisen osaamisen kehittämiseen, elokuvan esittämistoimintaan ja muuhun alueelliseen elokuvatoimintaan.

Vuonna 1963 perustettu Ruotsin elokuvainstituutti toimii kulttuuriministeriön alaisuudessa. Elokuvainstituutti on säätiö, joka vastaa elokuvakulttuurin edistämisestä, elokuvien arkistoinnista, elokuvatukien myöntämisestä ja elokuvaa koskevista kansainvälisistä asioista. Elokuvainstituutissa työskentelee 118 henkilöä. Elokuvainstituutilla on 9-jäseninen hallitus, jonka Ruotsin hallitus nimittää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksen jäsenet edustavat kulttuuri-, elokuva- ja yliopistomaailmaa. Yksi jäsenistä edustaa instituutin työntekijöitä. Ruotsin

HE 56/2018 vp

elokuvainstituutin lisäksi Ruotsissa toimii neljä alueellista elokuvarahastoa (Film Väst, Film-pool Nord, Film Skåne ja Filmregion Stockholm-Mälardalen).

Vuonna 2016 elokuvainstituutin kokonaisrahoitus oli yhteensä noin 580 miljoonaa kruunua (noin 60 miljoonaa euroa). Elokuvasopimuksen mukaisen rahoituksen osuus elokuvainstituutin kokonaisrahoituksesta oli noin 449 miljoonaa kruunua (noin 46 miljoonaa euroa). Elokuvainstituutti myönsi vuonna 2016 valtiontukea elokuvien tuotantoon yhteensä noin 35,5 miljoonaa euroa.

2.2.2.2 Norja

Norjassa audiovisuaalisten tuotantojen tukemisesta säädetään asetuksella (Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon, FOR-2016-10-31-1264). Asetuksessa ovat säännökset tukimuodoista sekä niihin liittyvistä ehdoista ja rajoituksista, tuen enimmäismäärästä ja tahoista, jolle tukea voidaan myöntää. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että audiovisuaalista tuotantoa voidaan pitää kulttuurituotteena. Sen arviointi, täyttääkö tuotanto kulttuurituotteen edellytykset, toteutetaan niin sanotulla kulttuuritestillä, josta säädetään asetuksen 1 §:ssä. Kulttuuritestissä arvioidaan muun muassa tuotannon yhteyttä norjalaiseen kulttuuriin, yhteiskuntaan ja historiaan.

Asetuksen mukaan tukea voidaan myöntää audiovisuaalisten tuotantojen kehittämiseen, tuotantoon ja jakeluun. Tukea voidaan myöntää myös elokuva-alan koulutuksen tai merkittävän ammatillisen kokemuksen omaaville yksityishenkilöille ammatillisen osaamisen vahvistamiseen, ideoiden kehittelyyn ja käsikirjoittamiseen. Jos hanke on saanut audiovisuaalista tuotantokannustinmäärärahaa, sille ei voida myöntää tuotantotukea eikä jälkituotantotukea. Tuen enimmäismäärä yhdelle tuotannolle on 35 miljoonaa Norjan kruunua (noin 3,7 miljoonaa euroa).

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleessa asetuksessa (Forskrift om tilskudd till produksjon og formidling av audiovisuelle verk, FOR-2016-10-07-1196) on säädetty audiovisuaalisille teoksille myönnettävien tukien yleisistä tavoitteista ja tukimuotojen tarkoituksesta. Sen mukaan tukea myönnetään norjan ja saamen kielen, kulttuurin ja identiteetin vahvistamiseksi muun muassa kulttuurisesti arvokkaille ja taiteellisesti korkealaatuisille audiovisuaalisille teoksille sekä teoksille, jotka saavuttavat merkittäviä yleisöjä ulkomailla. Asetuksen mukaan Norjan elokuvainstituutin (Norsk filminstitutt) lisäksi tukea voivat myöntää myös alueelliset elokuva-keskukset ja alueelliset elokuvarahastot.

Vuonna 1955 perustettu Norjan elokuvainstituutti toimii kulttuuriministeriön alaisuudessa, ja se on valtion elokuvapoliittinen toimeenpaneva ja neuvoa-antava elin. Elokuvainstituutti hallinnoi valtion audiovisuaalisen kulttuurin tukijärjestelmää ja sen tehtävänä on muun muassa tukea norjalaista elokuvaa, televisiosarjoja ja e-pelejä sekä järjestää koulutusta ja osaamisen kehittämistä alalla. Elokuvainstituutti vastaa myös Norjan elokuvakomissiotoiminnasta, jolla markkinoidaan Norjaa elokuvien kuvauspaikkana. Norjan elokuvainstituutin lisäksi Norjassa toimii kolme alueellista elokuvarahastoa (Mediefondet Zephyr, Filminvest ja Filmfond Nord).

Noin sadan työntekijän Norjan elokuvainstituutissa on hallitus, jonka kuusi jäsentä kulttuuriministeriö nimittää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Kulttuuriministeriö nimittää myös elokuvainstituutin johtajan. Instituutin toiminnot rahoitetaan valtion varoista. Vuonna 2016 valtion

tukea elokuvalle, tv-draamoille ja peleille myönnettiin Norjassa yhteensä noin 47 miljoonaa euroa.

2.2.2.3 Tanska

Tanskan elokuvalain (Lov om film, 3/12/1997 nr 186) tarkoituksena on edistää elokuvataidetta sekä elokuva- ja elokuvateatterikulttuuria Tanskassa. Elokuvalaki sisältää säännökset Tanskan elokuvainstituutin (Det Danske Filminstitut) tehtävistä ja hallintorakenteesta, tuotantoneuvostojista, elokuvatukien myöntämisestä, elokuvien arkistoinnista, medianeuvostosta ja elokuvien ikärajoista.

Tanskan elokuvainstituutti on kulttuuriministeriön alaisuudessa toimiva valtion virasto. Elokuvalain 2 §:n mukaan elokuvainstituutin tehtävänä on elokuvatuotantojen tukeminen (käsi- kirjoittaminen, tuotanto, jakelu ja esittäminen), tietoisuuden lisääminen tanskalaisista ja ulkomaisista elokuvista Tanskassa ja ulkomailla, elokuvaperinnöstä huolehtiminen (konservointi, dokumentointi ja tallettaminen), yleisötyö (muun muassa elokuva- ja mediakasvatus), elokuvateollisuuden ja instituutin asiakasryhmien välisen vuoropuhelun varmistaminen sekä ammattimaisen kokeellisen elokuvan ja osaamisen kehittämisen edistäminen. Elokuvainstituutti voi tukea elokuvastudioiden toimintaa ja elokuvakulttuurin yleistä edistämistä Tanskassa. Elokuvainstituutin lisäksi Tanskassa toimii kolme alueellista elokuvarahastoa (Den Vestdanske Filmpulje, FilmFyn ja Copenhagen film fund).

Tanskan elokuvainstituutissa on hallitus, neuvottelukunta ja kolme neuvoa-antavaa neuvostoa. Kulttuuriministeriö nimittää elokuvainstituutin hallituksen jäsenet elokuvalain mukaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksessa on seitsemän jäsentä, joista kolmella tulee olla kulttuurin, viestinnän ja johtamisen asiantuntemus. Hallituksen kolme jäsentä edustaa elokuvainstituutin neuvoa-antavia neuvostoja ja yksi jäsenistä instituutin työntekijöitä. Hallituksen jäsenet eivät voi edustaa tai olla työntekijöinä yhteisöissä, joiden pääasiallinen tehtävä on elokuvien tuotanto, levitys tai esittäminen. Hallituksen jäsenet eivät voi edustaa alan järjestöjä tai yhdistyksiä. Erityistapauksissa ministeriö voi myöntää tästä erivapauden. Elokuvainstituutin hallitus vastaa toiminnastaan kulttuuriministeriölle.

Elokuvainstituutin hallitus nimittää instituutin neuvottelukunnan, jossa on instituutin asiakkaiden ja muiden sidosryhmien edustajia. Neuvottelukunta arvioi instituutin toimintaa ja tekee instituutin hallitukselle ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi. Neuvottelukunta nimittää myös osan neuvoa-antavien neuvostojen jäsenistä. Elokuvainstituutin neuvoa-antavat neuvostot, joiden toimikausi on neljä vuotta, ovat pitkien näytelmäelokuvien neuvosto, lyhyt- ja dokumenttielokuvien neuvosto sekä museotoiminnan neuvosto.

Elokuvalain 6 §:n mukaan tuotantoneuvojat valmistelevat tukipäätökset elokuvainstituutin johdon päätettäväksi. Instituutin myöntämä tuki voi olla enintään 60 prosenttia elokuvan kokonaisrahoituksesta.

Tanskassa elokuvapolitiikan tavoitteista ja rahoituksesta sovitaan parlamentaarisella elokuvasopimuksella (filmaftale), jonka hallitus ja parlamentti tekevät neljäksi vuodeksi kerrallaan. Nykyinen elokuvasopimus on voimassa vuoden 2018 loppuun asti. Elokuvasopimuksen lisäksi Tanskassa on voimassa mediapoliittinen sopimus (mediepolitisk aftale), joka on voimassa vuoden 2018 loppuun. Mediapoliittisessa sopimuksessa sovitaan muun muassa tv-sarjojen tukemiseen liittyvistä määrärahoista eli julkisen palvelun rahastosta (public service -puljen).

Rahaston tarkoituksena on tukea tanskalaisia televisiosarjoja, dokumentteja sekä nuorten- ja lastenohjelmia. Elokuvasopimuksen ja mediapoliittisen sopimuksen toimeenpanijana on Tanskan elokuvainstituutti.

Kulttuuriministeriö tekee elokuvainstituutin kanssa nelivuotisen tulossopimuksen (rammeaftale), jossa sovitaan elokuvainstituutin tehtävistä ja konkreettisista toimenpiteistä, joilla toimeenpannaan elokuvasopimuksessa sovittuja tavoitteita. Tulossopimuksessa sovitaan muun muassa sopimuskaudella tuettavien elokuvien määrästä sekä tuettaviin toimintoihin osoitettavien määrärahojen minimi- ja maksimirajoista. Elokuvainstituutti hallinnoi lisäksi julkisen palvelun rahasto ja toimii kuvaohjelmaluokittelua hoitavan Medianevoston (Medierådet) sihteeristönä.

Tanskan valtion talousarviosta osoitetaan elokuvainstituutille vuosittain määräraha, jonka käyttösuunnitelma hyväksytään elokuvainstituutin hallituksessa. Elokuvainstituutin toiminta- ja tukimäärärahat olivat vuonna 2016 yhteensä 67 miljoonaa euroa, josta elokuvainstituutin toimintamääräraha oli noin 16 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 elokuvainstituutti jakoi tukia yhteensä 51 miljoonaa euroa, josta pitkien elokuvien osuus oli 52 prosenttia.

2.3 Nykytilan arviointi

Voimassa oleva elokuvalaki on tullut voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Lakia on sen voimassa ollessa muutettu kaksi kertaa. Elokuvalakiin on vuonna 2002 sisällytetty rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva säännös sekä viittaus valtionavustuslakiin.

Elokuvalakia voidaan perusratkaisultaan pitää toimivana. Lain tarkoituksena on ollut, että elokuvatukien myöntäminen hoidetaan aiemman käytännön mukaisesti Suomen elokuvasäätiössä, jolla on katsottu olevan parhaimmat edellytykset arvioida elokuvatukia koskevia hakemuksia. Elokuvalain voimaantulon jälkeen elokuva-alan muutosten ohella suomalaisessa yhteiskunnassa on tapahtunut merkittäviä rakenteellisia muutoksia ja viranomaisten hallintomenettelyjä on uudistettu. Esimerkiksi hallintolaisissa on yhtenäistetty viranomaisten hallintomenettelyn periaatteita. Myös elokuvalain kanssa samaan aikaan voimaan tullut Suomen perustuslaki (731/1999) on vahvistanut perusoikeuksien normatiivista sitovuutta ja laajentanut suojaa nauttivien perusoikeuksien alaa. Muuttuneen toimintaympäristön vuoksi elokuvalain säännösten ajantasaisuus on tarpeen arvioida kokonaisuutena.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa avustusten takaisinperintää. Muulle kuin viranomaiselle ei ole pidetty mahdollisena antaa toimivaltaa päättää avustusten takaisinperinnästä (esimerkiksi PeVL 45/2006 vp).

Elokuvalain 2 §:n perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö on osoittanut Suomen elokuvasäätiölle vuosittain valtion varoja elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavoin. Yksityisoikeudellisena säätiönä toimivalla Suomen elokuvasäätiöllä on siten ollut julkinen hallintotehtävä. Elokuvasäätiö on käytännössä toiminut valtionapuviranomaisena. Se on jakanut elokuvan tukemiseen osoitetut julkiset varat valtionavustuksina ja tehnyt valtionavustuspäätökset. Valtionapuviranomaisena toimiessaan elokuvasäätiö on vastannut myös elokuvalle myönnettyjen valtionavustusten takaisinperinnästä. Elokuva-asetuksen 3 §:n mukaan Suomen elokuvasäätiön hallituksen hy-

väksymän tukiohjeiston tulee sisältää ohjeet muun muassa tuen valvonnasta ja takaisinperinnästä. Perustuslain 124 § huomioon ottaen voimassa olevaa elokuvaa koskevaa lainsäädäntöä on julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta tarkoituksenmukaista muuttaa ja selkeyttää.

Suomen elokuvasäätiön työjärjestyksen mukaan toimitusjohtaja päättää esittelystä elokuvasäätiön myöntämistä avustuksista. Toimitusjohtajan nimittää tehtävänsä elokuvasäätiön hallitus. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 16 päivänä joulukuuta 2013 tekemässään päätöksessä² todennut, että Suomen elokuvasäätiön menettely, jonka mukaan elokuvatuista päättää säätiön hallituksesta varsin riippuvainen toimitusjohtaja tuotantoneuvojen esittelystä ja hallituksen hyväksymän käyttösuunnitelman puitteissa, ei ole tavanomainen päätöksentekojärjestely säätiöissä. Usein päätöksentekijän ja varojen käytön ratkaisijan rooli on säätiössä hallituksella. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan toimitusjohtajan alisteinen rooli voi mahdollistaa niin sanotun rakenteellisen korruption. Apulaisoikeusasiamies pitää myös hyvän hallinnon ja esteellisyyssäännösten näkökulmasta ongelmallisena sitä menettelyä ja käytäntöä, että elokuvasäätiön toimitusjohtajaa johtavan ja valvovan hallituksen jäsen ”säätiön sisäpiiriläisenä” hakee ja saa merkittävää elokuvatukea, jonka käytön valvonnasta hän myös yhtenä toimijana vastaa. Voimassa olevaa elokuvalakia ja Suomen elokuvasäätiön käytäntöjä on julkisten varojen jakamista koskevan päätöksenteon osalta tarkoituksenmukaista selkeyttää.

Elokuvalain 8 §:n 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi tarvittaessa antaa tarkempia ohjeita tukien myöntämisperusteista. Lain mahdollistamia ohjeita ei ministeriö ole kuitenkaan antanut. Elokuva-asetuksen 4 §:n mukaan Suomen elokuvasäätiön on vuosittain annettava opetus- ja kulttuuriministeriölle kertomus tuen myöntämistä koskevasta toiminnastaan sekä selvitys säätiölle osoitettujen valtion varojen käytöstä. Elokuvalain 3 §:n mukaan elokuvasäätiön tulee huolehtia tuen käytön valvomisesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on rahapelitoiminnan tuotoista myönnettäviä harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevassa laillisuustarkastuskertomuksessa³ todennut kannanottonaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole huolehtinut valtionavustuslain 15 §:ssä edellytetyllä tavalla valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on aiemmin mainitussa päätöksessään katsonut, että opetus- ja kulttuuriministeriö on lyönyt laimin tehokkaasti ja kokonaisvaltaisesti valvoa Suomen elokuvasäätiön toimintaa. Elokuvalain valvontaa koskevia säännöksiä ja opetus- ja kulttuuriministeriön käytäntöjä on näin ollen tarkoituksenmukaista uudistaa ja tehostaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laillisuustarkastuskertomuksessaan laajasti kiinnittänyt huomiota Suomen elokuvasäätiön valtionavustuskäytäntöihin. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kannanottonaan todennut, että elokuvasäätiön tulee muuttaa tuen myöntämiseen liittyviä käytäntöjä siten, että niissä otetaan huomioon valtionavustuslain ja hallintolain vaatimukset.

² Päätös oma-aloitteisesti tutkittuun esteellisyyssasiaan 16.12.2013, dnro 4714/2/12.

