
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion rahoituksesta
elokuvakulttuurin edistämiseen

Työryhmän ehdotus

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 29.9.2016 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen elokuvataiteen edistämisestä annetun lain uudistamiseksi.

Ehdotuksen tuli sisältää muun muassa esitykset elokuvien ja muiden kuvaohjelmien valmistamista, jakelua ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämistä koskevasta valtiontukijärjestelmästä sekä siitä, miten valtiontukien myöntämiseen liittyvä julkisen vallan käyttö järjestetään lain tasolla. Valmistelussa tuli huomioida Suomen elokuvasäätien asema yksityisoikeudellisena säätinä.

Valmistelussa on lisäksi otettava huomioon valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksessa esitetyt kannanotot, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu sekä lainuudistusta varten teetetyt selvitykset. Työryhmän tulee laatia ehdotuksensa elokuvataiteen edistämisestä annetun lain uudistamiseksi hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän puheenjohtajaksi opetus- ja kulttuuriministeriö kutsui ylijohtaja Riitta Kaivosojan opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä jäseniksi toimitusjohtaja Lasse Saarisen, hallintojohtaja Niina Otvan, tuotanto- ja kehitysjohtaja Petri Rossin ja tuotantokontrolleri Pirjo Koskelon Suomen elokuvasäätien ja kulttuuriasiainneuvos Leena Laaksonen, hallitusneuvos Merja Leinosen, kulttuuriasiainneuvos Laura Mäkelän sekä johtaja Jorma Waldénin opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Kulttuuriasiainneuvos Leena Laaksonen jäi pois työryhmästä marraskuussa 2016. Työryhmän sihteeristön muodostivat hallitusneuvos Merja Leinonen ja kulttuuriasiainneuvos Laura Mäkelä. Hallitusneuvos Merja Leinonen jatkoi työryhmässä asiantuntijana siirryttyään valtiovarainministeriöön 1.5.2017.

Työryhmä kokoontui yhteensä 20 kertaa. Työryhmä kuuli työnsä aikana Suomen elokuvasäätiön hallitusta sekä Taiteen edistämiskeskuksen ja Nordisk Film & TV Fondin edustajia. Lisäksi työryhmä järjesti huhtikuussa 2017 elokuva-alan toimijoille keskustelutilaisuuden, jossa pohdittiin elokuvan laatutuen ja käsikirjoitustuen valtionapuviranomaistehtäviä koskevaa työnjakoa. Kesäkuussa 2017 järjestetyssä tilaisuudessa keskusteltiin elokuvan tukijärjestelmän muuttamiseen liittyvistä kysymyksistä sekä lainmuutoksen keskeisestä sisällöstä ja tavoitteista.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa ehdotuksensa kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 26.9.2017

Riitta Kaivosoja

Pirjo Koskelo

Laura Mäkelä

Petri Rossi

Lasse Saarinen

Niina Otva

Jorma Waldén

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 määrärahadista ja sen jakamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö voisi nykyiseen tapaan osoittaa Suomen elokuvasäätiölle valtion varoja jaettavaksi edellä mainittuja tarkoituksia varten.

Suomen elokuvasäätiö toimisi jatkossakin valtionapuviranomaisena elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävissä valtionavustuksissa. Säätiö hoitaisi valtionavustuksiin liittyvät valtionapuviranomaistehtävät valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä koskevaa päätöstä ja takaisinperintäpäätöstä lukuun ottamatta. Nämä päätökset tekisi Taiteen edistämiskeskus.

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

Valtionavustusten myöntämisessä Suomen elokuvasäätiön ja sen hallituksen tulisi noudattaa valtionavustuslain ja hallintolain lisäksi muita hallinnon yleislakeja. Julkisen hallintotehtävän hoitamista ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä valvoisi opetus- ja kulttuuriministeriö. Julkisen hallintotehtävän hoitamista Suomen elokuvasäätiössä valvoisi säätiön hallitus. Säätiön johtaja vastaisi julkisen hallintotehtävän hoitamisen yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä.

