

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi elokuvataiteen edistämisestä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki elokuvataiteen edistämisestä. Laissa säädettäisiin elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemisesta samoin kuin muun elokuvakulttuurin edistämisestä valtion talousarvioon otetuista varoista.

Laissa olevan valtuuden nojalla opetusministeriö voisi osoittaa Suomen elokuvasäätiölle valtion varoja jaettavaksi edellä mainittuja tarkoituksia varten.

Elokuvasäätiö voisi myöntää tuotantotukea elokuvan ja muun kuvaohjelman tuottajalle, tekijälle ja levittäjälle sekä muuta tukea

muun muassa elokuvateatterin ylläpitäjälle ja elokuvajuhlien järjestäjälle.

Tuen myöntämisessä elokuvasäätiön tulisi noudattaa hallintomenettelylakia ja muita hallinto-oikeudellisia periaatteita. Elokuvasäätiön tulisi myös huolehtia tuen käytön valvonnasta. Laissa säädettäisiin myös elokuvasäätiön tukipäätöstä koskevasta oikaisumenettelystä ja muutoksenhausta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila	3
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö	5
Elokuvien yhteistuotantoa koskeva eurooppalainen yleissopimus	5
Elokuvataiteen edistäminen muualla Euroopassa	5
2.3. Nykytilan arviointi	6
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	7
3.1. Tavoitteet	7
3.2. Keskeiset ehdotukset	7
4. Esityksen vaikutukset	7
4.1. Taloudelliset vaikutukset	7
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	8
4.3. Vaikutukset tuen saajien asemaan	8
5. Asian valmistelu	8
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	8
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	9
1. Lakiehdotuksen perustelut	9
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	10
3. Voimaantulo	10
LAKIEHDOTUS	11

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Elokuvien ja muiden kuvaohjelmien tuotannon tukemisesta ei nykyisin ole lain tasolla säännöksiä. Elokuvan tuotantotuesta annetussa valtioneuvoston päätöksessä (206/1973) säädetään kotimaiselle elokuvan tuottajalle myönnettävästä tuotantotuesta. Päätöksen mukaan kotimaisen elokuvan monipuolistamiseksi, tason kohottamiseksi ja vapaan kehityksen edistämiseksi voidaan valtion talousarviossa olevan määrärahan rajoissa myöntää kotimaiselle elokuvan tuottajalle tuotantotukea. Tuotantotuki jaetaan opetusministeriön määräämissä rajoissa ennakotukena ja laatutukena.

Ennakotuen jakaa Suomen elokuvasäätiö opetusministeriön antamien ohjeiden mukaisesti. Tukien myöntämistä varten opetusministeriö on vahvistanut elokuvasäätiölle sen esityksen mukaan tukiohjeistot. Laatutuen jakaa valtion elokuvataidetoimikunta, josta säädetään taiteen edistämisen järjestelystä annetussa laissa (328/1967) ja asetuksessa (1105/1991).

Valtioneuvoston päätöksessä ei ole säännöksiä siitä, mitä hallinto-oikeudellisia periaatteita elokuvasäätiön tulee noudattaa tukipäätöksiä tehdessään. Myöskään päätöksessä ei ole myönnettävän tuen osalta oikaisua ja muutoksenhakua koskevia erityisiä säännöksiä.

Elokuvaan koskevien tukien myöntämistä on pidettävä viranomaistehtävän luontoisena tehtävänä. Tukipäätös koskee tuen hakijan oikeutta ja sisältää siten julkisen vallan käytön.

Päätösvallan siirtäminen julkishallinnon ulkopuolelle yksityisoikeudelliselle yhteisölle edellyttää nykyisin useimmiten lain tasoista sääntelyä, koska tällainen menettely poikkeaa virkamieshallintoperiaatteesta. Tämän vuoksi menettelyssä tulisi säätää noudatettavaksi yleishallinto-oikeudellisia periaatteita.

Maaliskuun 1 päivänä 2000 voimaan tulevan Suomen perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tukien myöntäminen on tarkoituksenmukaista edelleen antaa elokuvasäätiön hoidettavaksi. Nykyinen sääntely ei kuitenkaan ole enää asianmukainen. Välillisen julkisen hallinnon tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä tulisi säätää lailla yksityiskohtaisesti.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomen elokuvasäätiö myöntää nykyisin valtion talousarviossa osoitettua harkinnanvaraista tukea ammattimaiseen suomalaiseen elokuva-, televisio- ja videotuotantoon sekä sen jakelun ja elokuvakulttuurin edistämiseen.