³ Laillisuustarkastuskertomus. Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2012, dnro 277/52/2911.

Elokuvasäätiön valtionavustusten myöntämiseen liittyvät prosessit on tarkoituksenmukaista uudistaa kokonaisuudessaan.

Voimassa olevassa elokuva-laissa ei ole lain tavoitteita koskevaa säännöstä. Elokuvasäätiön tukiohjeistosta on kuitenkin löydettävissä joitakin yksittäisiä tavoitteita, jotka koskevat elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamiseen ja jakeluun sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettäviä tukia. Jotta julkisten varojen jakamista koskevat yleiset tavoitteet olisivat selkeät ja johdonmukaiset, elokuva-laikiin on tarkoituksenmukaista sisällyttää lain tavoitetta koskeva säännös.

Elokuvalain 8 §:n 3 momentin mukaan Suomen elokuvasäätiöllä tulee olla tukien myöntämistä varten säätiön hallituksen hyväksymä tukiohjeisto. Tukiohjeiston tulee elokuva-asetuksen 3 §:n mukaan sisältää ainakin ohjeet eri tukimuodoista, tuen hakemisesta ja myöntämisperusteista, tukisopimuksen tekemisestä ja sen purkamisesta, tuen maksamisesta, tiliselvityksen tekemisestä, tuen takaisinperinnästä ja tuen valvonnasta. Käytännössä elokuvasäätiöllä on kolme eri tukiohjeistoa. Tukiohjeistot on laadittu erikseen tuotannolle, kulttuuriviennille sekä esitykselle ja levitykselle. Tukiohjeistoista on vuosien aikana muodostunut raskas, monimutkainen ja vaikeaselkoinen kokonaisuus. Koska elokuvasäätiön myöntämät tuet ovat valtionavustuksia, tukiohjeistojen merkitys, rooli ja tarpeellisuus on tarkoituksenmukaista arvioida.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa elokuvakulttuurin edistämistä ja elokuvan valtion rahoitusta koskeva lainsäädäntö vastaamaan elokuva-alan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja voimassa olevan perustuslain säännöksiä.

Suomen elokuvasäätiön asema elokuvan tuotantoon tarkoitettujen tukien myöntäjänä on perustunut 1970-luvulta asti jatkuneeseen käytäntöön. Elokuvasäätiöllä on vakiintunut asema valtion rahoituksen jakajana elokuva-alan toimijoille. Voimassa oleva perustuslaki asettaa tiettyjä edellytyksiä julkisen hallintotehtävän antamiselle yksityiselle toimijalle. Esityksen tarkoituksena on selkeyttää Suomen elokuvasäätiön asema ja rooli elokuvaa koskevissa valtionavustussasioissa.

Elokuvakulttuurin toimintaympäristö on etenkin digitalisaation ja kansainvälistymisen vuoksi murroksessa. Jotta kotimainen elokuvatuotanto pärjäisi tulevaisuudessakin, elokuva-alan toimijoilta edellytetään uudenlaisia toimintatapoja ja eri toimijoiden välistä aiempaa vahvempaa yhteistyötä. Esityksen tavoitteena on osaltaan edistää ja vahvistaa elokuvasäätiön ja elokuva-alan toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Valtionavustuslaissa tarkoitettujen harkinnanvaraisen valtionavustuksen myöntäminen on julkinen hallintotehtävä, joka on pääsääntöisesti viranomaistehtävä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan poikkeuksellisesti ja tietyin edellytyksin antaa myös muulle kuin viranomaiselle. Elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun edistämiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen liittyvien valtionapuviranomaistehtävien hoitaminen

olisi siten mahdollista antaa joko valtion viranomaisen tehtäväksi tai nykyiseen tapaan Suomen elokuvasäätiön tehtäväksi.

Siinä tapauksessa, että elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun edistämiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen liittyviä valtionapuviranomaistehtäviä hoitaisi viranomainen, tehtävän hoitamista ei olisi tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Viranomainen voisi hoitaa valtionavustukset osana muita viranomaistehtäviä.

Elokuva on taidemuotona erityinen, koska sen valmistaminen on taiteellinen prosessi, mutta elokuvan tuottaminen ja levittäminen on yritys- ja liiketoimintaa. Elokuvan elinkaari muodostuu käsikirjoittamisesta, kehittelystä, tuottamisesta ja jakelusta. Elokuvahankkeet ja niihin liittyvä valtion rahoitus jakautuvat usealle vuodelle. Elokuva on taidemuoto, jonka rahoituksesta valtion rahoitus muodostaa yhden osan. Esimerkiksi kotimaisten pitkien näytelmäelokuvien keskimääräisestä kokonaisbudjetista valtion rahoitus oli vuonna 2016 noin 40 prosenttia. Valtion rahoitus on merkityksellinen, koska se muodostaa elokuvahankkeen perusrahoituksen ja vahvistaa hankkeen uskottavuutta muille rahoittajille. Elokuvatuotannot poikkeavat monista muista harkinnanvaraista valtionavustusta saavista taiteen ja kulttuurin hankkeista erityisesti niiden ajallisen keston ja taloudellisen suuruuden osalta. Tuotantojen toteuttaminen edellyttää merkittävää, eri rahoituslähteistä koostuvaa taloudellista panostusta. Sen vuoksi myös harkinnanvaraisina valtionavustuksina myönnettävät elokuvatuet ovat verrattain suuria. Muiden taiteenalojen vastaavan kokoisia produktioita tuotetaan ja toteutetaan pääsääntöisesti valtion ja kuntien tukemissa tai ylläpitämissä taidelaitoksissa, kun taas elokuvia tuotetaan yksityisissä, usein pienissä yrityksissä.

Elokuvaa koskevat valtionapuviranomaistehtävät edellyttävät elokuva-alan erityisluonteen vuoksi erityisosaamista, jota on kertynyt nimenomaan Suomen elokuvasäätiölle. Valtionapuviranomaistehtävät edellyttävät sellaista pitkäkestoista ammatillista erityisosaamista vaativaa panostamista valtionavustuksen kohteina oleviin elokuvahankkeisiin, mihin valtion viranomaisella ei käytännössä ole mahdollisuutta. Yhdelläkään valtion viranomaisella ei ole elokuvien tuotantotukien myöntämisen edellyttämää erityisosaamista.

Suomen elokuvasäätiön perustajiin kuuluu elokuva-alan toimijoiden lisäksi silloinen opetusministeriö. Elokuvasäätiön tehtävä liittyy kotimaisen elokuvatuotannon ja -taiteen tukemiseen ja edistämiseen. Elokuvasäätiö on myöntänyt tukea elokuvan tuottamiseen ja elokuvakulttuurin edistämiseen 1970-luvulta lähtien. Elokuvasäätiön henkilökunta tuntee laaja-alaisesti elokuva- ja audiovisuaalista alaa. Elokuvasäätiö on paitsi kansallisesti myös kansainvälisesti tunnettu elokuva-alan osaaja. Elokuva-alan toimijat ovat myös korostaneet, että taiteen autonomian säilyttämiseksi elokuvahankkeet tulisi käsitellä valtion viranomaisesta erillään olevassa itsenäisessä säätiössä, Suomen elokuvasäätiössä, jonka toimintaa elokuva-alan toimijat pitävät viranomaistoimintaa joustavampana ja riippumattomampana.

Valtionapuviranomaistehtävien hoitamista koskevien vaihtoehtojen arvioinnissa on katsottu, että Suomen elokuvasäätiö soveltuu valtion viranomaista paremmin elokuva-alan valtionapuviranomaistehtävien hoitajaksi. Elokuvasäätiön toiminta liittyy kokonaisuudessaan elokuvatuotannon ja jakelun ytimiin, ja elokuvasäätiöllä on edellä selostetun mukaisesti sellaista erityisosaamista, jota elokuvien tuotantotuen, jakelutuen ja käsikirjoitusapurahan sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen liittyvien valtionavustusten valtionapuviranomaistehtävät edellyttävät. Myös elokuvatuotantojen pitkäkestoisuuden edellyttämä tuki ja hankkeiden usealle vuodelle ajoittuva seuranta on mahdollista toteuttaa elokuvasäätiössä joustavammin kuin

viranomaistoiminnassa. Elokuvasäätiöllä on myös ammattitaitoinen henkilökunta, joka on erikoistunut käsittelemään elokuvaa koskevia valtionavustuksia. Elokuvasäätiön toimintaa on myös viranomaista helpommin mahdollista tarvittaessa kehittää vastaamaan elokuva-alalla tapahtuvia muutoksia.

Järjestelyllä, jossa tukia koskeva päätöksenteko tapahtuu ”käsivarren päässä” viranomaisesta, on mahdollisuus myös paremmin toteuttaa sivistyksellisenä oikeutena perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattua taiteen vapautta.

Yksityisoikeudellisena säätiönä toimiva Suomen elokuvasäätiö ei voi hoitaa sellaisia valtion-apuviranomaisen tehtäviä, joissa on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Perustuslaki-valiokunnan tulkinnan mukaan muulle kuin viranomaiselle ei ole pidetty mahdollisena antaa esimerkiksi toimivaltaa päättää valtionavustuksen takaisinperinnästä (PeVL 45/2006 vp). Koska elokuvien valtionavustuksiin liittyy turvaamistoimenpidettä, maksatuksen keskeyttämistä, voidaan pitää suhteellisen merkittävänä tehtävänä, esityksessä on lähdetty siitä, että Suomen elokuvasäätiö ei hoitaisi myöskään tätä tehtävää. Tämän vuoksi elokuvan valtionavustusten maksatuksen keskeyttäminen ja avustusten takaisinperintä tulisi antaa valtion viranomaisen tehtäväksi. Käytännössä mahdolliset viranomaiset näiden tehtävien hoitamiseen taiteen ja kulttuurin toimialalla olisivat opetus- ja kulttuuriministeriö ja Taike. Kansallinen audiovisuaalinen instituutti KAVI on myös audiovisuaalisen kulttuurin toimialalla toimiva valtion virasto, mutta sen pääasialliset viranomaistehtävät liittyvät kuvaohjelmalaissa (710/2011) tarkoitettuun kuvaohjelmien valvontaan ja kulttuuriperintöaineistojen säilyttämiseen. KAVilla ei ole elokuvien tuotantotukien myöntämisen edellyttämää erityisosaamista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö valtioneuvoston osana vastaa elokuva- ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämisestä ja kehittämisestä ja sitä koskevan lainsäädännön valmistelusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävät ovat luonteeltaan strategisia. Tarkoituksenmukaisena kehityssuuntana ei ole pidetty yksittäisten valtionapuviranomaistehtävien hoitamista ministeriötasolla. Taike on valtion virasto, joka toimii taiteen edistämistä varten. Taiken yhteydessä on audiovisuaalisten taiteiden toimikunta, joka myöntää elokuvan laatutukea, elokuva-alan taiteilija-apurahoja, alueellisten elokuvakeskusten toiminta-avustuksia, elokuvafestivaalien ja -tapahtumien toiminta- ja hankeavustuksia sekä muita elokuvakulttuuritoiminnan kohdeavustuksia ja apurahoja. Taikella on siten kokemusta elokuva- ja audiovisuaalisen kulttuurin toimialalle myönnettävien valtionavustusten valtionapuviranomaistehtävistä. Tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona on pidettävä sitä, että Taikelle annettaisiin Suomen elokuvasäätiön myöntämien valtionavustusten maksatuksen keskeyttämistä ja avustusten takaisinperintää koskevat valtionapuviranomaistehtävät.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa oleva elokuvalaki korvattaisiin valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen annettavalla lailla. Laissa säädettäisiin elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä muutoin elokuvakulttuurin edistämiseksi valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta ja sen jakamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö voisi nykyiseen tapaan osoittaa Suomen elokuvasäätiölle valtion varoja elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemista varten sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen elokuvasäätiö hoitaisi jatkossakin valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elo-

kuvakulttuurin edistämiseen myönnettävissä valtionavustuksissa. Suomen elokuvasäätiö hoitaisi valtionavustuksiin liittyvät valtionapuviranomaistehtävät valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä koskevaa päätöstä ja avustuksen takaisinperintäpäätöstä lukuun ottamatta. Nämä päätökset tekisi Taike.

Opetus- ja kulttuuriministeriön nimeämä elokuvasäätiön hallitus päättäisi elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävistä valtionavustuksista. Hallitus tekisi päätökset tuotantoneuvojen, joita vastaisuudessa kutsuttaisiin tuotantotukiesittelijöiksi, ja elokuvasäätiön johtajan esittelystä.

Elokuvasäätiön ja sen hallituksen olisi noudatettava hallinnon yleislakeja julkisen hallintotehtävän hoitamisessa. Lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitaviin henkilöihin sovellettaisiin rikos oikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Julkisen hallintotehtävän hoitamista ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen valtion varojen käyttöä valvoisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Suomen elokuvasäätiön hallitus vastaisi julkisen hallintotehtävän hoitamisesta säätiössä hallintolain säännösten mukaisesti. Elokuvasäätiön johtaja vastaisi julkisen hallintotehtävän hoidon yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä.

Valtionavustuksia voitaisiin myöntää vain sellaisen elokuvan tuotantoon, jota pidettäisiin kulttuurituotteena. Elokuvaan koskevat valtionavustukset ovat SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklassa tarkoitettua valtiontukea. Laissa säädettäisiin myös niistä tahoista, joille tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa voitaisiin myöntää. Lisäksi laissa olisivat säännökset tuotantotukea koskevasta tukisopimuksesta, palautuneen valtionavustuksen käytöstä, kirjanpidosta ja tarkastusoikeudesta, julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi asetettavista tavoitteista, seurannasta ja raportoinnista sekä muutoksenhausta.

Lain 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden ja elokuva-alan keskinäisen vuorovaikutuksen edistämiseksi Suomen elokuvasäätiön yhteydessä olisi elokuvasäätiön hallituksen nimeämä neuvottelukunta. Neuvottelukunta nimettäisiin kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja siinä olisi puheenjohtajan lisäksi enintään kymmenen muuta jäsentä. Jäsenet edustaisivat lain 7 §:ssä mainittuja tahoja ja viranomaisia. Neuvottelukunnan puheenjohtajana olisi elokuvasäätiön johtaja.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia. Esitys on toteutettavissa vuosien 2019–2022 koskevan julkisen talouden suunnitelman puitteissa. Elokuvakulttuurin edistämisen rahoitus on budjetoitu valtion talousarviossa taiteen edistämiseen myönnettävästä arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettuun rahapelitoiminnan tuotosta, joka on kehyksen ulkopuolinen rahoituserä.

Esitys ei sinällään vaikuttaisi elokuvakulttuurin edistämiseen osoitettujen määrärahojen tasoon tai niiden myöntämistä koskeviin ehtoihin. Näin ollen esityksellä ei olisi vaikutusta elokuva-alan toimijoiden taloudellisiin toimintamahdollisuuksiin.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

Vaikutukset Suomen elokuvasäätiön toimintaan

Esityksessä ehdotetaan, että elokuvasäätiön nykyisestä 18 tukimuodosta muodostettaisiin kolme tukimuotoa. Nykyiset tukimuodot eivät sinänsä lakkaisi, vaan ne järjestettäisiin ja koottaisiin uudella tavalla. Tarkoituksena on myös selkeyttää elokuvasäätiön nykyisiä valtionavustuskäytäntöjä ja kehittää niitä aiempaa läpinäkyvämmiksi ja asiakasystävällisemmiksi. Jatkossa elokuvasäätiö esimerkiksi laatisi kutakin tukimuotoa koskevat hakuilmoitukset. Nykyisistä erillisistä tukiohjeista luovuttaisiin ja valtionavustuksen käyttöä koskevat edellytykset ja ehdot sisältyisivät hakuilmoitukseen ja valtionavustuspäätökseen.

Esityksessä ehdotetaan myös, että tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muuta elokuvakulttuurin edistämistä koskevien valtionavustusten päätöksentekomenettelyä muutetaan. Jatkossa valtionavustusten myöntämisestä päättäisi toimitusjohtajan asemesta elokuvasäätiön hallitus tuotantotukiesittelijöiden ja elokuvasäätiön johtajan esittelystä. Muutoksen johdosta elokuvasäätiön tulisi uudistaa valtionavustusten päätöksentekoon liittyviä käytäntöjä.

Edellä selostetut valtionavustuskäytäntöjä koskevat muutokset lisäävät jonkin verran hallinnollista työtä elokuvasäätiössä, etenkin uudistuksen alkuvaiheessa. Hallinnollista työtä lisää jonkin verran myös elokuvasäätiön yhteyteen nimettävä elokuva-alan keskinäistä vuorovaikutusta edistävä neuvottelukunta.