Suomen elokuvasäätiön yhteydessä toimisi säätiön asettama neuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi edistää lain 2 §:ssä säädettyjä tavoitteita ja elokuva-alan keskinäistä vuorovaikutusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	4
SISÄLLYS	5
YLEISPERUSTELUT	6
1 JOHDANTO	6
2 NYKYTILA.....	7
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	7
2.1.1 Audiovisuaalista kulttuuria edistäviä toimijoita	7
2.1.2 Laki elokuvataiteen edistämisestä	7
2.1.3 Suomen elokuvasäätiö	8
2.1.4 Elokuvan tukimuodot.....	9
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 Elokuvaan koskeva lainsäädäntö ja käytännöt eräissä Pohjoismaissa	15
2.2.2.1 Ruotsi.....	15
2.2.2.2 Norja	16
2.2.2.3 Tanska	17
2.3 Nykytilan arviointi	18
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	19
3.1 Tavoitteet	19
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	19
3.3 Keskeiset ehdotukset	20
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	21
4.1 Taloudelliset vaikutukset	21
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	21
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	22
5 ASIAN VALMISTELU.....	23
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	23
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	25
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	25
2 VOIMAANTULO.....	34
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	34
LAKIEHDOTUS	37
Laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen	37

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Audiovisuaaliseen kulttuuriin voidaan katsoa kuuluvan elokuvat, televisio- ja radio-ohjelmat, digitaaliset pelit, musiikkivideot ja videotaide sekä näiden tuotanto, jakelu ja kaikenlainen esittäminen samoin kuin audiovisuaalisen kulttuuriperinnön säilyttäminen, koulutus ja tutkimus. Audiovisuaalinen kulttuuri ja sen edistäminen ovat osa valtion kulttuuripolitiikkaa.

Elokuva on keskeinen osa audiovisuaalista kulttuuria. Elokuva kertoo ajastaan, ja se peilaa sitä maailmaa, jossa se on tehty. Elokuva on taidemuoto, joka on kollektiivin tekemä ja taltioima. Toisin kuin esityspaikkaan sidotut kulttuurimuodot, elokuva voidaan esittää samanaikaisesti useille eri yleisöille eri paikoissa. Yleisöllä on lisäksi mahdollisuus kokea elokuva myös ajasta ja paikasta riippumattomissa jakelukanavissa.

Taidemuotona elokuvalla on suuri merkitys kansallisen ja kielellisen kulttuurin ja identiteetin rakentajana ja ylläpitäjänä. Elokuva on synteesi monista eri taidemuodoista: se yhdistää kirjoitettua sanaa sekä lavastus-, sävel-, kuva- ja näyttämötaidetta. Elokuvateokseen heijastuu usean eri taiteenlajin kulttuurivaikutus, ja siten elokuva on luovien alojen ytimessä.

Elokuvalle on ominaista sen kaksinainen luonne: elokuvan valmistaminen on taidetta, mutta sen tuottaminen ja levittäminen on yritys- ja liiketoimintaa. Elokuva ei tuoteta oopperan ja teatterin tavoin pääosin julkisin varoin ylläpidetyissä taidelaitoksissa, vaan elokuva 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 myönnettävästä 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 2017 valtion talousarviossa on kotimaisen elokuvan tukemiseen varattu noin 25 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 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 muodostaa pitkissä näytelmäelokuvissa keskimäärin noin 40 prosenttia tuotantojen kokonaiskustannuksista, ja viime vuosina se on enimmillään ollut noin miljoona euroa. Dokumenttielokuvien keskimääräinen kokonaisbudjetti vuonna 2016 oli noin 260 000 euroa. Valtion rahoitus oli keskimäärin noin 50 prosenttia kokonaiskustannuksista ja enimmillään noin 120 000 euroa.

Suomen elokuvasäätiö, jäljempänä SES, on perustettu vuonna 1969 edistämään ja kehittämään kotimaista elokuvatuotantoa ja -taidetta. Se on 1970-luvulta lähtien myöntänyt tukea elokuvan edistämiseen. Säätiön pääasiallinen tehtävä on viime vuosina ollut myöntää opetus- ja kulttuuriministeriön osoittamaa valtion rahoitusta edelleen valtionavustuksin elokuvan tuottamiseen, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen.

Elokuvalain ohella elokuvaan liittyviä säännöksiä on myös muualla 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 SES jatkaisi valtionapuviranomaisena elokuvakulttuurin edistämistä koskevissa valtionavustusasioissa. Esityksellä pyritään selkeyttämään SESin 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 monta toimijaa. 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 edistämiskeskukselta 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 laatumukea, elokuva-alan taiteilija-apurahoja, alueellisten elokuvakeskusten toiminta-avustuksia, elokuvafestivaalien ja -tapahtumien toiminta- ja hankeavustuksia sekä muita elokuvakulttuuritoiminnan kohdeavustuksia ja apurahoja.