Tuotantotukea myönnetään hakemuksesta pitkille, lyhyille ja sarjamuotoisille näytelmä-, dokumentti-, animaatio- ja lasten elokuville. Elokuväsäätiön myöntämä tuotantotuki muodostuu käsikirjoitus-, kehittämis-, tuotanto- tai markkinointi- ja levitystuesta taikka näistä kaikista. Vuodesta 1998 elokuvasäätiö on myöntänyt edellisten lisäksi jälkitukea sellaisille kotimaisille ja Suomessa ensi-iltansa saaneille pitkille näytelmäelokuville, joilla ensimmäisenä esitysvuotena on ollut yli 45 000 maksanutta katsojaa.

Elokuväsäätiö tukee myös elokuvien ja videoiden kotimaista ja kansainvälistä jakelua. Jakelutukea myönnetään elokuvan esitys- ja levitysohjelmintaan ja se muodostuu elokuvateattereiden kunnostuksesta, esitystuesta, lisäkopiotuesta, maahantuontituesta sekä videon ja muun kuvatallenteen levitystuesta.

Elokuväsäätiö myöntää myös tukea elokuvien kansainvälisten yhteistuotantojen suomalaisen osuuden rahoitukseen.

Lisäksi elokuvasäätiö myöntää avustuksia elokuvakulttuurin edistämiseen. Tämä tuki koostuu muun muassa kansainvälisen toiminnan matka-avustuksista tuottajille ja tekijöille sekä kansainvälisen kopion valmistustuesta. Myös valtakunnallisesti merkittävien elokuvafestivaalien järjestämiseen myönnetään avustuksia.

Elokuväsäätiö on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka sääntöjen mukaan hallituksen puheenjohtajan ja jäsenet sekä va-

rajäsenet opetusministeriö nimittää kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Vuonna 1995 uudistettujen sääntöjen mukaan yhden hallituksen jäsenistä on edustettava opetusministeriötä. Hallituksessa on puheenjohtajan lisäksi varapuheenjohtaja, jonka hallitus valitsee keskuudestaan, sekä kuusi muuta jäsentä. Ennen hallituksen nimittämistä opetusministeriö kuulee alan keskeisiä järjestöjä, televisioyhtiöitä, valtion elokuvataidoimikuntaa, valtion elokuvataarkastamoja sekä Suomen elokuva-arkistoa.

Vuonna 1998 opetusministeriö myönsi Suomen elokuvasäätiölle 50,2 miljoonaa markkaa valtionavustuksena käytettäväksi edellä tarkoitettuun tukemiseen. Tuotanto- ja jakelutuen osuus tästä summasta oli 45,8 miljoonaa markkaa. Muuhun tukeen ministeriö myönsi 4,4 miljoonaa markkaa. Tuet myönnetään valtion talousarvion momentin 29.90.52. (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen tukemiseen) selvitysosassa osoitetusta määrärahasta, joka on tarkoitettu käytettäväksi elokuvataiteen edistämiseen. Määrärahan myöntämispäätöksessä ministeriö on osoittanut, kuinka suuri osa määrärahasta tulee käyttää tuotannon ja jakelun tukemiseen ja kuinka suuri osa elokuvakulttuurin tukemiseen ja elokuvateattereiden kunnossapitotukeen. Tämän perusteella elokuvasäätiö tekee vuosittain tarkemman käyttösuunnitelman tukien kohdentamisesta. Määrärahojen käytöstä elokuvasäätiö tekee tiliselvitykset opetusministeriölle vuosittain.

Lisäksi elokuvasäätiö saa Yleisradio Oy:n talousarviosta valtion televisio- ja radiorahastosta varoja myönnettäväksi tukena sellaisille tuotannoille, joiden tukemisesta on yhteisesti sovittu yhtiön ja elokuvasäätiön kanssa.

Elokuvatuotanto on elinkeinotoimintaa, johon sovelletaan elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia (360/1968). Lain 6 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kotimaiselle elokuvatuottajalle valtion tai Suomen elokuvasäätiön varoista myönnetty tuotantotuki ei kuitenkaan ole veronalaista tuloa.

Tukien siirtämisestä elokuvasäätiön jaettavaksi ei ole lain tasolla säännöksiä, vaan säätiön asema tukien myöntäjänä on perustunut 1970-luvulta jatkuneeseen käytäntöön. Vuonna 1977 elokuvan tuotantotuesta annettua valtioneuvoston päätökseen lisättiin säännös, jonka mukaan ennakotuen jakaa Suomen elokuvasäätiö opetusministeriön antamien ohjeiden mukaan.