Vaikutukset Taiken toimintaan

Taiken yhteydessä toimiva audiovisuaalisten taiteiden toimikunta on myöntänyt elokuvan laatutukea elokuvan tuottajalle jälkikäteen korkeatasoisesta ja taiteenalaa uudistavasta elokuvasta tai muusta kuvaohjelmasta. Vuosittain laatutukea koskevia valtionavustushakemuksia on ollut noin 70, ja audiovisuaalisten taiteiden toimikunta on käsitellyt ne toimikunnan sihteerin esittelystä. Esityksessä ehdotetaan, että laatutukea koskevat valtionavustustehtävät siirrettäisiin Taikelta elokuvasäätiöön.

Laatutuki on vuonna 2007 muutettu palkinnosta valtionavustukseksi. Laatutuki on ollut käytännössä kehittämistukea, ja se on lähes kokonaisuudessaan kohdistunut samoille hankkeille, joiden kehittelyä elokuvasäätiö on tukenut. Laatutuki on tarkoitus siirtää osaksi elokuvasäätiön myöntämää tuotantotukea. Muutoksella vähennettäisiin valtionavustusviranomaisten päällekkäistä toimintaa. Laatutukea koskevien valtionavustustehtävien siirtyminen Suomen elokuvasäätiöön vähentäisi Taiken hallinnollista työtä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Taike tekisi elokuvasäätiön myöntämien valtionavustusten maksatuksen keskeytystä ja avustusten takaisinperintää koskevat päätökset. Suomen elokuvasäätiö ei ole käytännössä tehnyt yhtään maksatuksen keskeyttämistä koskevaa päätöstä. Takaisinperinnästä elokuvasäätiö on tehnyt vuosina 2014 ja 2016 kaksi päätöstä ja vuosina 2015 ja 2017 yhden päätöksen. Takaisinperintäpäätöksissä on pääsääntöisesti ollut kyse euromäärältään vähäisistä valtionavustuksista.

Suomen elokuvasäätiön myöntämien valtionavustusten maksatuksen keskeyttämistä ja avustusten takaisinperintää koskevan päätöksenteon siirtyminen elokuvasäätiöstä Taikelle lisää Taiken hallinnollisen työn määrää jonkin verran. Hallinnollisen työn määrän lisääntymistä on kuitenkin vaikea yksityiskohtaisesti arvioida, koska takaisinperittävien valtionavustusten lukumäärää ja niiden monimutkaisuutta on vaikea etukäteen ennakoita ja arvioida. Kun uudistuksen toteutumisesta ja vaikutuksista on saatu riittävästi kokemuksia ja tietoa, tarkoituksena on arvioida Taikelle uudistuksessa siirtyvien tehtävien hoitamiseen käytettävissä olevien resurssien riittävyttä.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Elokuvakulttuurin tukeminen on osa valtion kulttuuripolitiikkaa. Kotimaisen elokuvan tukemisella ylläpidetään monipuolista kotimaista elokuvatarjontaa ja siten varmistetaan audiovisuaalisen kulttuurin monipuolisuutta, moniäänisyyttä ja saatavuutta Suomessa. Tukijärjestelmä on edellytys sille, että suomalaiset voivat tehdä omilla ehdoilla suomalaista kulttuuria kuvaavia elokuvatuotantoja. Toisaalta elokuvan tukemisella varmistetaan myös elokuvan laajaa saatavuutta ja kattavuutta eri jakeluteissä ja alustoilla.

Elokuvalle on ominaista, että sen valmistaminen on taiteellinen prosessi, mutta elokuvan tuottaminen, levittäminen ja esittäminen ovat yritys- ja liiketoimintaa. Tukijärjestelmä on alan yhtiöiden näkökulmasta niiden toiminnalle elinehto, ja se on tuonut vakautta ja jatkuvuutta alan kehitykseen. Elokuva-alan kehittämisessä tukijärjestelmä on ollut keskeinen yhtiöiden kyvyille ja halulle investoida ja kehittää entistä pitkäjänteisemmin toimintaansa. Suomalaisen elokuva-alan ammattitaidon ja työllisyyden kehittyminen ei olisi ollut nykyisessä laajuudessa mahdollista ilman valtion tukea.

Valtion myöntämä rahoitus elokuvatuotantoon on yksi osa elokuvatuotannon kokonaisrahoituksesta. Valtion rahoitus on merkityksellinen, koska se muodostaa elokuvahankkeen perusrahoituksen ja vahvistaa hankkeen uskottavuutta muille rahoittajille. Valtion rahoituksella on asema ja rooli yli 80 prosentissa Suomessa tuotetuissa elokuvissa.

Audiovisuaalisen kulttuurin edistämisen merkitys yhteiskunnassa heijastuu toimialan kehittämisen lisäksi muun muassa alueellisen ja paikallisen kulttuurielämän elävöitymiseen ja sitä kautta sosiaalisen koheesion vahvistumiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Elokuva on suurelle yleisölle helposti lähestyttävä, matalan kynnyksen kulttuuritarjonnan muoto. Elokvateattereiden digitalisoitumisen myötä elokuvasta on tullut maantieteellisesti entistä tasa-arvoisempi kulttuuripalvelu. Digitaaliset elokuvateatterit ovat mahdollistaneet myös paikkakuntien muun kulttuuritarjonnan repertuaarin laajenemisen, esimerkiksi oopperateosten tai näytelmien esittämisen joko samanaikaisesti toisaalla tapahtuvien esitysten kanssa tai taltiointeina.

Elokuva on yksi luovan talouden toimialoista. Luovan talouden toimijoille on ominaista aineettoman pääoman liiketaloudellinen hyödyntäminen, ja luovien alojen merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa on jatkuvasti kasvamassa. Elokuvalle, kuten muillekin luovan talouden toimialoille on ominaista esimerkiksi se, että niiden tuotteet ja palvelut ovat helposti monistetavia, sekä se, että digitalisaatio tarjoaa uusia mahdollisuuksia tuotteiden ja palvelujen tuottamiselle, jakelulle ja levitykselle. Esityksellä pyritään osaltaan vahvistamaan ja edistämään elokuvan ja elokuva-alan asemaa ja merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa yhtenä luovan talouden toimialana.

Elokuvatuotanto on työvoimaintensiivinen toimiala. Se pohjautuu merkittävästi aineettomaan pääomaan. Suomessa noin 70 prosenttia elokuvatuotantojen kustannuksista on työvoimakustannuksia. Esimerkiksi yksi pitkä näytelmäelokuva työllistää noin 350—400 henkilöä eri ajanjaksoiksi (keskimäärin 32 henkilötyövuotta). Tuotannoissa on ammatillisen osaamisen työtehtävien lisäksi yleensä runsaasti avustavia, matalan kynnyksen työtehtäviä. Kotimaisella elokuvatuotannolla on siten monipuolista ja laaja-alaista vaikutusta väestön työllisyyteen. Elokuvatuotannot hyödyntävät myös tuotantopaikkakunnan ja -alueen paikallisia majoitus- ja ravitsemuspalveluja sekä rakentamis-, logistiikka- ja muita palveluja. Näin ollen elokuvatuotannoilla on paikallistaloudellisia kerrannaisvaikutuksia.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti vuosina 2011—2012 tarkastuksen, joka koski rahapoliittominnan tuotoista myönnettäviä harkinnanvaraisia valtionavustuksia urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Laillisuustarkastuskertomuksessa⁴ kiinnitettiin huomiota myös Suomen elokuvasäätiön myöntämiin valtionavustuksiin sekä niitä koskeviin päätöksiin ja menettelytapoihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 22 päivänä lokakuuta 2013 strategiakonsultti Jari Muikun selvittämään Suomen elokuvasäätiön tehtäviä, toimintaa ja ministeriön elokuvasäätiölle asettamien tavoitteiden toteutumista. Selvityksen tarkoituksena oli tuottaa ministeriölle tieto- ja tausta-aineistoa elokuvain uudistamista koskevan hallituksen esityksen laatimiseksi, Suomen elokuvasäätiölle myönnettävän toiminta-avustuksen mitoituksen arvioimiseksi sekä ministeriön ja säätiön välisen tulohajauksen kehittämiseksi. Selvitys Suomen elokuvasäätiön tukitoiminnasta⁵ luovutettiin opetus- ja kulttuuriministeriölle 20 päivänä tammikuuta 2014.

Elokuvasäätiön tukitoimintaa koskevan selvityksen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriössä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi laiksi elokuvataiteen ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämisestä ja tukitoiminnan järjestämisestä. Esitysluonnoksesta saatujen lausuntojen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto asetti 18 päivänä kesäkuuta 2014 työryhmän jatkamaan hallituksen esitysluonnoksen valmistelua. Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esitysluonnos viimeistään 30 päivänä huhtikuuta 2015.

Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi 13 päivänä maaliskuuta 2015 johtaja Leif Jakobssonille tehtäväksi selvittää, miten kotimaista audiovisuaalista kulttuuria voitaisiin tulevaisuudessa

⁴ Laillisuustarkastuskertomus. Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2012, dnro 277/52/2011.

⁵ Suomen elokuvasäätiön tukitoiminta: hallintotapa, tavoitteet ja tuloksellisuus. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:1.

edistää parhaalla mahdollisella tavalla. Jakobsson luovutti audiovisuaalisen kentän haasteita ja rakenteita koskevan selvityksensä⁶ ministeriölle 25 päivänä toukokuuta 2015.

Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi 15 päivänä maaliskuuta 2016 professori Tuomas Ojaselle ja apulaisprofessori Pauli Rautiaiselle 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. Selvitys Suomen elokuvasäätiön valtionaputehtävien perustuslakikysymyksistä⁷ luovutettiin opetus- ja kulttuuriministeriölle 15 päivänä toukokuuta 2016.

Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen pyysi 1 päivänä syyskuuta 2016 teatteritaiteen maisteri Irina Krohnia antamaan näkemyksiään elokuvataiteen edistämisestä annetun lain uudistamisen pohjustamiseksi. Selvityksen tuli sisältää näkemyksiä Suomen elokuvasäätiön toimintaan liittyvästä merkittävästä julkisen vallan käytöstä ja alan uusista rahoitusinstrumenteista sekä audiovisuaalisen kulttuuripolitiikan kehittämisestä ja elokuvataiteen edistämisestä. Irina Krohn luovutti opetus- ja kulttuuriministerille selvityksensä AV-alan rakenteista, rahoituksesta ja julkisen vallan käytöstä sekä audiovisuaalisen kulttuuripolitiikan kehittämisestä 30 päivänä marraskuuta 2016.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 29 päivänä syyskuuta 2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esitysluonnos elokuvalain uudistamiseksi. Ehdotuksen tuli sisältää muun muassa esitykset elokuvien ja muiden kuvaohjelmien valmistamista, jakelua ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämistä koskevasta valtioneuvostojärjestelmästä sekä siitä, miten valtiontukien myöntämiseen liittyvä julkisen vallan käyttö järjestetään lain tasolla. Valmistelussa tuli huomioida Suomen elokuvasäätiön asema yksityisoikeudellisena säätiönä. Valmistelussa oli lisäksi otettava huomioon valtionalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksessa esitetyt kannanotot, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu sekä lainuudistusta varten teetetut selvitykset. Työryhmän jäseninä olivat opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen elokuvasäätiön edustajat.

Työryhmän tuli kuulla valmistelutyössä audiovisuaalisen tuotannon asiantuntijoita ja muita audiovisuaalisen kulttuurin edustajia sekä tarvittaessa myös muita asiantuntijoita. Työryhmä kuuli työnsä aikana Taiken ja Nordisk Film & TV Fondin edustajia. Työryhmä järjesti 6 päivänä huhtikuuta 2017 elokuva-alan toimijoille keskustelutilaisuuden, jossa pohdittiin elokuvan laatutuen ja käsikirjoitustuen valtionapuviranomaistehtäviä koskevasta työnjaosta. Elokuvualan edustajat pitivät tärkeänä, että käsikirjoitustukeen liittyvät valtionapuviranomaistehtävät hoidetaan jatkossakin elokuvasäätiössä. Työryhmä järjesti elokuva-alan toimijoille toisen keskustelutilaisuuden 19 päivänä kesäkuuta 2017. Tilaisuuden tarkoituksena oli keskustella elokuvan tuotantotuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvistä periaatteista sekä lainmuutoksen

⁶ Leif Jakobsson. AV fältets utmaningar och strukturer. Helsingfors 25.5.2015.

⁷ Tuomas Ojanen ja Pauli Rautiainen: Selvitys Suomen elokuvasäätiön valtionaputehtävien perustuslakikysymyksistä 15.5.2016.

keskeisestä sisällöstä ja tavoitteista. Elokuva-alan edustajat eivät pitäneet kannatettavana takaisinmaksettavan tuotantotuen käyttöönottoa.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä keskusteli elokuvalain uudistustyöstä Suomen elokuvasaatiön hallituksen kanssa 27 päivänä huhtikuuta 2017 ja 29 päivänä elokuuta 2017.

Esitys perustuu pääasiassa työryhmässä valmisteltuun esitykseen elokuvalain uudistamiseksi.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi 29 päivänä syyskuuta 2017 www.lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta esitysluonnoksesta lausunnon seuraavilta tahoilta: Aalto-yliopisto/Taik/ELO, Audiovisual Finland, AVEK/Kopiosto ry, AV-Tuottajien Tekijänoikeusyhdistys Tuotos, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI), Käsikirjoittajien Kilta, liikenne- ja viestintäministeriö, MTV MEDIA Oy, oikeusministeriö, Sanoma Media Finland Oy, Suomen audiovisuaalisen alan tuottajat SATU ry, Suomen Elokuvaohjaajaliitto, SELO ry, Suomen elokuvasaatiön hallitus, Suomen Elokuvatuottajat ry, Suomen Filmikamari, Suomen Näytelmäkirjailijat ja Käsikirjoittajat ry, Suomen Näyttelijäliitto - Finlands Skådespelarförbund ry, Taiteen edistämiskeskus, Teatteri- ja mediatyöntekijöiden liitto, työ- ja elinkeinoministeriö, Audiovisuaalisten taiteiden toimikunta, Valtiontalouden tarkastusvirasto, valtiovarainministeriö ja Yleisradio Oy.

Lausuntoja saatiin määräaikaan 3. marraskuuta 2017 mennessä lausuntopalvelun kautta yhteensä 24, joista 12 saatiin tahoilta, joille luonnos oli erikseen toimitettu lausunnonlehterille. Lisäksi lausuntonsa toimittivat Näkövammaisten liitto, Kuuloliitto, Kuurojen liitto ry, Näkövammaisten kulttuuripalvelu ry ja Yhdenvertaisen kulttuurin puolesta ry. Myös Vista Films Oy ja kolme yksityishenkilöä antoivat lausuntonsa. Suomen elokuvasaatiön hallitus toimitti lausuntonsa suoraan opetus- ja kulttuuriministeriöön. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi asiasta antoivat lausuntonsa oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö. Kaksi viimeksi mainittua antoivat lausuntonsa määräajan jälkeen lausuntopyynnön lähetyksessä tapahtuneen virheen takia.

Lausunnonantajat pitivät lain uudistamista tarpeellisena ja ajankohtaisena ja työryhmän esitystä lähtökohtaisesti kattavana ja hyvin valmisteltuna. Joissain lausunnoissa esityksen ei katsottu heijastavan riittävästi audiovisuaalisella alalla digitaalisuuden myötä tapahtunutta murrosta (mm. koko arvoketjun digitalisoituminen, ansaintamallien muutos, jakelun sirpaloituminen, käyttäjätottumusten muuttuminen jne.) vaan sen katsottiin keskittyvän liikaa olemassa olevan toimintamallien jatkuvuuden turvaamiseen. Myös valmisteluryhmän kokoonpanoa pidettiin joissain lausunnoissa liian suppeana.

Eniten kommentteja aiheutti esityksessä ehdotettu päätöksentekojärjestelmä, jonka mukaan hallitus tekisi päätökset toimitusjohtajan esittelystä. Tätä ei pidetty hyvänä ratkaisuna. Lausunnoissa katsottiin, että tuotantoneuvojilla tulisi olla jatkossakin esittelijän rooli ja että johtajan tulisi voida toimia päättäjänä. Myös esitys takaisinperinnän ja maksatuksen keskeyttämisen siirtämisestä Taikeen herätti kysymyksiä. Kommentteja ja ehdotuksia esitettiin myös lain tavoite- ja määritelmäpykäliin sekä valtionavustuksen myöntämistä ja sen edellytyksiä koskeviin pykäliin. Ehdotusta neuvottelukunnasta kannatettiin kautta linjan ja sen kokoonpanosta esitettiin lukuisia kommentteja.

