

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

12.10.2020

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esittävän taiteen edistämisestä sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 132/2020 vp)

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki esittävän taiteen edistämisestä, joka korvaisi nykyisen teatteri- ja orkesterilain. Lisäksi muutettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia esittävän taiteen valtionosuutta koskevien säännösten osalta.

Oikeusministeriö keskittyy lausunnossaan arvioimaan erityisesti 1. lakiehdotuksesta (laki esittävän taiteen edistämisestä) ja sen 9 §:ssä säädetyn lautakunnan valtionosuuslautakunnan valtiosääntöoikeudellista asemaa ja toimivaltaa sekä sen antamien asiantuntijalausuntojen oikeudellista statusta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Lautakunnan asema ja tehtävät

Ehdotetun esittävän taiteen edistämisestä annetun lain 9 §:n mukaan Taiteen edistämiskeskuksen yhteydessä toimii opetus- ja kulttuuriministeriön kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama esittävän taiteen valtionosuuslautakunta, jonka tehtävänä on antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle asiantuntijalausuntoja hakemuksista esittävän taiteen toimintayksikön hyväksymisestä valtionosuuteen oikeutetuksi. Lautakunnan asettamisesta ja toiminnasta voidaan antaa tarkemmat säännökset opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annetusta laista arvioinut hankelautakunnan asemaa perustuslain 124 §:n näkökulmasta (PeVL 2/2013 vp). Hallituksen esityksessä oli katsottu, että kyseinen hankelupalautakunta on viranomaiskoneiston ulkopuolinen toimija, jolle annettaisiin julkisia hallintotehtäviä. Lautakunnan asettaa määrääjäksi valtioneuvosto maa- ja metsätalousministeriön esityksestä.

Lautakunta toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, jossa lautakunnassa käsiteltävät asiat valmistellaan ja josta ne esitellään. Perustuslakivaliokunta katsoi, että näin organisoitua lupia myöntävä toimielin on 124 §:ssä tarkoitettu viranomainen, joten sääntelyä ei ole tarpeen arvioida julkisen hallintotehtävän antamisen kannalta. Hankelupalautakunnasta säädetään perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimukset tarkoittavalla tavalla. Perustuslain 119 §:n 2 momentti edellyttää, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Esitöiden mukaan yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta on edelleen todennut, että perustuslain 119 §:n 2 momenttiin kytkeytyviä periaatteita tulee valiokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköjä (PeVL 51/2006 vp, s. 5). Myös lautakuntatyypipisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin kuuluvat myös säännökset siitä, miten lautakunta asetetaan sekä mikä on sen kokoonpano ja toimikausi (PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).

Lautakunta toimisi Taiteen edistämiskeskuksen yhteydessä, mikä on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen virasto. Myös lautakunta on katsottava viranomaiseksi, jolloin lautakunnan jäseniin sovelletaan muun muassa hallinnon yleislakeja ja virkavastuusäännöksiä.

Esityksestä ja 1. lakiehdotuksen 9 §:stä ei käy ilmi, ovatko lautakunnan valtionapuasioissa antamat lausunnot opetus- ja kulttuuriministeriötä sitovia vai eivät. Perusteluissa on todettu, että ”lausunto koskisi valtionosuuden tarpeellisuutta 3 §:ssä säädettyjen tavoitteiden kannalta ja 4 §:ssä säädettyjen valtionosuuden edellytysten täyttymistä. Näitä asioita koskevassa arvioinnissa tarvitaan eri tyyppistä asiantuntemusta kuin Taiteen edistämiskeskuksen yhteydessä toimivien taidetoimikuntien tekemässä vertaisarvioinnissa. Kyseessä ei ole toiminnan taiteellisen laadun arviointi, vaan erityisesti valtionosuuden tarpeellisuuden arvioinnissa tarvitaan laaja-alaista kulttuuripoliittista asiantuntemusta.”

Koska lautakunnan antamien lausuntojen luonne ja tällaisen organisatorisen ratkaisun perustelut eivät käy esityksestä ilmi, lautakunnan aseman valtiosääntöoikeudellinen arviointi on haastavaa. Perusteluiden valossa kuitenkin vaikuttaa vahvasti siltä, että lautakunnan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä sen arvioidessa hyvin keskeisesti, onko hakija oikeutettu valtionavustukseen vai ei. Tällöin edellä perustuslain 119 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla laissa tulee säätää edellä selostetuista seikoista (nimi, toimiala, pääasialliset tehtävät, toimivaltuudet, miten lautakunta asetetaan sekä lautakunnan kokoonpano ja toimikausi). Laissa tulee säätää myös lautakunnan antamien lausuntojen oikeudellisesta luonteesta (sitova vai ei).