Avustusten käytössä on noudatettava elokuvan tuotantotuesta annettua valtioneuvoston päätöstä, jossa on tarkempia säännöksiä tuotantotuen jakamisesta ja sitä koskevasta menettelystä. Päätöksen 1 §:n mukaan kotimaisen elokuvan monipuolistamiseksi, tason kohottamiseksi ja vapaan kehityksen edistämiseksi voidaan valtion talousarviossa olevan määrärahan rajoissa myöntää kotimaiselle elokuvan tuottajalle tuotantotukea.

Tuotantotukea varten osoitettu määräraha jaetaan opetusministeriön määräämissä rajoissa ennakkotukena ja laatutukena. Päätöksen 4 ja 6 §:n mukaan ennakotuen jakaa elokuvasäätiö opetusministeriön antamien ohjeiden mukaan ja laatutuen valtion elokuvataidoimikunta.

Päätöksen 2 §:n mukaan tuotantotukea ei voida myöntää valtion laitokselle, kunnalle tai seurakunnalle eikä valtioneuvalle yhtiölle tai edellä mainittuihin verrattavalle yhteisölle taikka laitokselle.

Elokuvalle, jonka tarkoituksena on jonkin tuotteen, tuoteryhmän tai palvelun taikka niihin verrattavan kohteen markkinointi, ennakkotukea ei voida myöntää. Laatutukea voidaan myöntää tällaiselle elokuvalle vain erityisistä syistä.

Päätöksen 11 §:n mukaan opetusministeriö voi tarvittaessa antaa tarkempia ohjeita päätöksen täytäntöönpanosta.

Opetusministeriö on 15 päivänä joulukuuta 1998 vahvistanut Suomen elokuvasäätiön hallituksen hyväksymät tuotantotuen, käsikirjoitustuen, kehittämistuen ja markkinointi- ja levitystuen sekä jälkituen tukiohjeistot. Lisäksi elokuvasäätiö noudattaa kansainvälisessä toiminnassaan säätiön hallituksen hyväksymää kansainvälisen toiminnan, esityksen ja levitystoiminnan ja muun elokuvakulttuurin tukiohjeistoa. Uusissa ohjeissa tuen myöntämisen sekä tukisopimusten ja seurannan tuotannollisia ja taloudellisia ehtoja on tarkennettu.

Ohjeiston mukaan muun muassa tuotantotukea voidaan myöntää tuotantoyhtiölle, joka on elokuvan Suomen oikeuksien omistaja, enintään 70 prosenttia tuotantokustannuksista. Tuen myöntäminen tapahtuu tuenvarauspäätöksellä siten, että elokuvasäätiö tekee tuen hakijalle ehdollisen tuenvarauksen. Tuotantotuesta on allekirjoitettava tukisopimus elokuvasäätiön ja tuen saajan välillä kuuden kuukauden kuluessa myönteisen tuenvarauspäätöksen tekemisestä. Tuotantotuki maksetaan tuen saajalle kuudessa erässä.

Elokuvasäätiö seuraa tukihankkeen kustannuksia ja tuen saajan on tehtävä elokuvasäätiölle tuotantotuesta määrääkaan mennessä loppuselvitys. Elokuvasäätiö voi myös purkaa tukisopimuksen ja periä tuen takaisin, jos sopimusta on rikottu tukiohjeistossa mainitulla tavalla.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö

Elokuvien yhteistuotantoa koskeva eurooppalainen yleissopimus

Elokuvien yhteistuotantoa koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa (Sops 48/1995) määrätään sopimuspuolten välisistä suhteista sopimuspuolten alueelta peräisin olevien monenvälisten elokuvien yhteistuotantojen alalla. Sopimuksella on tarkoitus edistää elokuvien eurooppalaista yhteistuotantoa ja siinä on määräyksiä muun muassa elokuvatuotosten rahoituksesta ja elokuville myönnettävistä etuuksista.

Sopimus on Suomen osalta tullut voimaan 1 päivänä syyskuuta 1995.

Elokuvataiteen edistäminen muualla Euroopassa

Muissa Euroopan unionin (EU) jäsenmaissa ja muualla Euroopassa elokuvaa tuetaan myös julkisin varoin. Pelkästään EU:n jäsenmaissa elokuvataiteen edistämiseen myönnetään vuosittain julkisia varoja yli kolme miljardia markkaa.

Vaikka lähes jokainen Euroopan maa tukee kansallista elokuvatuotantoaan joko valtion talousarviosta tai muista julkisista varoista (esim. lottorahoista), jokaisella maalla on kuitenkin oma erityinen järjestelmänsä tuen myöntämisessä ja tukivarojen kohdentamisessa. Yhteistä kaikille on se, että tuki on luonteeltaan enemmän tuotantotukea kuin yhtiökohtaista tukea. Euroopassa julkista tukea elokuvalle myöntävät joko valtion laitokset tai valtion valvonnassa olevat yksityiset yhteisöt. Ne saavat rahoituksensa määrärahana tai avustuksina valtion varoista, tuloina erityisistä veronluonteisista maksuista elokuva- ja televisiolevityksessä (esim. elokuvavero), avustuksena televisioyhtiöiltä tai omana rahoituksena. Avustus valtion varoista on yleisin avustusmuoto.