HE 56/2018 vp

Ehdotusta on monilta osin parannettu erityisesti oikeusministeriön lausunnon pohjalta. Pykälä on selkiytetty täsmennyksillä sekä säännösten järjestystä ja rakennetta muuttamalla. Päätöksentekoa, julkisen hallintotehtävän hoitoa ja tämän tehtävän valvontaa koskevia säännöksiä on tarkennettu. Erityisesti on kiinnitetty huomiota säätämisyksessä oleviin perusteluihin perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Ehdotukseen on tehty myös säädösteknisiä korjauksia ja muun muassa poistettu määritelmiä sisältävä pykälä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Sen mukaan laissa säädetäisiin elokuvan käsikirjoittamiseen, tuotantoon ja jakeluun sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävästä valtion rahoituksesta. Valtion rahoituksella tarkoitettaisiin harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Elokuvalle myönnettävät valtionavustukset ovat SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, johon sovelletaan ryhmäpoikkeusasetusta. Elokuva, jolle harkinnanvaraista valtionavustusta voitaisiin myöntää, voisi olla taiteelliseen suunnitelmaan perustuva pitkä, lyhyt tai sarjamuotoinen näytelmä-, dokumentti-, animaatio- tai lastenelokuva tai näiden yhdistelmä.

2 §. Lain tavoite. Pykälässä säädettäisiin lain tavoitteesta. Pykälän *1 momentin* mukaan lain tavoitteena on edistää monimuotoista ja ammattimaista kotimaista elokuvatuotantoa, laajaa ja kattavaa elokuvan tarjontaa ja jakelua, kotimaisen elokuvan ja sen tekijöiden kansainvälistymistä sekä elokuvakulttuuria ja sen kehittymistä.

Monimuotoisen ja ammattimaisen kotimaisen elokuvatuotannon edistämisen tavoitteena on turvata ammattimaisesti toteutetun elokuvatuotannon jatkuvuus ja monipuolisuus. Laajan ja kattavan elokuvan tarjonnan ja jakelun edistämiseksi pyritään yhtäältä tukemaan kotimaisen elokuvan laajaa saatavuutta ja kattavuutta eri jakeluteissa ja alustoilla sekä toisaalta tukemaan kansainvälisen elokuvan monipuolista tarjontaa Suomessa. Kansainvälistymisellä pyritään lisäämään kansainvälistä kiinnostusta suomalaista elokuvaa ja elokuvakulttuuria kohtaan sekä vahvistamaan kotimaisen elokuvan asemaa kansainvälisesti ja laajentamaan elokuva-alan ammattilaisten osaamista. Elokvakulttuurin edistämisen tavoitteena on vahvistaa elokuva-kulttuurin ja audiovisuaalisen ilmaisun tuntemusta Suomessa ja ulkomailla.

Pykälän *2 momentin* mukaan lain tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina olisivat osallisuus, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus. Nämä lähtökohdat loisivat lain arvopohjan, joka ohjaisi *1 momentissa* säädetyn tavoitteen toteuttamisessa. Osallisuus viittaisi elokuvakulttuurin tasa-arvoiseen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus viittaisivat puolestaan moniarvoisten sisältöjen ja mielipiteiden kirjon esille saattamiseen sekä kulttuurienvälisen vuoropuhelun edistämiseen. Elokvakulttuurin moninaisuuden kannalta olisi tärkeää, että valtion rahoitusta kohdistettaisiin erilaisille elokuvatyypeille ja -lajeille, erityyppisille sisällöille sekä erilaisille tekijöille (esimerkiksi sukupuoli, ikä, tausta). *Momentissa* lueteltujen lähtökohtien lisäksi elokuvakulttuurin edistämisen lähtökohtina olisivat perustuslaissa säädetty perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus, ilmaisunvapaus ja tasa-arvo. Lain tavoitteiden käytännön toteuttaminen sisältyisi opetus- ja kulttuuriministeriön Suomen elokuvasaatiölle asettamiin vuotuisiin tavoitteisiin.

3 §. Rahoitus. Pykälän *1 momentin* mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voisi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa myöntää Suomen elokuvasaatiölle valtion varoja elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseen muulla tavoin. Virke vastaa sisällöltään voimassa olevan elokuvalain 2 §:n *1 momenttia*. Rahoitusta voitaisiin myöntää kehyksen puitteissa talousarvioon otettavasta määrärahasta tai kehyksen ulkopuolisena rahoituseränä talousarvioon otettavasta arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettua rahapelitoiminnan tuotosta.

Valtionavustusten myöntäminen on julkinen hallintotehtävä. Pykälän 2 *momentin* mukaan laissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitaminen rahoitetaan valtion talousarviossa Suomen elokuvasaatiölle erikseen osoitettavalla määrärahalta. Tarkoituksena on, että Suomen elokuvasaatiölle vuosittain osoitettavalla toimintamäärärahalta elokuvasaatiö pystyy suoriutumaan lakiehdotuksessa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Valtion talousarviossa Suomen elokuvasaatiölle vuosittain osoitettavat määrärahat myönnettäisiin elokuvasaatiölle valtionavustuksena. Myös Suomen elokuvasaatiön elokuvataiteen edistämiseksi jakamat avustukset myönnettäisiin nykyiseen tapaan valtionavustuksina. Pykälän 3 *momentin* mukaan rahoituksen myöntämiseen ja sen käyttämiseen sovellettaisiin pääsääntöisesti valtionavustuslakia. Koska elokuvaa koskevat valtionavustukset ovat SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, niihin sovelletaan myös ryhmäpoikkeusasetusta.

Tarkoituksena on, että Suomen elokuvasaatiö hoitaisi valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä myöntäessään valtionavustuksia. Tästä säädetäisiin 4 *momentissa*.

Suomen elokuvasaatiö hoitaisi valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävää tukea koskevissa valtionavustusasioissa. Perustuslakivaliokunta on soveltamiskäytännössään pitänyt valtionavustusten myöntämistehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle yksittäistapauksissa mahdollisena edellyttäen, että tehtävien hoitamiseen ei liity toimivaltaa pakkokeinojen tai muun merkittävän julkisen vallan käyttämiseen (esimerkiksi PeVL 23/2000 vp).

Ennen nykyisen elokuvalain voimaantuloa Suomen elokuvasaatiön asema elokuvan tukien myöntäjänä perustui 1970-luvulta jatkuneeseen käytäntöön. *Momentin* mukaan elokuvasaatiö hoitaisi nykyiseen tapaan julkista hallintotehtävää. Valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä hoitaessaan Suomen elokuvasaatiö valmistelisi tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävää tukea koskevien valtionavustusten hakuilmoitukset ja tekisi valtionapupäätökset. Suomen elokuvasaatiö myös maksaisi valtionavustuksen myönteisen avustuspäätöksen saajalle, huolehtisi valtionavustuksen käytön asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta sekä suorittaisi tarvittaessa valtionavustuslain 16 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusoikeudesta olisi nimenomainen säännös 15 §:n 2 *momentissa*. Valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä ja avustuksen takaisinperintää koskevia päätöksiä Suomen elokuvasaatiö ei kuitenkaan voisi tehdä, vaan niistä päättäisi Taike. Maksatuksen keskeyttämisestä säädetäisiin 9 §:ssä ja takaisinperinnästä 10 §:ssä.

Elokuvan valtionavustuksia koskevan valtionapuviranomaistehtävän antamista Suomen elokuvasaatiölle on pidetty tarkoituksenmukaisena, koska Suomen elokuvasaatiö on elokuvatuotannon alalla tunnettu ja arvostettu asiantuntija. Valtionavustus on yksi, joskin merkittävä osa (n. 40 %) elokuvan tuotannon rahoitusta. Yli puolet elokuvan kokonaisrahoituksesta tulee muilta, julkisilta ja yksityisiltä tahoilta, kuten säatiöiltä, rahastoilta, levittäjiltä, tv-yhtiöiltä ja yksityisiltä sijoittajilta. Tuottaja sopii eri rahoittajien kanssa siitä, millä ehdoin tuotantoa rahoitetaan ja mitä oikeuksia eri rahoittajatahoilla on esimerkiksi elokuvan mahdollisiin tuottoihin. Suomen elokuvasaatiö on yksi osapuoli tässä sopimisprosessissa. Siten elokuvaa koskevat valtionavustusasiat edellyttävät erityisosaamista, jota on Suomen elokuvasaatiöllä.

Suomen elokuvasäätiön muu toiminta ei saisi vaarantaa julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tästä säädettäisiin 4 momentissa. Elokuvasäätiön tulisi hoitaa julkista hallintotehtävää erillään säätiön muusta toiminnasta. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa julkisen hallintotehtävän hoidon puolueettomuus ja riippumattomuus.

Elokuvan jakelun, tuotannon ja käsikirjoittamisen tukemiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin tukemiseen tarkoitetut valtion varat eivät myöskään saisi kerryttää elokuvasäätiön peruspääomaa.

4 §. Hallitus. Pykälässä säädettäisiin tarvittavat säännökset elokuvasäätiön hallituksesta, jotta varmistetaan valtionapuviranomaisen tehtävien hoidon edellyttämä osaaminen ja kokemus.

Pykälän *1 momentin* mukaan Suomen elokuvasäätiön hallituksen nimeäisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Hallituksessa olisi vähintään viisi ja enintään kahdeksan jäsentä ja heillä varajäsenet. Varsinaisten jäsenten keskuudesta ministeriö nimeäisi hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Hallituksen jäseniltä edellytettävästä osaamisesta ja kokemuksesta säädettäisiin pykälän 4 momentissa.

Hallituksen toimikausi olisi pykälän *2 momentin* mukaan kolme vuotta, ja sama henkilö voisi olla hallituksessa yhtäjaksoisesti enintään kaksi toimikautta. Momentin mukaan hallituksen jäsen ei saisi olla palvelus- tai työsuhteessa elokuvasäätiöön.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin hallituksen täydentämisestä kesken toimikauden, jos hallituksen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai jäsen jättää tehtävänsä kesken toimikautensa. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimeäisi hänen tilalleen uuden henkilön jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Pykälän *4 momentin* tarkoituksena olisi varmistaa, että elokuvasäätiön hallituksessa on riittävä osaaminen ja kokemus, jota tarvitaan valtionapuviranomaisen tehtävien hoidossa valtionavustuspäätöksiä tehtäessä. Ministeriön tehtävänä olisi huolehtia vastuullisten, kokeneiden ja asiantuntevien jäsenten nimeämisestä hallitukseen. Momentin mukaan hallituksessa tulisi olla laajasti edustettuna Suomen elokuvasäätiön valtionapuviranomaistehtävien hoidon ja kehittämisen kannalta olennaisilta alueilta, kuten elokuva-alasta ja valtionavustuslainsäädännöstä, mutta myös elokuvasäätiön muun toiminnan ja kehittämisen kannalta olennaisilta alueilta, kuten elokuva- ja audiovisuaalisen alan toiminnasta, organisaatiojohtamisesta, strategiatyöstä, taloussuunnittelusta ja juridiikasta. Samalla olisi huolehdittava laaja-alaisesti hallituksen yhteistyökyvyn ja monipuolisen osaamisen varmistamisesta sekä tasa-arvonäkökohtien huomioimisesta. Pykälässä ei kuitenkaan säädettäisi erikseen hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimuksista.

Hallituksen kokouksesta ja siinä noudatettavista menettelytavoista ei laissa säädettäisi erikseen, vaan tältä osin noudatettaisiin säätiölain, erityisesti sen 3 luvun, säännöksiä. Hallitus olisi päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja mukaan lukien enemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä. Hallituksen päätökseksi tulisi se mielipide, jota enemmän kuin puolet läsnä olevista on kannattanut. Jos äänet menisivät tasan, ratkaisisi puheenjohtajan ääni. Hallituksen kokouksesta laadittaisiin pöytäkirja, johon merkitään päätökset ja äänestykset. Pöytäkirjan allekirjoittaisi kokouksen puheenjohtaja ja vähintään yksi hallituksen siihen valitsema jäsen.

5 §. Päätöksenteko valtionavustasioissa. Pykälässä säädettäisiin päätöksenteosta tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevista valtionavustasioista sekä muista elokuvakulttuurin edistämistä koskevista valtionavustasioista.

Annettaessa julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n nojalla muulle kuin viranomaiselle on yhtenä edellytyksenä varmistettava myös hallintotehtävän hoitamisen menettelyllinen oikeusturva. Yhtenä menettelyllisenä oikeusturvaperiaatteena voidaan pitää päätöksenteon riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 16 päivänä joulukuuta 2013 tekemässään päätöksessä katsonut, että Suomen elokuvasaatiön nykyinen menettely, jossa elokuvatuista päättää elokuvasaatiön hallituksesta varsin riippuvainen toimitusjohtaja tuotantoneuvojen esittelystä ja hallituksen hyväksymän käyttösuunnitelman puitteissa, ei ole tavanomainen päätöksentekojärjestely saatiöissä. Pykälässä säädettäisiin päätöksenteon riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi, että elokuvaa koskevat päätökset valtionavustuksista tekisi Suomen elokuvasaatiön hallitus. Hallituksen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistettaisiin sillä, että opetus- ja kulttuuriministeriö nimeäisi elokuvasaatiön hallituksen 4 §:n mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää Suomen elokuvasaatiön hallituksen myös saatiön nykyisten sääntöjen mukaan.

Pykälän *1 momentin* mukaan tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muuta elokuvakulttuurin edistämistä koskevat valtionavustuspäätökset tekisi Suomen elokuvasaatiön hallitus. Tuotantotukea koskevat valtionavustukset hallitus päättäisi tuotantotukiesittelijän esittelystä ja muut valtionavustukset elokuvasaatiön johtajan esittelystä. Elokuvasaatiön johtavasta toimihenkilöstä käytettäisiin laissa nimitystä ”johtaja”. Tämä jättäisi elokuvasaatiön säännöissä ratkaistavaksi, onko elokuvasaatiön johtava toimihenkilö saatiölain 3 luvun 15 §:ssä tarkoitettu toimitusjohtaja vai elokuvasaatiöön työsuhteessa oleva johtaja.

Tuotantotukiesittelijät ovat saatiön työjärjestyksen mukaisesti enintään viideksi vuodeksi palkattuja määräaikaista työntekijöitä. Toimitusjohtaja voidaan elokuvasaatiön sääntöjen mukaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja tämän määrärajan täytyttyä enintään yhdeksi jatkokaudeksi. Esittelijöiden määräaikaaisuudet ja hallituksen jäsenten toimikausien rajoitukset varmistavat sen, että suomalaisen elokuvan kannalta merkittävästä tuesta päättävät ja päätöksiä esittelevät henkilöt vaihtuvat riittävän usein, eikä rahoitusta koskeva päätösvalta pääse keskittymään kohtuuttoman pitkäksi ajaksi samojen henkilöiden käsiin.

Kaikkien tuotantotukipäätösten valmistelusta vastaisivat nykyiseen tapaan tuotantotukihakemuksiin ja tuotantoprosesseihin perehtyneet tuotantotukiesittelijät ja muut tukipäätösten valmistelijat. Nykykäytäntöä vastaavasti päätösesitykset käsiteltäisiin valmistelevalle kokouksessa, jossa arvioitaisiin muun muassa hankkeen tuotannollis-taloudelliset edellytykset. Valmistelevalle kokoukseen osallistuisivat tuotantotukiesittelijöiden ja muiden tukipäätösten valmistelijöiden lisäksi elokuvasaatiön työjärjestyksessä määrätyt henkilöt sekä elokuvasaatiön johtaja. Tämä jo nykyisin noudatettava käytäntö vahvistettaisiin elokuvasaatiön työjärjestyksessä, jonka elokuvasaatiön hallitus hyväksyy. Valmistelevan kokouksen tarkoituksena olisi osaltaan varmistaa, että tuettava hanke täyttää valtionavustuksen myöntämisen kriteerit. Valmistelevalle kokouksessa elokuvasaatiön johtajalla olisi lisäksi mahdollisuus tarvittaessa työnjohdollisen valtansa ja vastuunsa puitteissa ennen hallituksessa tapahtuvaa päätöksentekoa varmistaa, että esiteltävät päätökset vastaavat elokuvasaatiön hallituksen hyväksymiä linjauksia.

Valtionavustuspäätöksiä esittelevien henkilöiden riittävä asiantuntemus ja osaaminen varmistettaisiin *2 momentin* säännöksellä, jonka mukaan tällaisella henkilöllä tulee olla tehtävään soveltuva koulutus tai muuten hankittu pätevyys. Säännöksessä ei edellytetä esimerkiksi korkeakoulutasoista tutkintoa, vaan esimerkiksi elokuvatuotannollinen osaaminen sekä valtionavustuslain ja hallinnon yleislakien tuntemus riittäisi.