SES, 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 rahapelitoiminnan tuotosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi elokuvalain 2 §:n 1 momentin mukaan osoittaa SESille valtion varoja elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavoin. Varojen osoittamista SESille 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 SESin varoista myönnetty tuotantotuki on elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (1360/1968) 6 §:n 5 kohdan mukaan verovapaata.

Elokuvalain esitöiden (HE 77/2001) 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. Elokuva 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.

Kaikkia edellä mainittuja kolmea kulttuurituotteen kriteeriä sovelletaan tukiharkinnassa. Ensimmäinen kriteeri asettaa hankkeen taiteellista ulottuvuutta koskevan vaatimuksen tuotannon sisältökuvauksen ja käsikirjoituksen arviointiin. Toinen kriteeri edellyttää tuotannon sisällön muiden 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 audiovisuaalinen taidetoimikunta.

Elokuvalain 3 §:n mukaan SESin on tehtävä tuen myöntämisen niin edellyttäessä sopimus tuen saajan kanssa. SESillä 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. SESin on pykälän mukaan pidettävä tukiohjeisto maksutta yleisön saatavilla toimipaikassaan ja tietoverkossa.

SESin tulee elokuvalain 3 §:n mukaan huolehtia tuen käytön valvomisesta. Elokuva-asetuksen 4 §:n mukaan säätiön on vuosittain annettava opetus- ja kulttuuriministeriölle kertomus tuen myöntämistä 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 SESin on sovellettava hallintolakia (434/2003), arkistolakia (831/1994), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), kielilakia (148/1922) ja saamen kielilakia (1086/2003) jollei valtionavustuslaissa toisin säädetä.

Muutoksenhausta SESin tekemään päätökseen säädetään elokuvalain 5 §:ssä. Sen mukaan tuen hakijalla on oikeus vaatia kirjallisesti oikaisua SESiltä, 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 2 luvun 12 §: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

SES on vuonna 1969 perustettu yksityisoikeudellinen säätiö. Sen perustajia ovat opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi Suomen elokuvateatterinomistajain liitto ry, Suomen Elokuvatuotoimistojen liitto ry ja Suomen Filmivalmistajien liitto ry.

SESin alkuperäisenä tarkoituksena on ollut ensisijaisesti lainoin ja avustuksin edistää ja tukea kotimaista elokuvatuotantoa ja -taidetta. Voimassa olevien sääntöjen mukaan SESin tarkoituksena on edistää ja kehittää suomalaista elokuva- ja audiovisuaalista kulttuuria Suomessa ja ulkomailla. Tarkoituksensa toteuttamiseksi SES tukee suomalaista elokuvaa ja muuta kuvaohjelmatuotantoa, elokuvien ja muiden kuvaohjelmien levittämistä ja esittämistä kotimaassa ja ulkomailla sekä muilla vastaavilla keinoilla vahvistaa elokuva- ja audiovisuaalista kulttuuria Suomessa.

Yksityisoikeudellisena säätiönä SESin toimintaa säätelee säätiölaki (487/2015). Säätiön toiminnasta ja organisaatiosta on määrätty säätiön säännöissä ja työjärjestyksessä. Voimassa olevan työjärjestyksen mukaan SESissä on kolme osastoa: tuotanto- ja levitysosasto, kansainvälinen osasto ja hallinto-osasto.

SESin hallintoelimiä ovat hallitus ja toimitusjohtaja. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää elokuva- ja audiovisuaalisen alan keskeisiä tahoja kuultuaan säätiön hallituksen jäsenet ja varajäsenet sekä varsinaisten jäsenten keskuudesta hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Hallituksen jäsenten 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 määräjän jälkeen henkilö voidaan nimittää yhdeksi jatkokaudeksi.