Monessa EU:n jäsenmaassa Suomen elokuvasäätiötä vastaavaa tahoa tuetaan julkis-

ta varoista lähes sataprosenttisesti. Tällaisia maita ovat muun muassa Irlanti, Luxemburg, Ruotsi ja Tanska.

Tällä vuosikymmenellä useimmissa Euroopan maissa alkuperäisiä tukijärjestelmiä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu. Vanhimmat järjestelmät ovat 1940-luvulta. Viimeksi lainsäädäntöä on uudistettu Tanskassa, jossa uusi elokuvalaki (lov om film; 186/1997) tuli voimaan maaliskuussa 1997. Uudistuksessa kolme aiemmin toiminutta tanskalaisen elokuva-alan instituuttia yhdistettiin yhdeksi organisaatioksi, Tanskan elokuvainstituutiksi (Det danske Filminstitut-DFI).

Tanskan elokuvainstituutin tehtävänä on edistää elokuvataidetta sekä elokuva- ja elokuvateatterikulttuuria. Elokuvainstituutin hallituksen nimittää kulttuuriministeriö, joka myös nimittää instituutin ylimmän hallintojohtajan.

Elokuvainstituutti saa vuosittain Tanskan valtion talousarviosta määrärahan, jonka käyttösuunnitelma hyväksytään instituutin hallituksessa. Kulttuuriministeriö ei anna ohjeita määrärahan käytöstä muutoin kuin että 25 prosenttia tuotantotuesta tulee käyttää lasten elokuvaan.

Ruotsissa valtio osoittaa talousarviossaan määrärahan käytettäväksi elokuvataiteen edistämiseen. Osa määrärahasta myönnetään Ruotsin elokuvainstituutin (Stiftelsen Svenska Filminstitutet) edelleen jaettavaksi muun muassa ruotsalaisen laadukkaan elokuva-tuotannon edistämiseen sekä elokuvien esittämiseen ja levittämiseen. Määrärahan myöntämisen ehtona on, että Ruotsin elokuvainstituutti raportoi toiminnastaan sekä antaa määrärahan käytöstä tiliselvityksen Ruotsin kulttuuriministeriölle (kulturdepartementet).

Ruotsissa valtion talousarvion perusteluissa määrätään, miten suuri osa määrärahasta tulee käyttää tuotantotukeen ja miten suuri osa elokuvakulttuurin edistämiseen ja alueellisiin elokuvan ja videon resurssikeskuksiin, joista myös jaetaan tuotantotukea. Samoin talousarviossa määritellään Ruotsin elokuvainstituutin kansalliset kulttuuripoliittiset tavoitteet, toimintatavoitteet ja raportointivelvoitteet sekä muut instituutin toimintaan liittyvät velvoitteet.

Ruotsin elokuvainstituutin nimittää Ruotsin hallitus kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Elokuvainstituutin hallitus nimittää instituutin johtajan.

Ruotsissa elokuva-alalla on laadittu vuodesta 1963 lähtien puitesopimuksia. Sopimuksen keskeisenä tavoitteena on sopia ruotsalaisen elokuvatuotannon rahoitusjärjestelyistä. Sopimus laaditaan valtion, elokuvainstituutin, elokuva- ja videoalan eri järjestöjen sekä Ruotsin television ja TV 4:n välillä. Viimeksi puitesopimus uudistettiin vuonna 1999.

2.3. Nykytilan arviointi

Suomen elokuväsäätiö myöntää nykyisin harkinnanvaraista tukea kotimaisen elokuva-, televisio- ja videotuotannon ja jakelun sekä elokuvakulttuurin edistämiseen. Tuesta säädetään elokuvan tuotantotuesta annetussa valtioneuvoston päätöksessä. Tuen siirtämisestä elokuväsäätiön jaettavaksi ei ole nykyisin lain tasolla säännöksiä.

Päätösvallan siirtäminen julkishallinnon ulkopuolelle yksityisoikeudelliselle yhteisölle edellyttää useimmiten lain tasoista sääntelyä, koska tällainen järjestely poikkeaa virkamieshallintoperiaatteesta.

Tukien myöntämistä on pidettävä viranomaistehtävän luonteisena tehtävänä. Tukipäätös koskee tuen hakijan etua ja oikeutta sisältäen siten julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi menettelyssä tulisi noudattaa yleishallinto-oikeudellisia periaatteita.

Hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon take on turvattava lailla. Asianmukainen menettely on näin säädettävä noudatettavaksi myös välillisessä julkisessa hallinnossa, josta elokuvaa koskevien tukien myöntämisessä on kysymys.

Maaliskuun 1 päivänä 2000 voimaan tulevan uuden Suomen perustuslain 124 §:ssä säädetään, että 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.

Mainitun säännöksen sanamuodolla korostetaan hallituksen esityksen uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitusti. 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. Pykälä kattaisi sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Lähtökohtana olisi, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten valitessa. Tehtävän antamisen olisi tällöin oltava tarpeellinen sen hoitamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden tarpeiden lisäksi kiinnittää huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne tulisi ottaa huomioon.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen, vaatimukseen päätösten perustelemisesta, kielellisiin perusoikeuksiin ja oikeuteen hakea muutosta.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 10/1998 vp) edellyttänyt, että viranomaistehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkamiesvastuun piiriin.

Nykyinen järjestely ei ole asianmukainen. Tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä tulisi olla yksityiskohtaiset säännökset lain tasolla. Myös oikeusturvanäkökohdat tulisi sääntelyssä riittävästi ottaa huomioon.

Valtioneuvoston 16 päivänä huhtikuuta 1998 hallintopolitiikan suuntaviivoista tekevässä periaatepäätöksessä (Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat.) lähdetään siitä, että valtioneuvoston asemaa politiikan johtajana lujitetaan ja että ministeriön hoitamissa tehtävissä korostuvat poliittinen ohjaus ja päätöksenteko. Ministeriöistä siirretään sellaiset tehtävät, jotka eivät välittömästi palvele mainittuja tehtäviä, kansainvälistä yhteistyötä tai EU:ta koskevaa

koordinaatiota.

Periaatepäätöksen mukaan on perusteltua siirtää pysyvästi edellä mainittujen harkinnanvaraisten tukien myöntäminen elokuvasaatiölle säätämällä siitä riittävän yksityiskohtaisesti lailla.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on saattaa elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamista ja jakelua sekä muuta elokuvakulttuurin edistämistä koskevien tukien myöntäminen vastaamaan välilliselle julkiselle hallinnolle asetettuja vaatimuksia säätämällä laki elokuvataiteen edistämisestä. Lailla tukien myöntämisessä otettaisiin huomioon hyvän hallinnon periaatteet, riittävät oikeusturvanäkökohdat ja tukia käsittelevien henkilöiden rikosoikeudellisen vastuun periaatteet niin, että elokuvasaatiö yksityisoikeudellisenä yhteisönä voisi jatkossa edelleen myöntää tuet.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki elokuvataiteen edistämisestä. Laissa säädettäisiin elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemisesta sekä muun elokuvakulttuurin edistämisestä valtion talousarvioon otetuista varoista. Lain nojalla opetusministeriö voisi osoittaa Suomen elokuvasaatiölle valtion varoja elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi sekä muun elokuvakulttuurin edistämiseksi. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, mihin tarkoitukseen tukea voidaan myöntää, tukien myöntämismenettelystä, tuen myöntämistä käsittelevän toimihenkilön tai hallintoelimen jäsenen rikosoikeudellisesta vastuusta sekä mahdollisuudesta hakea oikaisua ja muutosta.

Laissa ehdotetaan, että elokuvan ja muun kuvaohjelman tuottajalle, tekijälle ja levittäjälle elokuvasaatiö voisi myöntää tuotantotukea ja elokuvateatterin ylläpitäjälle, elokuvajuhlien järjestäjälle sekä tarvittaessa muille tahoille ja henkilöille muuta tukea.

Tuen myöntämisessä elokuvasaatiön tulisi noudattaa virkamieshallinnollisia periaatteita kuten hallintomenettelylakia (598/1982), tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia (232/1966), asiakirjain lähettämisestä annet-

tua lakia (74/1954) ja kielilakia (148/1922).

Elokuvasaatiön olisi useimmiten tehtävä tuen saajan kanssa sopimus tuen myöntämisestä. Samalla kun tuen myöntämistehtävä siirrettäisiin elokuvasaatiölle, tulisi sen huolehtia myös tuen käytön valvomisesta.

Lisäksi ehdotetaan, että tukea käsittelevää henkilöä olisi pidettävä rikoslain (39/1889) 2 luvun 12 §:n mukaisena virkamiehenä.