Pykälän *3 momentissa* olisi informatiivinen viittaus hallituksen jäsenen ja päätöksen esittelijän esteellisyyttä koskeviin säännöksiin hallintolaisissa. Hallituksen jäseniin, puheenjohtaja mukaan lukien, samoin kuin elokuvasäätiön työntekijöihin heidän hoitaessaan julkista hallintotehtävää sovellettaisiin myös rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä. Tästä säädettäisiin 13 §:ssä. Julkista hallintotehtävää hoitaessaan hallituksen ja sen jäsenten sekä elokuvasäätiön työntekijöiden tulisi noudattaa hallinnon yleislaeissa säädettyjä hyvän hallinnon periaatteita. Hallinnon yleislakien soveltamisesta säädettäisiin 12 §:ssä.

Suomen elokuvasäätiön hallituksen kokoonpanossa ja päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon, ettei esteellisyyssäännösten ja rakenteellisen korruption mahdollisuuden näkökulmasta mahdollisia ongelmallisia päätöksentekotilanteita pääsisi syntymään. Elokuvasäätiön hallituksen jäsenenä ei näin ollen voisi olla esimerkiksi henkilö, joka olisi sellaisen yhtiön palveluksessa, jolle voitaisiin myöntää tuotantotukea tai jakelutukea. Antaessaan opetus- ja kulttuuriministeriölle suostumuksen tulla nimetyksi hallituksen jäseneksi tai varajäseneksi henkilön tulisi ilmoittaa myös sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla vaikutusta henkilön jäävyteen hallituksen jäsenenä. Samalla henkilön tulisi antaa ministeriölle sitoumus, ettei hän sinä aikana, jolloin hän toimii hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä, hae itse tuotanto- tai jakelutukea tai käsikirjoitusapurahaa Suomen elokuvasäätiöltä.

6 §. *Valtionavustusten käyttötarkoitukset.* Pykälässä säädettäisiin Suomen elokuvasäätiön myöntämistä valtionavustuksista ja niiden käyttötarkoituksista. Elokuvasäätiön myöntämien avustusten perimmäisenä tarkoituksena on toteuttaa 2 §:ssä mainittuja tavoitteita. Pykälä vastaisi sisällöllisesti pääsääntöisesti nykyisen elokuvalain 2 §:n 1 momenttia ja Suomen elokuvasäätiön nykyisiä tukimuotoja.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin Suomen elokuvasäätiön tukimuodoista. Sen mukaan valtionavustusta voitaisiin myöntää elokuvan tuotantoon (tuotantotuki), jakeluun (jakelutuki) ja käsikirjoittamiseen (käsikirjoitusapuraha) sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen. Tarkoituksena on, että elokuvasäätiön nykyiset 18 tukimuotoa sisältyisivät momentissa mainittuun kolmeen tukimuotoon ja muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen. Nykyiset tukimuodot eivät sinänsä lakkaisi, vaan ne järjestettäisiin ja koottaisiin uudella tavalla. Avustukset myönnettäisiin nykyiseen tapaan harkinnanvaraisina valtionavustuksina, joihin sovellettaisiin yleislakina valtionavustuslakia.

Valtionavustukset myönnettäisiin hakemuksesta. Tarkoituksena on, että kutakin tukimuotoa koskevassa hakuilmoituksessa selostettaisiin valtionavustuksen myöntämisen keskeiset edellytykset. Suomen elokuvasäätiö käynnistäisi tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevia hakuja useita kertoja vuodessa. Valtionavustuspäätöksissä todettaisiin avustuksen käyttötarkoituksen lisäksi myönnetyn avustuksen käyttöä koskevat keskeiset ehdot ja rajoitukset. Koska kaikki valtionavustuksen käyttöä koskevat edellytykset ja ehdot sisältyisivät valtionavustusta koskevaan hakuilmoitukseen ja valtionavustuspäätökseen, nykyisin käytössä olevista erillisistä tukiohjeista luovuttaisiin tarpeettomina.

Elokuvalle myönnettävät valtionavustukset ovat SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklassa tarkoitettua valtiontukea. Ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 2 kohdan mukaan valtiontuki on suunnattava kulttuurituotteelle. Kukin jäsenvaltio määrittelee ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan sen, millä edellytyksellä audiovisuaalista teosta voidaan pitää kulttuurituotteena.

Pykälän 2 *momentin* mukaan 1 momentissa tarkoitettua tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa voitaisiin myöntää sellaisen elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen, jota pidetään kulttuurituotteena. Jotta elokuva olisi kulttuurituote, sen tulisi täyttää kaikki momentissa mainitut kolme kriteeriä. Pykälän 2 momenttiin sisällytettäisiin nykyisin elokuvataiteen edistämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa oleva kulttuurituotteen määritelmä, jonka Suomi on ilmoittanut komissiolle. Momentti kokonaisuutena täyttää ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 2 kohdan vaatimuksen, jonka mukaan jäsenvaltion on laadittava tehokkaat menettelyt, joilla varmistetaan, että kyseessä on asetuksessa tarkoitettu kulttuurituote.

Määritelmän 1 kohta koskisi elokuvan taiteellista ulottuvuutta. Elokuvan eri elementtien, kuten käsikirjoituksen, ohjauksen ja näyttelijätyön, tulisi yhdessä elokuvan sisällön kanssa muodostaa taiteellinen kokonaisuus.

Määritelmän 2 kohdan mukaan elokuvan sisällön tulisi perustua kulttuuriarvoihin, joiden alkuperä on kulttuuri-identiteetissä. Tukea myönnettäessä kiinnitettäisiin huomiota siihen, millä tavalla elokuvan sisältö ja kerronta ilmentävät kulttuurista taustaamme ja arvojamme. Kulttuuri-identiteetin arviointiin voisi sisältyä paitsi kansallisia, alueellisia tai paikallisia näkökulmia myös globaaleja ja eurooppalaisia ulottuvuuksia.

Määritelmän 3 kohdan mukaan elokuvaan tulisi sisältyä merkittävä luovien tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden panos, ja heille maksettavien palkkojen ja palkkioiden osuuden tuotantokustannuksista tulisi olla merkittävä. Taloudellisen merkittävyyden vaatimus ei edellyttäisi, että luovien tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden palkkioiden tulisi esimerkiksi olla yli puolet koko tuotannon kustannuksista. Joskus taiteellisen henkilöstön 20—30 prosentin osuutta tuotantokustannuksista voitaisiin Suomen oloissa pitää merkittävänä. Merkittävyyden arvioinnissa tulisi lisäksi ottaa huomioon eri tuotantojen kustannusrakenteiden erilaisuudet.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin tuotantotuen, jakelutuen ja käsikirjoitusapurahan keskeisistä käyttötarkoituksista. Tuotantotukea voitaisiin myöntää elokuvan tuottamiseen ja kehittämiseen. Laissa tarkoitettu tuotantotuki käsittäisi nykyiset tuotanto- ja kehittämistuet. Tuotantotukea voitaisiin myöntää esimerkiksi elokuvan valmistamiseen, tuotantosuunnitelmien ja rahoitusjärjestelyjen edellyttämiin toimenpiteisiin sekä käsikirjoituksen jatkokehittämiseen. Tavoitteena on, että avustusta myönnettäisiin nykyiseen tapaan ammattimaiseen elokuvatuotantoon. Avustuksen tarkoituksena on edistää korkeatasoista, monipuolista ja omaperäistä kotimaista elokuvatuotantoa. Valtionavustusta voitaisiin myöntää myös kansainvälisen yhteistuo-
tannon suomalaiseen osuuteen.

Taiken yhteydessä toimiva audiovisuaalisten taiteiden toimikunta on myöntänyt elokuva-asetuksen 2 §:ssä tarkoitettua laatutuen. Laatutuki on myönnetty tuottajalle jälkikäteen ansiokkaasta, laadullisesti ja taiteellisesti korkeatasoisesta sekä taiteenalaan uudistavasta elokuvasta tai muusta kuvaohjelmasta, ja se on kohdentunut tulevien tuotantojen kehittelyyn. Laatutuki on vuonna 2007 muutettu palkinnosta valtionavustukseksi. Laatutuki on käytännössä kehittämistukea, ja se on lähes kokonaisuudessaan kohdistunut samoille hankkeille, joiden kehittä-

Suomen elokuvasäätiö on tukenut. Laatutukeen liittyvät valtionavustustehtävät siirrettäisiin lainuudistuksen yhteydessä audiovisuaalisten taiteiden toimikunnalta Suomen elokuvasäätiölle. Jatkossa laatutuki olisi luonteensa ja käyttötarkoituksensa vuoksi osa tuotantotukea, eikä sitä enää myönnettäisi erikseen.

Jakelutukea voitaisiin myöntää elokuvan kotimaisen ja kansainvälisen ammattimaisen esitys- ja levitystoiminnan edistämiseen eri jakelukanavissa. Jakelutuki kattaisi sekä kotimaisen että kansainvälisen jakelun. Kotimaisen esitys- ja levitystoiminnan edistämiseen jakelutukea voitaisiin myöntää esimerkiksi pienten ja keskisuurten kuntien elokuvateattereiden toimintaan, teknisiin laitehankintoihin sekä esitys- ja yleisötilojen kunnostuskustannuksiin sekä kotimaisten elokuvien ja kansainvälisten yhteistuotant elokuvien markkinointi- ja levityskustannuksiin Suomen elokuvateatterilevityksessä. Jakelutukea voitaisiin myöntää myös näkö- ja kuulovammaisten, lukemisesteisten ja eri vähemmistökieliryhmien saavutettavuuden parantamiseen. Kansainvälisen esitys- ja levitystoiminnan edistämiseen jakelutukea voitaisiin puolestaan myöntää esimerkiksi matkakustannuksiin kansainväliseen elokuvatapahtumaan, elokuvan kansainvälisen esityskopion valmistuskustannuksiin ja elokuvan esittelymateriaalin valmistamiseen sekä kotimaisen elokuvan viennin edistämistoimenpiteisiin.

Käsikirjoitusapurahaa voitaisiin myöntää elokuvan käsikirjoittamiseen ja siihen liittyvään taustatyöhön. Tarkoituksena on, että käsikirjoitusapurahalla valmistettava käsikirjoitustyö johdaisi elokuvan jatkokehittelyn kautta tuotantoon. Myös Taiken yhteydessä toimiva audiovisuaalisten taiteiden toimikunta voisi edelleen myöntää käsikirjoitusapurahoja osana kohdeapurahakokonaisuutta.

7 §. *Valtionavustuksen myöntämisen edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin niistä tahoista ja toimijoista, joille Suomen elokuvasäätiö voisi myöntää 6 §:ssä tarkoitettua tuotantotukea, jakelutukea tai käsikirjoitusapurahaa.

Pykälän *1 momentin* mukaan tuotantotukea voitaisiin myöntää Suomessa rekisteröidylle elokuvan tuotantoyhtiölle, joka hallinnoi elokuvan kaupallisia hyödyntämisoikeuksia Suomessa. Jotta tuotantotukea voitaisiin myöntää elokuvan tuotantoyhtiölle, sillä tulisi olla sekä ammatilliset että taloudelliset edellytykset hakemuksen kohteena olevan elokuvan toteuttamiseen. Tällä varmistettaisiin, että elokuvan tuotantoyhtiöllä olisi riittävä osaaminen ja toiminnalliset edellytykset elokuvan tuottamiseen.

Ammatillisten edellytysten näkökulmasta olisi keskeistä, että tuotantoyhtiö hallitsee valtionavustuksen kohteena olevan elokuvan tuottamisen eri osa-alueet ja valmiin elokuvan tarkoituksenmukaisen levityksen ja muun käytön. Taloudellisten edellytysten näkökulmasta olisi puolestaan keskeistä, että elokuvan tuotantoyhtiöllä olisi tarvittava maksuvalmius ja vakavaraisuus, jotta se kykenisi valmistamaan elokuvan sekä selviytymään yllättävistä kustannusvaiikutuksista, joita voi aiheutua elokuvan tuotannon aikana.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi myös niistä tahoista ja toimijoista, joille tuotantotukea ei voitaisi myöntää. Tuotantotukea ei voitaisi myöntää valtion laitokselle, kunnalle, kuntayhtymälle tai seurakunnalle eikä valtioenemmistöiselle yhtiölle tai edellä mainittuihin verrattavalle yhteisölle tai laitokselle. Säännös vastaisi voimassa olevan elokuvalain 2 §:n 3 momenttia ja Suomen elokuvasäätiön nykyisiä tukiohjeita.

Lisäksi momentissa säädettäisiin, että tuotantotukea ei voitaisi myöntää televisiotoiminnan harjoittajalle eikä elokuvia verkossa välittävälle yhteisölle. Tuotantotukea ei voitaisi myöskään myöntää elokuvan tuotantoyhtiölle, jonka osakkaana on yksi tai useampi televisiotoiminnan harjoittaja tai elokuvia verkossa välittävä yhteisö vähintään 15 prosentin osuudella. Nykyisen käytännön mukaisesti tarkoituksena on, että esimerkiksi Yleisradiolle tai kaupalliselle televisioyhtiölle ei olisi mahdollista myöntää tuotantotukea. Säännös vastaisi elokuvasäätiön nykyisiä tukiohjeita. Sen sijaan estettä tuotantotuen myöntämiseen ei olisi silloin, jos tuotantoyhtiö levittää elokuvansa itse omistamansa levitysyhtiön kautta. Tällaiselle yhtiölle voitaisiin myöntää 2 momentin 2 kohdan mukaisesti myös jakelutukea.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä tahoista ja toimijoista, joille Suomen elokuvasäätiö voisi myöntää jakelutukea. Momentti vastaisi sisällöllisesti pääsääntöisesti voimassa olevan elokuvalain 2 §:n 2 momenttia ja elokuvasäätiön nykyisiä käytäntöjä. Jakelutukea olisi mahdollista myöntää: 1) ammattimaisesti toimivalle elokuvan levitysyhtiölle, joka on rekisteröity Suomessa ja joka hallinnoi elokuvan levitysoikeuksia Suomessa; 2) elokuvan tuotantoyhtiölle, jolla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset elokuvan markkinointiin ja jakeluun; 3) elokuvafestivaalia järjestävälle Suomessa rekisteröidylle yhteisölle; 4) elokuvateatteritoimintaa ylläpitävälle kunnalle, kuntayhtymälle tai Suomessa rekisteröidylle yhteisölle; 5) Suomessa rekisteröidylle yhteisölle, joka hallinnoi elokuvan kansainvälisiä kaupallisia hyödyntämisoikeuksia; sekä 6) kotimaisen elokuvan tekijälle. Momentin 6 kohdassa mainitulla kotimaisen elokuvan tekijällä tarkoitettaisiin elokuvan työryhmän jäsentä, esimerkiksi ohjaajaa, näyttelijää ja kuvaajaa, jolle voitaisiin myöntää matka-avustusta elokuvan kansainvälisen levityksen edistämiseksi. Jakelutukea saadakseen elokuvan tuotantoyhtiöllä tulisi olla momentin 2 kohdan mukaan ammatilliset ja taloudelliset edellytykset elokuvan markkinointiin ja jakeluun.

Pykälän 3 momentin mukaan käsikirjoitusapurahaa voitaisiin myöntää elokuvan käsikirjoittajalle. Apurahan myöntämisen edellytyksenä olisi, että käsikirjoittaja toimisi ammattimaisesti. Ammattimaisesti toimivalta käsikirjoittajalta edellytettäisiin pääsääntöisesti alan koulutusta tai kokemusta ja osaamista elokuvan käsikirjoittamisesta siten, että käsikirjoitus on aiemmin johdantanut valmiiseen elokuvatuotantoon. Käsikirjoittajalla tulisi olla edellytykset toteuttaa haettavalla avustuksella toteutettavaksi suunniteltu käsikirjoitustyö. Käsikirjoitustyö voisi sisältää paitsi elokuvan varsinaisen käsikirjoituksen myös muun taiteellisen suunnitelman. Käsikirjoittajan käsikirjoitustyön tulisi lisäksi edistää lain 2 §:ssä tarkoitettuja tavoitteita.