SESissä työskentelee vuonna 2017 yhteensä 24 työntekijää. Henkilöstöstä kolmetoista on suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon, seitsemän alemman korkeakoulututkinnon ja neljä toisen asteen tutkinnon. Esittelijöinä toimivia tuotantoneuvoja on neljä, ja he kaikki ovat suorittaneet ylemmän korkeakoulututkinnon.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käy vuosittain SESin kanssa tavoitekeskustelut, jossa sovitaan seuraavan vuoden toiminnan painopisteistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei tee säätiön kanssa tulossopimusta. Ministeriön SESille myöntämässä valtionavustuspäätöksissä on vuosittain määritelty säätiölle edelleen myönnettäväksi osoitetun määrärahan käytön yleiset tavoitteet.

2.1.4 Elokuvan tukimuodot

Elokuvalain 3 §:n perusteella SES 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. Tukiohjeistot hyväksyy elokuvalain 8 §:n 3 momentin mukaan SESin hallitus.

SESin 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.
Useamman elokuvan kehittämistuki (slate)	Suomessa rekisteröity elokuvan tuotantoyhtiö	Kehittämishanke voi sisältää 3-5 näytelmäelokuvaa koskevaa elokuvahanketta (yksi voi olla sarjamuotoinen draama).	Tuen enimmäismäärä on 150 000 euroa.

Tuotantotuki	Suomessa rekisteröity elokuvan tuotantoyhtiö	Elokuvan valmistamiseen, 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: kotimaisen elokuvan ja kansainvälisten yhteistuotantoelokuvien markkinointi- ja levityskustannukset Suomen elokuvateatterilevityksessä ja sitä täydentävissä jakelukanavissa.	Tuen enimmäismäärä on 120 000 euroa.
KULTTUURIVIEN- NIN TUKI			
Kulttuuriviennin hanketuki	Suomessa rekisteröity tuotantoyhtiö ja elokuvan kansainvälisten kaupallisten hyödyntämisoikeuksien haltija, tekijä tai tekijäryhmä	Suomalaisen elokuvan viennin edistämistä koskevat hankkeet.	Erityisestä syystä voidaan myöntää täysimääräisesti (100 %).
Kulttuuriviennin materiaalituki	Suomessa rekisteröity elokuvan tuotantoyhtiö	Tuettavat toimenpiteet: elokuvan kansainvälisen esityskopion valmistuskustannukset ja elokuvan esittelymateriaalin valmistaminen.	Erityisestä syystä voidaan myöntää täysimääräisesti (100 %).
Kulttuuriviennin matkatuki	Suomessa rekisteröity elokuvan tuotantoyhtiö ja elokuvan tekijä	Matkakustannukset kansainväliseen elokuvatapahtumaan, jos hakijan elokuva on tapahtuman kilpailusarjassa tai muussa ohjelmistossa.	Erityisestä syystä voidaan myöntää täysimääräisesti (100 %).
ESITYSTOIMINNAN TUKI			
Elokuvateattereiden tekniikan kehittäminen	Elokuvateatteritoiminta a ylläpitävä yhteisö	Pienten ja keskisuurten kuntien elokuvateattereiden tekniikan kehittäminen sekä esitys- ja yleisötilojen kunnostustyöt.	Enintään 50 % hankkeen kokonaiskustannuksista. Enintään 70 000 euroa laitehankinnoissa ja enintään 100 000 euroa kunnostushankkeissa.
Laitehankinta- ja kunnostustuki	Elokuvateatteritoiminta a ylläpitävä yhteisö	Pienten ja keskisuurten kuntien elokuvateattereiden tekniset laitehankinnat sekä esitys- ja yleisötilojen kunnostustyöt.	Enintään 50 % hankkeen kokonaiskustannuksista. Enintään 70 000 euroa laitehankinnoissa ja enintään 100 000 euroa kunnostushankkeissa.
Elokuvateattereiden toimintatuki	Elokuvateatteritoiminta a ylläpitävä yhteisö.	Tarkoituksena on taata alueellisesti kattava elokuvateattereiden perustarjonta sekä kannustaa elokuvateattereita uusien toimintamallien kehittämiseen.	Enintään 6 000 euroa vuodessa.

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 yhteisölle, 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 osallistumismaksun 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 SESin toimitusjohtajalle. Hankkeita arvioidaan sisällöllisenä, ilmaisullisena ja tuotannollisena kokonaisuutena. 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 valmistelevalle kokouksessa. Valmistelevalle 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 2017 valtion talousarviossa varattu opetus- ja kulttuuriministeriön päälukossa momentilla 29.80.52 (rahapelitoiminnan voittovarat taiteen edistämiseen) yhteensä noin 30 miljoonan euron määräraha. Määrärahasta noin 25 miljoonaa euroa osoitetaan elokuvataiteen edistämiseen ja noin viisi miljoonaa euroa audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen. Määrärahoja jakavat opetus- ja kulttuuriministeriön ohella SES, Taiteen edistämiskeskus, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti ja Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus AVEK. Seuraavassa taulukossa kuvataan, mitä määrärahoja kukin taho jakaa.