Tuen hakija voisi vaatia tuen myöntämistä koskevaan päätökseen elokuvasaatiöltä kirjallisesti oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saisi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuslaki (430/1999) tulee voimaan 1 päivänä marraskuuta 1999 ja korvaa nykyisen läänioikeuslain (1021/1974). Muutoin valituksesta ja valitusmenettelystä olisi voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallintolainkäyttölaissa on perusperiaatteena yleinen valitusoikeus. Laissa on lähtökohtana kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä, jossa ensi asteen hallintotuomioistuimina toimivat hallinto-oikeudet ja jossa ylimmän oikeusasteen tehtävänä on yksittäistapauksissa annettavan oikeusturvan ohella huolehtia oikeuskäytännön yhtenäisyydestä.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Valtion vuoden 2000 talousarvioesityksessä on momentin 29.90.52. (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen tukemiseen) selvitysosassa osoitettu 65 miljoonaa markkaa käytettäväksi elokuvataiteen edistämiseen. Määrärahaa käytettäisiin elokuvataiteen edistämisestä ehdotetussa laissa tarkoitettujen harkinnanvaraisten tukien myöntämiseen. Esitys ei vaikuttaisi tukeen varatun määrärahan suuruuteen eikä esityksestä aiheutuisi tältä osin valtiolle lisäkustannuksia. Tarkoitukseen käytettäisiin edelleen ensisijaisesti veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroja.

Oikeusturvan ja virkamieshallinnollisten vaatimusten noudattaminen, kuten tukipäätösten tiedoksianto sekä oikaisu- ja muutoksenhakumenettely, voisi vähäisessä määrin lisätä elokuvasaatiön kustannuksia nykyiseen verrattuna. Tuen saajille uudistuksesta ei aiheutuisi lisäkustannuksia.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Tuet myöntäisi ehdotetun lain nojalla edelleen Suomen elokuvasäätiö, jolle opetusministeriö osoittaisi varat valtion talousarviosta, kuten nykyisin. Esityksellä ei siten olisi organisaatio- eikä henkilöstövaikutuksia.

4.3. Vaikutukset tuen saajien asemaan

Ehdotetulla lailla elokuvataiteen edistämisestä turvattaisiin hyvän hallinnon takeet järjestämällä tuen hakijan asema tukiasioita elokuvasäätiössä käsiteltäessä pääosin samanlaiseksi kuin virkamieshallinnossa. Laikiin otettaisiin säännökset päätöksenteossa sovellettavista hallinto-oikeudellisista periaatteista sekä tukiasioita käsittelevän henkilön rikosoikeudellisesta vastuusta ja oikaisu- ja valitusmahdollisuudesta.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä opetusministeriössä. Esityksestä ovat kirjallisen lausunnon antaneet MTV Oy, Suomen au-

diovisuaalisen alan tuottajat-SATU ry, Suomen elokuva- ja videotyöntekijäin liitto SET ry, Suomen elokuvasäätiö, Suomen elokuvateatteriliitto-SEOL ry, Suomen elokuvatoimistojen liitto ry, Suomen elokuvatuottajien keskusliitto ry, valtion elokuvataidetoimikunta ja Yleisradio Oy.

Lausunnonantajat ovat suhtautuneet pääosin myönteisesti lakiehdotuksen antamiseen. Lausunnoissa esitetyt yksityiskohtaiset huomautukset ovat koskeneet lähinnä valitusmenettelyä koskevaa säännöstä. Lausunnoista on opetusministeriössä laadittu yhteenveto.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Eduskunnalle on tarkoitus erikseen antaa esitys laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, jossa ehdotetaan uudistettavaksi elokuvien ja muiden kuvaohjelmien tarkastamista koskevat säännökset. Mainittu esitys ja tämä esitys on laadittu siten, että ne voidaan käsitellä ja niissä ehdotetut lait saattaa voimaan toisistaan riippumatta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Pykälässä säädetään, että elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisesta ja jakelusta sekä muun elokuvakulttuurin edistämisestä aiheutuviin kustannuksiin voidaan myöntää tukea valtion talousarvioon otetuista varoista. Nykyisin tuen myöntämisestä elokuvalla ei ole lain tasolla säännöksiä, vaan tuesta kotimaiselle elokuvalla säädetään elokuvan tuotantotuesta annetussa valtioneuvoston päätöksessä.

Pykälässä säädetään, mihin tarkoituksiin tukea voidaan myöntää valtion varoista. Pykälä vastaisi nykyisin noudatettua käytäntöä.

2 §. Pykälän 1 momentissa säädetään, että opetusministeriö voi osoittaa Suomen elokuvasaatiölle valtion varoja niin, että elokuvasaatio voi tukea elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamista ja jakelua sekä muulla tavoin edistää elokuvakulttuuria. Tarkoitukseen käytettäisiin edelleen ensisijaisesti veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroja. Asiasta säädettäisiin 7 §:ssä.