8 §. Tukisopimus. Pykälässä säädettäisiin valtionavustuspäätöstä täydentävästä tukisopimuksesta. Voimassa olevan elokuvalain 3 §:n mukaan Suomen elokuvasäätiön on tehtävä tuen myöntämisen niin edellyttäessä sopimus tuen saajan kanssa. Käytännössä elokuvasäätiö on tehnyt tukisopimuksen lähes kaikista myöntämistään valtionavustuksista. Esityksessä ehdotetaan voimassa olevaa säännöstä ja käytäntöä muutettavaksi siten, että tukisopimus tehtäisiin ainoastaan tuotantotuesta.

Pääsääntöisesti tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskeviin valtionavustuspäätöksiin sisällytettäisiin jatkossa kaikki valtionavustuksen käyttöön liittyvät ehdot ja rajoitukset. Koska kaikki tuotantotukeen liittyvät yksityiskohdat (esimerkiksi muu rahoitus) eivät ole elokuvatuotannon luonteen vuoksi tiedossa tai varmistuneet valtionavustuspäätöstä tehtäessä, valtionavustuspäätöstä ei yksin voida pitää riittävänä asiakirjana elokuvatuotannon kokonaisrahoituksen varmistamisen kannalta, vaan lisäksi on tarkoituksenmukaista tehdä valtionavustuspäätöstä täydentävä tukisopimus. Tukisopimuksessa sovittaisiin muista kuin valtionavustuspäätökseen sisältyvistä ehdoista ja rajoituksista. Tukisopimus olisi yksityisoikeudel-

linen sopimus, ja sillä varmistettaisiin elokuvan tuotannon liiketaloudellisten edellytysten, kuten muun rahoituksen ja elokuvan oikeuksien toteutuminen. Sopimuksella pyritäisiin myös varmistamaan, että tuotannoissa otetaan huomioon myös muusta lainsäädännöstä tuen saajalle aiheutuvat velvoitteet ja elokuvatuotannon hyvät käytännöt. Sopimukseen voitaisiin sisällyttää myös esimerkiksi sopimussakko tehostamaan sopimuksen noudattamista.

Pykälän mukaan Suomen elokuvasäätiö tekisi tukisopimuksen elokuvan tuotantoyhtiön kanssa. Sopimus tehtäisiin ennen tuotantotuen maksamista. Tukisopimuksella todennettaisiin elokuvan kokonaisrahoitus sekä muun muassa elokuvan valmistamisen ja taloudellisen hyödyntämisen edellyttämien oikeuksien siirrot elokuvan tuotantoyhtiölle. Elokuväsäätiön myöntämä valtionavustus on hakemuksen kohteena olevan elokuvahankkeen yksi rahoituslähde. Elokuvan muita keskeisiä rahoittajia ovat esimerkiksi julkiset toimijat, kansainväliset rahastot, liiketaloudellisin periaattein toimivat elokuvan esitys- tai levitysoikeuksien ostajat sekä elokuvialan ulkopuoliset rahoittajat. Tukisopimuksella valtionavustus nivoutuu elokuvahankkeen kokonaisuuteen - kokonaisrahoitukseen, kokonaiskustannuksiin, muiden sopimusosapuolien ehtoihin ja muihin vastaaviin seikkoihin. Tukisopimuksella Suomen elokuvasäätiön asema suhteessa muihin elokuvahankkeen osapuoliin järjestyy asianmukaisesti.

Tukisopimus olisi tuen saajan ja Suomen elokuvasäätiön välinen yksityisoikeudellinen sopimus. Pykälässä säädettäisiin niistä seikoista, joista tukisopimuksessa tulisi sopia. Luettelo ei olisi tyhjentävä. Sopimuksessa olisi tapauskohtaisesti mahdollista sopia muistakin kuin pykälässä luetelluista seikoista. Tukisopimuksessa tulisi pykälän mukaan sopia ainakin seuraavista seikoista: 1) elokuvan taiteellisesta suunnitelmasta; 2) elokuvan tekijöistä; 3) elokuvan valmistamisen ja taloudellisen hyödyntämisen edellyttämistä oikeuksista; 4) elokuvan lopullisesta kustannusarviosta, kokonaisrahoituksesta ja vakuutuksesta; 5) muun lainsäädännön velvoitteiden ja elokuvatuotannon hyvien käytäntöjen noudattamisesta; 6) tuotannon aikatauluista; 7) tuen maksamisesta; 8) tuen käytön seurannasta ja selvitysten antamisesta; sekä 9) elokuvan tuottoja koskevien tietojen toimittamisesta. Sopimuksella ei voitaisi poiketa valtionavustuslain säännöksistä. Tukisopimuksen vastainen menettely voisi johtaa valtionavustuslain mukaisiin toimenpiteisiin.

Pykälän 1 kohdan mukaan sopimukseen tulisi sisällyttää taiteellinen suunnitelma, jonka perusteella elokuvasäätiö on myöntänyt tuen ja jonka pohjalta elokuva sovitaan valmistettavaksi. Tällä varmistetaan, että tuki kohdistuu juuri siihen elokuvaan, jolle tukea on haettu.

Pykälän 2 kohdan mukaisella sopimusmääräyksellä varmistettaisiin, että elokuvan tekemiseen osallistuvat nimenomaan sopimuksessa mainittavat tekijät. Oikealla tiedolla keskeisistä elokuvan tekemiseen osallistuvista henkilöistä on merkitystä päätettäessä tuesta ja arvioitaessa elokuvan toteuttamismahdollisuuksia.

Pykälän 3 kohdan mukaan tukea saavan tuotantoyhtiön tulisi sopimuksessa vahvistaa ja sitoutua siihen, että sillä on hallussaan elokuvan valmistamisen ja valmiin elokuvan taloudellisen hyödyntämisen edellyttämät tekijänoikeudet, lähioikeudet ja mahdolliset muut immateriaalioikeudet (esim. tavaramerkki).

Pykälän 4 kohdan mukaan sopimukseen tulisi myös sisällyttää tiedot tukipäätöksen ja tukisopimuksen tekemisen välillä varmistuneesta elokuvan lopullisesta kustannusarviosta ja elokuvan kokonaisrahoituksesta. Lisäksi tuotantoyhtiö vahvistaisi, että sillä on elokuvan valmistamisen ajaksi hankittuna riittävät ja asianmukaiset vakuutukset.

Pykälän 5 kohdan mukaan sopimuksessa tulisi sopia nimenomaisesti myös muun lainsäädännön velvoitteiden ja elokuvatuotannon mahdollisten hyvien käytäntöjen noudattamisesta. Lainsäädännön velvoitteet ovat olemassa ilman erillistä sopimustakin, mutta sopimusehdolla pyrittäisiin varmistamaan velvoitteiden sisällön ymmärtäminen ja tuen saajan vastuu huolehtia myös sopimusperusteisesti näiden velvoitteiden täyttämisestä.

Elokuvatuottajien kokoon kutsuma työryhmä valmisteli alkuvuodesta 2018 elokuva- ja tv-alalle ohjeistuksen ja toimintamallin ”Ohjeistus seksuaalisen häirinnän ehkäisyyn elokuva- ja tv-alalla”. Sen tavoitteena on vahvistaa varhaista ja tehokasta puuttumista seksuaaliseen häirintään. Ehdotettavassa laissa otetaan huomioon myös muiden erityisten hyvien käytäntöjen ja vastaavien normien mahdollinen syntyminen ja säädetään ennakoivasti siitä, että tuen saajan on huolehdittava mahdollisten hyvien käytäntöjen ja muiden vastaavien normien noudattamisesta.

Sopimuksessa tulisi näin ollen sopia muun muassa siitä, että tuen saaja kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tuotannoissa noudatetaan häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun estämiseen liittyvää lainsäädäntöä, kuten työturvallisuuslakia (738/2002), yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986). Sopimuksessa tuotantoyhtiöt työnantajina sitoutettaisiin noudattamaan myös elokuva-alan mahdollisia omia hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi.

Valtion tukea saavat tuotantoyhtiöt sitoutettaisiin myös varmistamaan, että elokuvatuotannoissa on olemassa selkeät ja kaikkien tiedossa olevat menettelytavat, joilla häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu voitaisiin ennalta ehkäistä ja havaita. Niin ikään tuotantoyhtiön olisi varmistettava, että sillä on olemassa toimintaohjeet ja -tavat esille tulleen häirinnän tai epäasiallisen kohtelun epäilyn selvittämiseksi ja selvitetyn epäkohdan poistamiseksi. Tämä sisältäisi myös käytännöt häirinnästä ja epäasiallisesta kohtelusta ilmoittamiseksi niin, että ilmoittaja voisi tuoda esiin kokemansa tai havaitsemansa epäasiallisen kohtelun ilman pelkoa työn menettämisestä tai muista negatiivisista seurauksista. Prosesseissa olisi lisäksi varmistettava, että kaikkien asiaan osallisten asema on turvattu.

Pykälän 6 kohdan mukaan sopimuksessa vahvistettaisiin elokuvan tuottamiseen, kehittämiseen ja valmistamiseen liittyvät aikataulut.

Pykälän 7 kohdan mukaan sopimuksessa vahvistettaisiin tuen maksamisen yksityiskohdat, mm. aikataulu ja erien suuruudet. Pykälän 8 kohdan mukaan sopimuksessa sovittaisiin myös siitä, miten tuen käyttöä seurataan ja milloin ja millaisia selvityksiä tuen saajan on annettava tuotannon aikana. Pykälän 9 kohdan mukaan sopimuksessa sovittaisiin elokuvan tuottoja koskevista tiedoista ja niiden toimittamisen yksityiskohdista.

9 §. Maksatuksen keskeytys. Pykälässä säädettäisiin tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjotusapurahaa koskevien valtionavustusten sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten maksatuksen keskeyttämisestä. Maksatuksen keskeyttäminen olisi väliaikainen turvaamistoimi, jonka avulla myönnetyn valtionavustuksen maksaminen voitaisiin keskeyttää asian tarkemman selvittämisen ajaksi. Selvittämisen jälkeen olisi tehtävä päätös maksatuksen jatkamisesta tai valtionavustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen elokuvasäätiö hoitaisi valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevissa valtionavustusasioissa. Näin ollen Suomen elokuvasäätiö huolehtisi pääsääntöisesti valtionavustuslaissa valtionapuviranomaiselle säädetyistä tehtävistä. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevia päätöksiä ei tekisi Suomen elokuvasäätiö vaan Taike, joka on valtion viranomainen. Koska maksatuksen keskeyttämisellä saattaa olla liittymäkohtia valtionavustuksen takaisinperintään ja keskeyttämisessä on siten kyse suhteellisen merkittävän julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, esityksessä on pidetty tarkoituksenmukaisena, että maksatuksen keskeyttämistä koskevat asiat hoitaisi valtion viranomainen. Taike ja sen yhteydessä toimivat valtion taidetoimikunnat, esimerkiksi audiovisuaalisten taiteiden toimikunta, myöntävät valtionavustuksia taiteen edistämiseen. Taiketa on siten pidettävä luontevana viranomaisena Suomen elokuvasäätiön myöntämien valtionavustusten maksatuksen keskeyttämistä koskevissa asioissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan Suomen elokuvasäätiön olisi viipymättä tehtävä Taikelle esitys myöntämänsä valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämisestä, jos elokuvasäätiön tietoon on tullut seikka, jonka nojalla valtionavustuksen maksaminen voitaisiin keskeyttää. Taike päättäisi maksatuksen keskeyttämisestä sekä valtionavustuksen maksamisen jatkamisesta tai lopettamisesta elokuvasäätiön esityksen perusteella. Valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämiseen Taike soveltaisi valtionavustuslain säännöksiä maksatuksen keskeyttämisestä.

Pykälän *2 momentin* mukaan Taiken tulisi tehdä maksamisen keskeyttämisestä koskeva päätös viipymättä ja erityisestä syystä viimeistään kahden kalenterivuoden kuluessa Suomen elokuvasäätiön esityksestä. Mitä kussakin tilanteessa tarkoitetaan viipymättä tapahtuvalla päätöksenteolla, riippuisi olennaisesti yksittäistapauksellisista olosuhteista ja asiaan liittyvistä seikoista. Selvissä tapauksissa päätös olisi voitava tehdä jokseenkin välittömästi. Useimmiten voitaisiin kuitenkin varata kohtuullinen aika asian käsittelyä varten. Erityisestä syystä maksatuksen keskeyttämisspätös olisi tehtävä viimeistään kahden kalenterivuoden kuluessa elokuvasäätiön esityksestä. Erityisellä syyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa asian selvittäminen olisi poikkeuksellisen monimutkaista ja edellyttäisi monien erillisten selvitysten tekemistä tai hankkimista.

Pykälän *3 momentin* mukaan maksamisen keskeyttämistä koskevaa päätöksentekoa varten Suomen elokuvasäätiön olisi liitettävä esitykseensä riittävät ja olennaiset tiedot. Elokuvasäätiön esityksen ja sen liitteenä toimitettavien tietojen tulisi olla niin riittävät ja kattavat, että Taike pystyisi niiden perusteella valmistelemaan maksatuksen keskeyttämiseen liittyvät päätökset.

10 §. Takaisinperintä. Pykälä sisältäisi valtionavustus päätösten takaisinperintää koskevat säännökset.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yksityisoikeudellisena säätiönä toimivalle Suomen elokuvasäätiölle annettaisiin julkinen hallintotehtävä hoidettavaksi. Suomen elokuvasäätiö hoitaisi nykyiseen tapaan valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettäviä tukia koskevissa valtionavustusasioissa. Näin ollen Suomen elokuvasäätiö huolehtisi pääsääntöisesti valtionavustuslaissa valtionapuviranomaiselle säädetyistä tehtävistä. Valtionavustuksen takaisinperintää koskevia päätöksiä elokuvasäätiö ei kuitenkaan voisi tehdä. Suomen eloku-

vasäätiö ei esityksen mukaan myöskään päättäisi maksatuksen keskeyttämisestä, josta säädetäisiin 9 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta on soveltamiskäytännössään katsonut, että valtionavustuksen myöntämistehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on yksittäistapauksessa mahdollista sillä edellytyksellä, että tehtävän hoitamiseen ei liity toimivaltaa pakkokeinojen tai muun merkittävän julkisen vallan käyttämiseen (esimerkiksi PeVL 11/2013 vp ja PeVL 23/2000 vp). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt mahdollisena antaa muulle kuin viranomaiselle toimivaltaa päättää valtionavustuksen takaisinperinnästä (esimerkiksi PeVL 45/2006 vp). Näin ollen pykälässä säädettäisiin, että elokuvatukia koskeissa valtionavustusasioissa valtionavustuksen takaisinperintää koskevat päätökset tekisi Taike. Taike on valtion viranomainen, josta säädetään Taiteen edistämiskeskuksella annetussa laissa. Taike ja sen yhteydessä toimivat valtion taidetoimikunnat, esimerkiksi audiovisuaalisten taiteiden toimikunta, myöntävät valtionavustuksia taiteen edistämiseen. Näin ollen Taike on luonteva viranomainen myös Suomen elokuvasäätiön myöntämien valtionavustusten takaisinperintäasioissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan Suomen elokuvasäätiön tulisi viipymättä ilmoittaa Taikelle elokuvasäätiön tietoon tulleesta seikasta, jonka perusteella elokuvasäätiön myöntämän valtionavustuksen takaisinperintään voitaisiin ryhtyä. Taike päättäisi valtionavustuksen takaisinperinnästä. Takaisinperinnässä sovellettaisiin valtionavustuslain takaisinperintää koskevia säännöksiä.

Pykälän *2 momentin* mukaan Taiken tulisi tehdä takaisinperintäpäätös viipymättä ja erityisestä syystä viimeistään kahden kalenterivuoden kuluessa Suomen elokuvasäätiön ilmoituksesta. Mitä kussakin tilanteessa tarkoitetaan viipymättä tapahtuvalla päätöksenteolla, riippuisi olennaisesti yksittäistapauksellisista olosuhteista ja asiaan liittyvistä seikoista. Selvissä tapauksissa päätös olisi voitava tehdä jokseenkin välittömästi. Useimmiten voitaisiin kuitenkin varata kohtuullinen aika asian käsittelyä varten. Erityisestä syystä takaisinperintä olisi tehtävä viimeistään kahden kalenterivuoden kuluessa elokuvasäätiön ilmoituksesta. Erityisellä syyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa takaisinperintä koskee monimutkaista asiaa ja edellyttäisi erillisten selvitysten tekemistä tai hankkimista.

Pykälän *3 momentin* mukaan Suomen elokuvasäätiön tulisi toimittaa Taikelle valtionavustusten takaisinperintää koskevaa päätöksentekoa varten riittävät ja olennaiset tiedot. Elokuvassäätiön toimittamien tietojen tulisi olla niin riittävät ja kattavat, että Taike pystyisi niiden perusteella valmistelemaan takaisinperintäpäätöksen.