Muutoksenhaku

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntäisi valtionosuutta esittävän taiteen toimintayksiköiden käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) ja taiteen edistämisestä annetussa laissa säädetään.

Ehdotetun taiteen edistämisestä annetun lain nojalla opetus- ja kulttuuriministeriö päättäisi esimerkiksi toimintayksikön hyväksymisestä valtionosuuteen oikeutetuksi ja toimintayksikön hyväksymisen peruuttamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksesta annetun lain 60 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädettyä valtionosuutta tai rahoitusta saavalla kunnalla, kuntayhtymällä tai yksityisen koulutuksen tai toiminnan järjestäjällä, joka on tyytymätön tämän lain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua kirjallisesti valtionapuviranomaiselta kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan.

Oikeusministeriö huomauttaa, että taiteen edistämisestä annetun lain nojalla annettaviin päätöksiin liittyvistä oikeusturvakeinoista ei näin ollen vaikuta olevan laissa asianmukaisia säännöksiä. Ainoastaan 8 §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että esittävän taiteen edistämisestä annetun lain nojalla tehtäviin päätöksiin voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vaikka oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun laissa (808/2019) säädetään päätöksen valituskelpoisuudesta ja oikeudesta valitusoikeudesta ja laki tulee sovellettavaksi ilman nimenomaista viittausta, lakiin on asianmukaista sisällyttää muutoksenhakua koskeva säännös. Oikeusministeriö esittää valiokunnan harkittavaksi lisättäväksi 1. lakiehdotukseen muutoksenhakua koskevan pykälän tai viittauksen valtionavustuslain muutoksenhaku-sääntelyyn.

Suhde valtionavustuslakiin

Lakiehdotukseen taiteen edistämisestä annetuksi laiksi on omaksuttu hieman erikoinen sekä muusta valtionapusääntelystä poikkeava muotoilu. Esimerkiksi sen 4 §:n 1 momentissa säädetäisiin ”Edellytyksenä toimintayksikön hyväksymiselle valtionosuuteen oikeutetuksi on, että - ” ja 5 §:n 1 momentissa ” Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää hakemuksesta valtion talousarvion rajoissa esittävän taiteen toimintayksikön hyväksymisestä valtionosuuteen oikeutetuksi”. Kyseeseen tulisivat pikemminkin esimerkiksi muotoilut ”Valtionavun myöntämisen edellytyksenä on - - ” ja ”Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää hakemuksesta valtion talousarvion rajoissa valtionavustuksen myöntämisestä esittävän taiteen toimintayksikölle.”

Hyväksyminen valtionosuuteen oikeutetuksi tehtäisiin kolmeksi vuodeksi tai toistaiseksi tietyillä edellytyksillä. Esityksen 8 §:n 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi kuuden vuoden välein, täyttääkö valtionosuuteen oikeutetuksi toistaiseksi hyväksytty esittävän taiteen toimintayksikkö edelleen 4 §:ssä ja 5 §:n 2 momentissa säädetty edellytykset. Valtionosuuteen oikeutetuksi toistaiseksi hyväksytyjen toimintayksiköiden ylläpitäjien tulee toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle arviointia varten tarvittavat tiedot opetus- ja kulttuuriministeriön ilmoittamana määräaikana.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen suhde valtionavustuslakiin (688/2001) ei tule selkeästi ilmi. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettäviin valtionavustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia, jollei tässä laissa toisin säädetä. Näin ollen ehdotetun lain mukaiseen valtionavustustoimintaan sovellettaneen valtionavustuslakia ja sen säännöksiä esimerkiksi valvonnasta. Sen 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Valtionavustusten käytön valvonta on siten luonteeltaan jatkuvaa, ei kolmen tai kuuden vuoden välein tapahtuvaa. Tämä on myös keskeinen asia pohdittaessa avustuksen saajien yhdenvertaisuutta. Tiedonsaantioikeuksista valvontaa varten säädetään valtionavustuslaissa, minkä vuoksi 8 §:n 2

momentin maininta tietojen toimittamista vaikuttaa tarpeettomalta, ja oikeusministeriö ehdottaa sen poistamista.