Nykyisin elokuvasaatio on elokuvan tuotantotuesta annetun valtioneuvoston päätöksen 4 §:n nojalla myöntänyt tuet. Tarkoituksena on nykyisen käytännön jatkaminen säätämällä siitä yksityiskohtaisesti lailla.

Tukea myönnettäisiin ammattimaiseen elokuvatuotantoon, jonka tarkoituksena on edistää korkeatasoista, monipuolista ja omaperäistä suomalaista elokuvatuotantoa. Milloin kysymys on kansainvälisestä yhteistuotannosta, tukea voitaisiin myöntää kansainvälisen yhteistuotannon suomalaisen osuuteen, kuten nykyisin. Ottaen huomioon elokuvien yhteistuotantoa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen määräykset säännöksessä ei edellytetä, että elokuvan tai muun kuvaohjelman tulee olla kotimainen. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole muuttaa nykyistä myöntämiskäytäntöä.

Koska nykyisin tuet myöntävä elokuvasaatio on toimialallaan asiantuntijaelin ja koska sen jakamat tuet ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niitä ole tarkoituksenmukaista siirtää opetusministeriön tai muun valtion viranomaisen myönnettäviksi, elokuvasaatiölle annettavasta valtuudesta myöntää kyseiset

tuotet ja valvoa niiden käyttöä ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että tuotantotukea voidaan myöntää elokuvan ja muun kuvaohjelman tuottajalle, tekijälle ja levittäjälle sekä muuta tukea elokuvateatterin ylläpitäjälle, elokuvajuhlien järjestäjälle sekä tarvittaessa muille tahoille ja henkilöille. Säännös vastaa elokuvasaatiön nykyistä tukiohjeistoa ja myöntämiskäytäntöä.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että tuotantotukea ei voida myöntää valtion laitokselle, kunnalle, kuntayhtymälle tai seurakunnalle eikä valtioenemmistöiselle yhtiölle tai edellä mainittuihin verrattavalle yhteisölle tai laitokselle. Vastaava säännös sisältyy nykyisin elokuvan tuotantotuesta annettuun valtioneuvoston päätökseen ja nykyiseen tuotantotukea koskevaan tukiohjeistoon.

3 §. Pykälän mukaan elokuvasaatiön tulee huolehtia myös tukien myöntämisestä edellyttävien sopimusten tekemisestä tuen saajien kanssa sekä tukien käytön valvomisesta. Nykyisin elokuvasaatiön tukiohjeistot sisältävät näitä asioita koskevat tarkemmat ohjeet. Tukiohjeistossa on muun muassa määräyksiä tukisopimuksen tekemisestä, tuen saajan kirjainpidon ja hallinnon tarkastamisesta, tuen loppuselvityksen tekemisestä sekä tukisopimuksen purkamisesta ja tuen takaisin perimisestä.

4 §. Pykälässä säädetään, että elokuvasaatiön myöntäessä tukea sen olisi noudatettava hallintomenettelylakia, tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia, asiakirjain lähettämisestä annettua lakia ja kielilakia.

Elokuvasaatiön tukitoiminnan yhteydessä syntyviin asiakirjoihin sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Asiasta ei tarvitse ottaa lakiin erityistä säännöstä, vaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan laki koskee paitsi viranomaisiksi organisoituja yksiköitä myös tehtäväperusteisesti lain tai asetuksen tai niiden nojalla annetun määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavaa yhteisöä niiltä osin kuin tämä käyttää julkista valtaa.

Lisäksi tukipäätöksiä koskevien oi-

kaisuvaatimusten ja muutoksenhaun käsitte-lyssä tulee noudatettavaksi säädettyjen määräaikain laskemisesta annettu laki (150/1930).

5 §. Pykälässä säädetään oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta. Hallitusmuodon 1 päivänä elokuuta 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon lisättiin 16 §, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Pykälän 1 momentin mukaan tukea koskevaan päätökseen (nykyisin elokuvasäätiön tekemä tuenvarauspäätös) tuen hakija saisi vaatia oikaisua elokuvasäätiöltä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Päätöksen tiedoksisaannissa tulisi soveltuvin osin noudattaa tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain säännöksiä niin, että päätös toimitetaan asianomaiselle esimerkiksi postitse saantitodistusta vastaan. Tällöin asianosaisen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä saantitodistuksen osoittamana aikana. Elokuväsäätiön tekemään tukipäätökseen olisi liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun elokuvasäätiön päätökseen hakijalla olisi oikeus hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuslaki korvaa lääninoikeuslain 1 päivästä marraskuuta 1999.