11 §. Julkisen hallintotehtävän valvonta. Pykälässä säädettäisiin Suomen elokuvasäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän valvonnasta.

Pykälän *1 momentin* mukaan opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi yleinen valvontatehtävä. Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoisi Suomen elokuvasäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamista sekä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä. Valvonta tarkoittaisi muun muassa sitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraisi elokuvasäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen lainmukaisuutta, tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö valvoisi sitä, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitetut määrärahat käytettäisiin tähän käyttötarkoitukseen. Valvontaa voisi tapahtua esimerkiksi elokuvasäätiön kanssa vuosittain käytävissä tavoitekeskusteluissa.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvomiseksi opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi oikeus suorittaa Suomen elokuvasaatiön toimintaa ja talouteen kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusoi-
keudesta säädettäisiin 15 §:ssä. Elokuvasaatiön tulisi myös toimittaa opetus- ja kulttuurimini-
steriölle salassapitosäännösten estämättä ministeriön määräämät julkisen hallintotehtävän hoi-
tamisen valvonnan, arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin sekä muun seurannan ja ohjauksen
edellyttämät tiedot. Tietojen toimittamisesta säädettäisiin 17 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan Suomen elokuvasaatiön hallitus vastaisi siitä, että julkista hallin-
totehtävää hoidetaan elokuvasaatiössä hallintolain säännösten mukaisesti. Hallitus seuraisi
esimerkiksi sitä, että julkista hallintotehtävää hoidetaan elokuvasaatiössä hyvän hallinnon pe-
riaatteiden mukaisesti. Tähän kuuluisi esimerkiksi tukien hakemiseen ja myöntämiseen liitty-
vien menettelyjen ja käytäntöjen seuraaminen muun muassa hakijoiden yhdenvertaisen, riip-
pumattoman ja puolueettoman kohtelun varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan Suomen elokuvasaatiön johtaja vastaisi säätöille kuuluvan julki-
sen hallintotehtävän hoidon yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä. Tämä voisi sisältää esi-
merkiksi työnjohdollisia toimia.

12 §. Hallinnon yleislakien soveltaminen. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset kos-
kevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettä-
vä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen, yksilön kielellisiin perusoikeuksiin, oikeuteen
tulla kuulluksi ja vaatimukseen päätösten perustelemisesta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon
vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeus-
säännöksiin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hal-
linnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityk-
sessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsitte-
levät toimivat virkavastuulla (esimerkiksi PeVL 42/2005 vp, s. 3). Hallinnon yleislakeja ja
kielilakia sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää ja yksityi-
sen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoi-
taessa julkisia hallintotehtäviä. Lakiin ei perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon
mukaan enää nykyisin ole välttämätöntä perustuslain 124 §:n takia sisällyttää viittaussäännös-
tä hallinnon yleislakeihin. Sääntelyn selkeyden vuoksi viittauksen sisällyttäminen lakiin on
valiokunnan mukaan sinänsä kuitenkin edelleenkin mahdollista.

Selkeyden vuoksi pykälässä säädettäisiin hallinnon yleislakien noudattamisesta tässä laissa
tarkoitettua julkista hallintotehtävää hoidettaessa. Tämä kattaisi kaikki toimet, jotka eloku-
vasaatiön hallitus ja valtionavustuspäätösten esittelijät tekevät julkista hallintotehtävää hoita-
essaan. Säännöksen mukaan julkista hallintotehtävää hoidettaessa noudatettaisiin hallintolais-
sa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), kielilaisissa (423/2003),
saamen kielilaisissa (1086/2003), arkistolaisissa (831/1994), sähköisestä asioinnista viranomais-
toiminnassa annetussa laissa (13/2003) ja henkilötietolaisissa (523/1999) säädetyjä hyvän hal-
linnon periaatteita.

13 §. Rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu. Pykälän 1 momentin mukaan
rikosoikeudellista virkavastuuta sovellettaisiin Suomen elokuvasaatiön hallituksen jäseniin se-
kä elokuvasaatiön johtajaan ja muihin työntekijöihin näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.
Perustuslakivaliokunnan omaksuman käytännön mukaisesti (esimerkiksi PeVM 10/1998 vp)
rikosoikeudellista virkavastuuta ei ole tarvetta ulottaa yleisenä kaikkiin organisaation toimi-
henkilöihin, vaikka nämä olisivat osallistuneet julkisten hallintotehtävien hoitoon. Silloin kun

julkisten hallintotehtävien hoitamisessa ei vaaranneta yksilön oikeusturvaa eikä perusoikeuksia, rikosoikeudellisesta virkavastuusta ei ole tarpeen säätää. Esimerkiksi elokuväsäätiön työntekijöistä 1 momentin säännöstä sovellettaisiin käytännössä niihin, jotka hoitaisivat valtionavustusasioita ja valmistelisivat ja esittelisivät valtionavustuspäätökset elokuväsäätiön hallituksen päätettäväksi. Suomen elokuväsäätiön hallituksen jäseniin säännöstä sovellettaisiin silloin, kun jäsenet tekevät valtionavustuspäätöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi Suomen elokuväsäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Säännös koskisi elokuväsäätiön hallituksen jäseniä, elokuväsäätiön johtajaa ja elokuväsäätiön työntekijöitä heidän hoitaessaan julkista hallintotehtävää. Mahdollinen vahingonkorvausvastuu ei riipu palvelusuhteen muodosta. Perustuslain 118 §:n mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Suomen elokuväsäätiön työntekijän ja elokuväsäätiön hallituksen jäsenen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta aiheutuneen vahingon korvaamista arvioidaan vastaavasti kuin jos vahinko olisi aiheutunut viranomaisen toiminnassa. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Yhteisön korvausvastuun syntymisen edellytyksenä on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Vahingonkäräjällä ei ole vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukaan oikeutta saada korvausta sellaisesta viranomaisen virheellisestä ratkaisusta aiheutuneesta vahingosta, joka olisi voitu välttää hakemalla viranomaisen päätökseen muutosta, jos hän on jättänyt hakematta muutosta ilman pätevää syytä. Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ää sovelletaan säännöksen sanamuodon mukaan valtion tai kunnan viranomaisen tekemään ratkaisuun.

Koska Suomen elokuväsäätiölle ja sen hallitukselle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan julkisyhteisön korvausvastuuta koskevia säännöksiä, tulisi myös 3 luvun 4 §:n säännös tällaisessa asiassa sovellettavaksi. Jos vahingonkäräjä ei ole hakenut muutosta elokuväsäätiön valtionavustuspäätökseen, tulisi korvausasian yhteydessä tapauskohtaisesti arvioitavaksi, onko vahingonkäräjällä ollut pätevää syytä jättää hakematta muutosta ja mikä merkitys muutoksenhaulla olisi ollut vahingon aiheutumiselle.

14 §. Palautuneen valtionavustuksen käyttö. Pykälässä säädettäisiin Suomen elokuväsäätiölle palautetun tuen käyttämisestä. Siinä tapauksessa, että valtionavustuksen saajalta jäisi myönnettyä tukea käyttämättä ja hän palauttaisi käyttämättä jääneen valtionavustuksen Suomen elokuväsäätiölle, elokuväsäätiö voisi jakaa valtionavustuksen edelleen tuotantotukena, jakelutukena, käsikirjoitusapurahana tai muuna elokuvakulttuurin edistämisen tukena. Säännös vastaisi elokuväsäätiön nykyistä käytäntöä.

15 §. Kirjanpito ja tarkastusoikeus. Pykälässä säädettäisiin kirjanpidosta ja tarkastusoikeudesta julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta. Yleisesti voidaan todeta, että Suomen eloku-

vasäätiön kirjanpitoon ja tilintarkastukseen sovelletaan kirjanpitolain (1336/1997) ja säätiölain säännöksiä.

Pykälän *1 momentin* mukaan Suomen elokuvasäätiölle julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi myönnettyt valtionavustukset on pidettävä erillään elokuvasäätiön muusta kirjanpidosta. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi myönnettyistä valtion varoista olisi pidettävä erillistä kirjanpitoa. Kirjanpito olisi järjestettävä siten, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi myönnettyjen varojen käyttöä voitaisiin seurata kirjanpidosta luotettavasti, omilla kustannuspaikoilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoisi 11 §:n mukaan Suomen elokuvasäätiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitamista ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi 15 §:n *2 momentin* mukaan oikeus suorittaa julkisen hallintotehtävän valvonnassa tarpeellisia Suomen elokuvasäätiön toimintaan ja talouteen kohdistuvia tarkastuksia.

Suomen elokuvasäätiöllä olisi vastaavasti oikeus suorittaa valtionavustuslain 16 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Elokuvasäätiöllä ei kuitenkaan olisi tarkastustehtävää toteuttaessaan toimivaltaa pakkokeinojen tai muun merkittävän julkisen valtan käyttöön.

Pykälän *3 momentin* mukaan 2 momentissa tarkoitettuja tarkastuksia ei kuitenkaan saisi suorittaa vakituiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastuksissa olisi noudatettava hallintolain 39 §:ää, jossa säädetään muun muassa velvollisuudesta ilmoittaa etukäteen tarkastuksesta, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista, sekä asianosaisen läsnäolo-oikeudesta ja kirjallisesta tarkastuskertomuksesta.

16 §. *Julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi asetettavat tavoitteet.* Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksella ja tavoitteiden asettamisella edistetään eduskunnan ja hallituksen kulttuuripolitiikan toimialalle asettamia painotuksia ja keskeisiä linjauksia. Pykälässä säädettäisiin, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvistä tavoitteista ja niiden seurannasta ja arvioinnista sovitaisiin ministeriön ja Suomen elokuvasäätiön kesken. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen elokuvasäätiön välisen ohjausprosessin keskeinen osa olisi säännöllisesti käytävät neuvottelut. Neuvotteluissa opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen elokuvasäätiö sopisivat määrävuoksiksi elokuvasäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi liittyvistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista.

Tavoitteena olisi muun muassa varmistaa julkisen hallintotehtävän hoitamisen laatu ja kustannustehokkuus. Avustustoiminnan tulisi olla läpinäkyvää, tehokasta ja tuloksellista. Avustustoiminnalle voitaisiin asettaa myös määrällisiä ja laadullisia tavoitteita kunkin tukimuodon ja -kategorian osalta erikseen. Tavoitteiden toteutumista seurattaisiin säännöllisesti. Mittarit olisivat laadullisia ja määrällisiä. Seurantamittarit kehitettäisiin elokuvasäätiön ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä.

17 §. *Tiedonsaanti.* Suomen elokuvasäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän seurannan ja valvonnan vuoksi on tarkoituksenmukaista, että opetus- ja kulttuuriministeriö saa kaikissa tilanteissa tarvitsemansa elokuvasäätiön julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi liittyvät tarpeelliset tiedot. Tämän vuoksi pykälässä säädettäisiin Suomen elokuvasäätiölle velvollisuus toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle julkisen hallintotehtävän hoitamisen arvioinnin, kehittämi-

sen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Tiedot tulisi antaa salassapitosäännösten estämättä.

18 §. Neuvottelukunta. Pykälässä säädettäisiin Suomen elokuvasäätiön yhteydessä toimivasta neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan tarkoituksena olisi toiminnallaan edistää lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettyjä tavoitteita ja elokuva-alan keskinäistä vuorovaikutusta. Neuvottelukunta olisi elokuvasäätiön ja elokuva-alan välinen vuorovaikutteinen keskustelufoorumi. Yhtäältä elokuvasäätiö saisi tietoa elokuva-alan muutoksista ja niiden mahdollisista vaikutuksista tukimuotoihin, ja toisaalta neuvottelukuntaan voisi tuoda keskusteltavaksi vireillä olevia elokuva-alan uudistamis- ja kehittämishankkeita.

Suomen elokuvasäätiön hallitus asettaisi neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan elokuva-alaa ja sen tärkeimpiä sidosryhmiä kuultuaan. Puheenjohtajan lisäksi neuvottelukunnassa olisi enintään kymmenen muuta jäsentä. Jäsenten tulisi edustaa tahoja, joille voidaan myöntää tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa. Jäsenenä voisi olla myös viranomaisen edustaja. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimisi elokuvasäätiön johtaja.

19 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta Suomen elokuvasäätiön tekemään valtionavustuspäätökseen sekä Taiken tekemään maksatuksen keskeyttämisspätökseen ja takaisinperintäpäätökseen. Valtionavustuspäätökseen saajalla olisi mahdollisuus hakea Suomen elokuvasäätiöltä oikaisua valtionavustuspäätökseen. Oikaisua Taiken tekemiin valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämisestä koskevaan päätökseen ja takaisinperintäpäätökseen haettaisiin puolestaan Taikelta. Oikaisun hakemiseen sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Säännös vastaisi valtionavustuspäätöksen osalta voimassa olevan elokuvalain 5 §:ää.

Hallintolainkäyttölain mukaisesti valitus oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen olisi mahdollista tehdä ainoastaan sillä perusteella, että valtionavustuspäätös, maksatuksen keskeyttämisestä koskeva päätös tai takaisinperintäpäätös olisi lainvastainen. Lainvastaisuuden tutkiminen käsittää esimerkiksi esteellisyystilanteet sekä muut menettelyvirheet. Laillisuusperusteella voidaan tutkia myös sitä, onko asiassa menetelty hallintolain 6 §:ssä tarkoitettujen hallinto-oikeudellisten periaatteiden, esimerkiksi yhdenvertaisuuden, vastaisesti.

Sen sijaan tuomioistuin ei valituksen johdosta ota kantaa esimerkiksi siihen, onko sinänsä lainmukainen päätös onnistunut, olisiko sille parempia vaihtoehtoja tai onko sen lopputulos tarkoituksenmukainen. Valtionavustusten myöntäminen elokuvahankkeisiin perustuu elokuvaa koskevan taiteellisen suunnitelman sekä elokuvan tuotannollis-taloudellisten edellytysten arviointiin, jota Suomen elokuvasäätiön tuotantotukiesittelijät tekevät. Nämä arvioinnit, joihin tukipäätökset perustuvat, eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudellisesti harkittavaksi.

Hallinto-oikeuden päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan.

Päätöksen täytäntöönpanoon sovellettaisiin valtionavustuslain 35 §:ää. Päätökset voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Valtionavustusten takaisinperintää koskevat päätökset voitaisiin panna täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädettyssä järjestyksessä.

20 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentissa säädetään lain voimaantulosta. Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumottaisiin voimassa oleva elokuvalaki.

Pykälän 3 momentin mukaan valtionavustushakemus, joka on tullut vireille ennen ehdotetun lain voimaantuloa, käsiteltäisiin loppuun uuden lain säännösten mukaisesti. Sama koskisi valtionavustuspäätöksiä koskevia valituksia.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan syksyllä 2018.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 124 §:n 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. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp) julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaiselle. Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

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.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen elokuvasäätiö hoitaisi nykyiseen tapaan valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä myöntäessään valtionavustusta elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen. Tarkoituksena on, että Suomen elokuvasäätiö hoitaisi valtionavustuksiin liittyvät valtionapuviranomaiselle kuuluvat tehtävät maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää lukuun ottamatta.

Elokuvan valtionavustuksia koskevan julkisen hallintotehtävän hoitamisen tehokkuuden kannalta ja elokuva-alan toimijoiden näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että Suomen elokuvasäätiö jatkaisi nykyisten valtionapuviranomaistehtävien hoitamista. Kotimaista elokuvatuotantoa ja -taidetta edistämään perustettu Suomen elokuvasäätiö on 1970-luvulta lähtien myöntänyt tukea elokuvan edistämiseen. Elokuväsäätiön pääasiallinen tehtävä on viime vuosina ollut hoitaa valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä elokuvan tuottamiseen, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen liittyvissä valtionavustuksissa.

Elokuväsäätiön henkilökunnalla on laaja-alaista elokuva- ja audiovisuaalisen kulttuurin osaamista. Elokuväsäätiö 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. Elokuva-alan toimijat ovat myös korostaneet, että taiteen autonomian säilyttämiseksi elokuvahankkeet tulee käsitellä

valtion viranomaisesta erillään olevassa itsenäisessä säätiössä, Suomen elokuvasäätiössä, jonka toimintaa on pidetty viranomaistoimintaa joustavampana.

Tehtävien hoidon tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on edelleen todettava, että elokuvat ja niitä koskeva rahoitus poikkeavat suurelta osin muista taiteen ja kulttuurin alan valtionapuviranomaisten hoidettavina olevista valtionavustusten myöntökohteista, eikä valtion viranomaisilla ole sellaista laaja-alaista ja monipuolista elokuvaan ja niiden tuotantoon ja rahoitukseen liittyvää osaamista, jota tarvitaan tukipäätösten valmistelussa. Viranomaisilla ei ole myöskään resursseja, joita tarvitaan useammalle vuodelle ajoittuvien elokuvien tuotantoprosessien ja niitä koskevien tukipäätösten toimeenpanon hoitamiseen ja seurantaan. Tarvittava osaaminen ja asiantuntemus on kerääntynyt Suomen elokuvasäätiöön.

Edellä selostetun perusteella voidaan elokuvan tuotantotukeen, jakelutukeen ja käsikirjoitusapurahaan sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen tarkoitettujen valtionavustusasioiden antamista edelleen Suomen elokuvasäätiön hoidettaviksi pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisenä 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. Tällöin on huomiota kiinnitettävä muun muassa yhdenvertaisuuteen, vaatimukseen päätöksen perustelemisesta, kielellisiin perusoikeuksiin ja oikeuteen hakea muutosta. 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).

Riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi valtionavustuksia koskevassa päätöksenteossa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elokuvaa koskevien valtionavustusten päätöksentekomenettelyä. Esityksen mukaan tuotantotuesta, jakelutuesta ja käsikirjoitusapurahasta sekä muista elokuvakulttuurin edistämistä koskevista valtionavustuksista ei enää päättäisi Suomen elokuvasäätiön johtaja, vaan päätökset tekisi elokuvasäätiön hallitus. Hallituksen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistettaisiin sillä, että opetus- ja kulttuuriministeriö nimeäisi elokuvasäätiön hallituksen lakiin otettavien säännösten mukaisesti. Samalla varmistettaisiin, että hallituksen jäsenillä on riittävän laaja-alaista elokuva- ja audiovisuaalisen alan, valtionavustuslainsäädännön sekä talouden ja johtamisen asiantuntemusta. Hallituksen jäseniin sovellettaisiin hallintolain esteellisyyssäännöksiä sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Esityksen mukaan julkisen hallintotehtävänä hoitamisessa noudatetaan hallintolakia, julkisuuslakia, kielilakia, saamen kielilakia, arkistolakia, henkilötietolakia ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia. Hallintolain esteellisyyssäännöksiä sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin sekä Suomen elokuvasäätiön johtajaan ja työntekijöihin että elokuvasäätiön hallituksen jäseniin näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Tarkoituksena on, että henkilöt, jotka hoitaisivat julkista hallintotehtävää Suomen elokuvasäätiössä, yksilöitäisiin säätiön työjärjestyksessä selkeästi. Koska Suomen elokuvasäätiön pääasiallinen toiminta liittyy valtionavustustehtävien hoitamiseen, tarkoituksenmukaisena ei ole pidetty erillisen, julkista hallintotehtävää hoitavan yksikön perustamista säätiö-

öön. Suomen elokuvasäätiössä tehtävät valtionavustuspäätökset olisi perusteltava hallintolain mukaisesti, ja päätöksiin olisi 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 kulttuuri-ministeriö valvoisi julkisen hallintotehtävän hoitoa ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä elokuvasäätiössä. Suomen elokuvasäätiön hallitus vastaisi siitä, että julkiset hallintotehtävät, joihin sisältyisivät esimerkiksi tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät asiat, hoidettaisiin elokuvasäätiössä hallintolain säännösten mukaisesti. Julkisen hallintotehtävän hoidon yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä vastaisi puolestaan elokuvasäätiön johtaja.

Edellä selostetun perusteella voidaan katsoa, 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.

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 (PeVL 11/2013 vp ja PeVL 23/2000 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään pitänyt mahdollisena antaa muulle kuin viranomaiselle esimerkiksi toimivaltaa päättää avustuksen takaisinperinnästä (PeVL 45/2006 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen elokuvasäätiö hoitaisi elokuvan tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muuta elokuvakulttuurin edistämistä koskevat valtionapuviranomaistehtävät maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä ja avustuksen takaisinperintää koskevat päätökset tekisi Taike. Valtionavustuksen maksatuksen keskeyttäminen on valtionavustuksella tarkoitettu väliaikainen turvaamistoimi, jonka avulla myönnetyn valtionavustuksen maksaminen olisi keskeytettävissä asian tarkemman selvittämisen ajaksi. Selvittämisen jälkeen valtionavustuksen myöntäjän olisi tehtävä päätös maksatuksen jatkamisesta tai valtionavustuksen maksamisen lopettamisesta ja avustuksen takaisinperinnästä. Koska maksatuksen keskeytyksessä on kysymys suhteellisen merkittävästä julkisesta hallintotehtävästä ja keskeytys liittyy olennaisesti valtionavustuksen takaisinperintään, esityksessä on katsottu tarkoituksemukaiseksi antaa molemmat tehtävät Taikelle.

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. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti lakiin on selvyuden vuoksi otettu viittaus, jonka mukaan tarkastuksissa on noudatettava hallintolain 39 §:ää (esimerkiksi PeVL 5/2013 vp). Tarkastustehtävää hoitaessaan elokuvasäätiöllä ei olisi toimivaltaa pakkokeinojen tai muun merkittävän julkisen vallan käyttöön.

HE 56/2018 vp

Edellä selostetun perusteella esityksen voidaan katsoa myös siltä osin, että merkittävä julkisen vallan käyttö jäisi Suomen elokuvasäätiön toimivallan ulkopuolelle, täyttävän perustuslain 124 §:n edellytykset.

Edellä mainituilla perusteilla katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä. Koska lakiehdotuksen mukaan Suomen elokuvasäätiö hoitaisi valtionapuviranomaiselle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään elokuvan käsikirjoittamiseen, tuotantoon ja jakeluun sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävästä valtion rahoituksesta.

2 §

Lain tavoite

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.

3 §

Rahoitus

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa myöntää Suomen elokuvasäätiölle valtion varoja elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavalla.

Tässä laissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitaminen rahoitetaan valtion talousarviossa erikseen Suomen elokuvasäätiölle osoitettavalla määrärahalla.

Tässä pykälässä tarkoitettu rahoitus myönnetään valtionavustuksena. Rahoituksen myöntämiseen ja sen käyttämiseen Suomen elokuvasäätiössä sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), jollei tässä laissa toisin säädetä.

Suomen elokuvasäätiö hoitaa valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä myöntäessään valtionavustuksia tässä pykälässä tarkoitetuista valtion varoista. Suomen elokuvasäätiön muu toiminta ei saa vaarantaa tämän julkisen hallintotehtävän hoitamista.

4 §

Hallitus

Opetus- ja kulttuuriministeriö nimeää vähintään viisi ja enintään kahdeksan hallituksen jäsentä ja heille varajäsenet sekä varsinaisten jäsenten keskuudesta hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Hallituksen toimikausi on kolme vuotta. Sama henkilö voi olla hallituksessa yhtäjaksoisesti enintään kaksi toimikautta. Hallituksen jäsen ei saa olla palvelus- tai työsuhteessa Suomen elokuvasäätiöön.

Jos hallituksen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai jäsen jättää tehtävänsä kesken toimikautensa, opetus- ja kulttuuriministeriö nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden puheenjohtajan, varapuheenjohtajan tai jäsenen.

Hallituksessa tulee olla laajasti edustettuna asiantuntemusta valtionapuviranomaiselle kuuluvien tehtävien hoitamiseen sekä muuhun elokuvasäätiön toimintaan ja kehittämiseen liittyvistä asioista.

5 §

Päätöksenteko valtionavustusasioissa

Suomen elokuvasäätiön hallitus päättää tuotantotukea koskevat valtionavustusasiat tuotantokiesittelijän esittelystä ja muut valtionavustusasiat elokuvasäätiön johtajan esittelystä.

Valtionavustusasioita esittelevällä henkilöllä tulee olla tehtävään soveltuva koulutus tai muuten hankittu pätevyys.

Hallituksen jäsenen ja päätöksen esittelijän esteellisyydestä säädetään hallintolaissa (434/2003).

6 §

Valtionavustusten käyttötarkoitukset

Suomen elokuvasäätiö voi 2 §:ssä tarkoitetun tavoitteen toteuttamiseksi hakemuksesta myöntää 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua valtionavustusta elokuvan tuotantoon (*tuotantotuki*), jakeluun (*jakelutuki*) ja käsikirjoittamiseen (*käsikirjoitusapuraha*) sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen.

Tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa voidaan myöntää sellaisen kulttuurituotteenä pidettävän elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen:

- 1) joka muodostaa taiteellisen kokonaisuuden;
- 2) jonka sisältö perustuu kulttuuriarvoihin, joiden alkuperä on kulttuuri-identiteetissä; ja
- 3) johon sisältyy merkittävä luovien tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden panos ja heille maksettavien palkkojen ja palkkioiden osuus tuotantokustannuksista on merkittävä.

Tuotantotukea voidaan myöntää elokuvan tuottamiseen ja kehittämiseen. Jakelutukea voidaan myöntää elokuvan kotimaisen ja kansainvälisen ammattimaisen esitys- ja levitystoiminnan edistämiseen eri jakelukanavissa. Käsikirjoitusapurahaa voidaan myöntää elokuvan käsikirjoittamiseen ja siihen liittyvään taustatyöhön.

7 §

Valtionavustuksen myöntämisen edellytykset

Tuotantotukea voidaan myöntää Suomessa rekisteröidylle elokuvan tuotantoyhtiölle, jolla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset elokuvan tuottamiseen ja joka hallinnoi elokuvan kaupallisia hyödyntämisoikeuksia Suomessa. Tuotantotukea ei voida myöntää valtion laitokselle, kunnalle, kuntayhtymälle tai seurakunnalle eikä valtioneemmistöiselle yhtiölle tai edellä mainittuihin verrattavalle yhteisölle tai laitokselle. Tuotantotukea ei myöskään voida myöntää televisiotoiminnan harjoittajalle eikä elokuvia verkossa välittävälle yhteisölle taikka sellaiselle elokuvan tuotantoyhtiölle, jonka osakkaana on yksi tai useampi televisiotoiminnan harjoittaja tai elokuvia verkossa välittävä yhteisö vähintään 15 prosentin osuudella.

Jakelutukea voidaan myöntää:

- 1) ammattimaisesti toimivalle elokuvan levitysyhtiölle, joka on rekisteröity Suomessa ja joka hallinnoi elokuvan levitysoikeuksia Suomessa;
- 2) elokuvan tuotantoyhtiölle, jolla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset elokuvan markkinointiin ja jakeluun;
- 3) elokuvafestivaalia järjestävälle Suomessa rekisteröidylle yhteisölle;
- 4) elokuvateatteritoimintaa ylläpitävälle kunnalle, kuntayhtymälle tai Suomessa rekisteröidylle yhteisölle;
- 5) Suomessa rekisteröidylle yhteisölle, joka hallinnoi elokuvan kansainvälisiä kaupallisia hyödyntämisoikeuksia;
- 6) kotimaisen elokuvan tekijälle.

Käsikirjoitusapurahaa voidaan myöntää elokuvan käsikirjoittajalle, joka toimii ammattimaisesti ja jonka käsikirjoitustyö edistää 2 §:ssä tarkoitettuja tavoitteita.

8 §

Tukisopimus

Ennen tuotantotuen maksamista Suomen elokuvaseätiö tekee elokuvan tuotantoyhtiön kanssa tukisopimuksen. Tukisopimuksessa sovitaan valtionavustuspäätöstä täydentäen ainakin seuraavista asioista:

- 1) elokuvan taiteellisesta suunnitelmasta;
- 2) elokuvan tekijöistä;
- 3) elokuvan valmistamisen ja taloudellisen hyödyntämisen edellyttämistä oikeuksista;
- 4) elokuvan lopullisesta kustannusarviosta, kokonaisrahoituksesta ja vakuutuksesta;
- 5) sitoutumisesta lainsäädännön velvoitteiden ja elokuvatuotannon mahdollisten hyvien käytäntöjen noudattamiseen;
- 6) tuotannon aikatauluista;
- 7) tuen maksamisesta;
- 8) tuen käytön seurannasta ja selvitysten antamisesta;
- 9) elokuvan tuottoja koskevien tietojen toimittamisesta.

9 §

Maksatuksen keskeytys

Suomen elokuvasäätiön on viipymättä tehtävä Taiteen edistämiskeskukselle esitys elokuväsäätiön myöntämän valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämisestä, jos elokuväsäätiön 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.

Päätös valtionavustuksen maksamisen keskeyttämisestä on tehtävä viipymättä ja erityisestä syystä viimeistään kahden kalenterivuoden kuluessa Suomen elokuvasäätiön esityksestä.

Maksamisen keskeyttämistä koskevaa päätöksentekoa varten Suomen elokuvasäätiön on liitettävä esitykseensä riittävät ja olennaiset tiedot.

10 §

Takaisinperintä

Suomen elokuvasäätiön on viipymättä ilmoitettava Taiteen edistämiskeskukselle elokuväsäätiön tietoon tulleesta seikasta, jonka nojalla elokuväsäätiön myöntämän valtionavustuksen takaisinperintään voidaan ryhtyä. Taiteen edistämiskeskus päättää valtionavustuksen takaisinperinnästä.

Takaisinperintäpäätös on tehtävä viipymättä ja erityisestä syystä viimeistään kahden kalenterivuoden kuluessa Suomen elokuvasäätiön ilmoituksesta.

Takaisinperintää koskevaa päätöksentekoa varten Suomen elokuvasäätiön on toimitettava Taiteen edistämiskeskukselle riittävät ja olennaiset tiedot.

11 §

Julkisen hallintotehtävän valvonta

Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo Suomen elokuvasäätiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitoa ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä.

Suomen elokuvasäätiön hallitus vastaa siitä, että julkista hallintotehtävää hoidetaan Suomen elokuvasäätiössä hallintolain säännösten mukaisesti.

Suomen elokuvasäätiön johtaja vastaa elokuväsäätiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoidon yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä.

12 §

Hallinnon yleislakien soveltaminen

Tässä laissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää hoidettaessa noudatettavista hyvän hallinnon periaatteista säädetään hallintolaissa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), kielilaissa (423/2003), saamen kielilaissa (1086/2003), arkistolaissa (831/1994), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) ja henkilötietolaissa (523/1999).

13 §

Rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan Suomen elokuvasäätiön hallituksen jäseniin sekä Suomen elokuvasäätiön johtajaan ja muihin työntekijöihin näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyvästä vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

14 §

Palautuneen valtionavustuksen käyttö

Jos valtionavustuksen saaja palauttaa käyttämättä jäänyttä valtionavustusta Suomen elokuvasäätiölle, Suomen elokuvasäätiö voi myöntää palautuneen valtionavustuksen uudelleen 6 §:ssä säädettyyn käyttötarkoitukseen.

15 §

Kirjanpito ja tarkastusoikeus

Suomen elokuvasäätiö pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisesta säätiön muusta toiminnasta erillistä kirjanpitoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on oikeus suorittaa 11 §:n 1 momentissa tarkoitettussa julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonnassa tarpeellisia Suomen elokuvasäätiön toimintaan ja talouteen kohdistuvia tarkastuksia. Suomen elokuvasäätiöllä on oikeus suorittaa valtionavustuslain 16 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen kohdistuvia tarkastuksia.

Edellä 2 momentissa tarkoitettuja tarkastuksia ei saa suorittaa vakituiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastuksissa on noudatettava hallintolain 39 §:ää.

16 §

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.

17 §

Tiedonsaanti

Suomen elokuvasäätiön tulee salassapitosäännösten estämättä toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle sen määräämät Suomen elokuvasäätiölle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonnan, arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin sekä muun seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla.

HE 56/2018 vp

18 §

Neuvottelukunta

Edellä 2 §:ssä mainittujen tavoitteiden ja elokuva-alan keskinäisen vuorovaikutuksen edistämiseksi Suomen elokuvasaatiön yhteydessä on säätiön kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama neuvottelukunta. Hallitus nimeää neuvottelukunnan jäsenet elokuva-alaa ja sen sidosryhmiä kuultuaan. Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja ja enintään kymmenen muuta jäsentä, jotka edustavat tahoja, joille tämän lain mukaan voidaan myöntää valtionavustusta, ja viranomaisia. Neuvottelukunnan puheenjohtajana on Suomen elokuvasaatiön johtaja.

19 §

Muutoksenhaku

Edellä 7, 9 ja 10 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

20 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Tällä lailla kumotaan elokuvataiteen edistämisestä annettu laki (28/2000).

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut valtionavustushakemukset ja niitä koskevat valitukset käsitellään loppuun tämän lain säännösten mukaisesti.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Sampo Terho