Muutoin muutoksenhausta olisi voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

6 §. Pykälä sisältää säännöksen siitä, että toimihenkilöä tai hallintoelimen jäsentä, joka käsittelee 2 §:ssä tarkoitettuja tukiasioita, olisi pidettävä rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaisena virkamiehenä tehtävää hoitaessaan. Hän ei saisi oikeudettomasti käyttää asemaansa omaksi tai jonkun muun hyödyksi tai paljastaa tehtävää hoitaessaan saamiaan tietoja.

7 §. Pykälä sisältää säännöksen veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarojen käytämisestä elokuvataiteen edistämiseen.

8 §. Pykälän 1 momentissa säädetään ase-
tuksenantovaltuudesta. Sen mukaan asetuk-
sella voidaan säätää tarkemmin tukitoimin-

nan järjestelyistä sekä tukien myöntämisperusteista ja valvonnasta. Asetuksella voitaisiin säätää muun muassa siitä, mitä asioita tukiohjeistojen tulee sisältää, miten tukiohjeistot hyväksytään sekä varojen käyttöä koskevan tiliselvityksen tekemisestä ministeriölle.

Pykälän 2 momentin mukaan opetusministeriö antaisi tarvittaessa tarkempia ohjeita elokuvatukien myöntämisperusteista kuten nykyisinkin.

9 §. Pykälän 1 momentti sisältää lain voimaantulosäännöksen.

Pykälän 2 momentin mukaan lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä ennen lain voimaantuloa.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin tukitoiminnan järjestelyistä sekä tukien myöntämisperusteista ja valvonnasta. Asetuksella voitaisiin säätää muun muassa laaturuudesta, jonka valtion elokuvataidetoimikunta myöntää, siitä, mitä asioita tukiohjeistojen tulee sisältää ja miten tukiohjeistot hyväksytään, sekä varojen käyttöä koskevan tiliselvityksen tekemisestä ministeriölle.

Pykälän 2 momentin nojalla opetusministeriö voisi antaa tarvittaessa myös tarkempia ohjeita tukien myöntämisperusteista.

Nykyinen elokuvan tuotantotuesta annettu valtioneuvoston päätös voitaisiin tarpeettomana kumota ehdotetun lain voimaan tullessa.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä jo ennen kuin se tulee voimaan.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

elokuvataiteen edistämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisesta ja jakelusta sekä muusta elokuvakulttuurin edistämisestä aiheutuviin kustannuksiin voidaan myöntää tukea valtion talousarvioon otetuista varoista.

2 §

Opetusministeriö voi osoittaa Suomen elokuvasaatiölle valtion varoja elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavoin.

Elokuvan ja muun kuvaohjelman tuottajalle, tekijälle ja levittäjälle voidaan myöntää tuotantotukea. Lisäksi muuta tukea voidaan myöntää elokuvateatterin ylläpitäjälle, elokuvajuhlien järjestäjälle sekä tarvittaessa muille tahoille ja henkilöille.

Tuotantotukea ei voida myöntää valtion laitokselle, kunnalle, kuntayhtymälle tai seurakunnalle eikä valtioenemmistöiselle yhtiölle tai edellä mainittuihin verrattavalle yhteisölle tai laitokselle.

3 §

Elokuvasäätiön on tehtävä tuen myöntämisen niin edellyttäessä sopimus tuen saajan kanssa. Elokuvasäätiön tulee myös huolehtia tuen käytön valvomisesta.

4 §

Kun elokuvasaatiö myöntää 2 §:ssä tarkoitettua tukea, sen on noudatettava hallintomenettelylakia (598/1982), tiedoksiannosta

hallintoasioissa annettua lakia (232/1966), asiakirjain lähettämisestä annettua lakia (74/1954) ja kielilakia (148/1922).

5 §

Jos tuen hakija on tyytymätön 2 §:ssä tarkoitetun tuen myöntämistä koskevaan päätökseen, on hakijalla oikeus vaatia kirjallisesti oikaisua elokuvasaatiöltä. Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Muutoin muutoksenhausta on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

6 §

Edellä 2 §:ssä tarkoitettua tukea koskevaa asiaa käsittelevää henkilöä pidetään rikoslain (39/1889) 2 luvun 12 §:n mukaisena virkamiehenä.

7 §

Tässä laissa tarkoitettu tuki suoritetaan ensisijaisesti veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista.

8 §

Tarkempia säännöksiä tukitoiminnan järjestelyistä sekä tukien myöntämisperusteista ja valvonnasta voidaan antaa asetuksella.

Tarkempia ohjeita tukien myöntämisperusteista antaa tarvittaessa opetusministeriö.

9 § Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu- ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin
ta . toimenpiteisiin.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Kulttuuriministeri *Suvi Lindén*