Taulukko 2. Vuoden 2017 valtion talousarviossa elokuvataiteen ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämiseen osoitettuja määrärahoja jakavat tahot.

Toimija	Määräraha euroa
Suomen elokuvasäätiö - elokuvan ja lastenelokuvan tuotanto, levitys, ja esittämistoiminta sekä festivaalit	24 567 000
Suomen elokuvasäätiö - toimintamääräraha	2 007 000
Taiteen edistämiskeskus - valtion audiovisuaalinen taidetoimikunta	1 404 000
Mediakasvatusmäärärahat - KAVIn asiantuntijalausunnot	360 000
Elokuva-alan järjestöt	750 000
Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskus - DigiDemo-ohjelma	800 000
YHTEENSÄ	29 888 000

Elokuvataiteen edistämiseen varatusta määrärahasta suurimman osan jakaa SES, yhteensä noin 23 miljoonaa euroa. Seuraava taulukko kuvaa, miten SES on vuonna 2016 jakanut määrärahaa eri tukimuodoille.

Taulukko 3. Suomen elokuvasäätiön myöntämät määrarahat tukimuodoittain vuonna 2016.

	hakemukset/ myönnöt/kpl	tuet yht €
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

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

Tukiryhmä 3: ESITYSTOIMINNAN TUKI		246 750,00
Elokuvateattereiden tekniikan kehitt. 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 markkinoini- 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
Elokuvfestivaalituki	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 yksittäisille taiteilijoille, työryhmille ja yhteisöille. Taike myöntää toiminta-avustuksia alueellisten elokuvakeskusten toimintaan ja erityisavustuksia esimerkiksi alueellisten elokuvafestivaalien järjestämiseen. Audiovisuaalinen taidetoimikunta puolestaan myöntää laatumukea, joka myönnetään jälkikäteen taiteellisesti korkeatasoisen ja laadukkaan elokuvan tai muun kuvaohjelman tuottajalle uuden tuotannon kehittämiseen.

Laatutuen lisäksi audiovisuaalisten taiteiden toimikunta myöntää kohdeapurahoja ja taiteilija-apurahoja. Kohdeapurahat on tarkoitettu yksittäisille taiteilijoille, ja ne ovat käytännössä olleet käsikirjoitusapurahoja. Taiteilija-apurahoista elokuvalle on varattu 26 apurahavuotta (à 1700 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 määrärahat elokuvataiteen edistämiseen vuonna 2016.

Avustusmääräraha	Hakemusten lkm	Päätäjä	Euroa
Elokvien laatumuki	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 talousarvion otetusta määrärahasta 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 valtionavustus päätöksen 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 maksaminen 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 sellaista tukea 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 kohtuuttomasti 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 käytännössä sisämarkkinoille soveltuviksi. Säännös ei kuitenkaan sinänsä vaikuta jäsenvaltion velvollisuuteen ilmoittaa tuki komissiolle. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan valtionavustuksista elokuva-alan tuet on ilmoitettu komissiolle valtiontukina.

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

Ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklassa säädetään audiovisuaalisia teoksia edistävästä tukiohjelmista. Artiklan 1 kohdan mukaan tukiohjelmat audiovisuaalisten teosten käsikirjoittamisen, kehittämisen, tuotannon, levityksen ja myynninedistämisen tukemiseksi ovat perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla 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 määriteltyyn kulttuurikriteerin luetteloon.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 4–8 kohdassa määritellään yksityiskohtaisesti tukikelpoiset kustannukset ja tuki-intensiteetti. Ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklassa puolestaan säädetään ilmoituskynnyksarvoista. Sen mukaan ryhmäpoikkeusasetusta ei sovelleta audiovisuaalisia teoksia edistäviin tukiohjelmiin, joka ylittää 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 yhteenvedotiedot jälkikäteen ja komissio valvoo tukia jälkivalvontana. Ryhmäpoikkeusasetuksen II luvussa säädetään valvonnasta. Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvista tuista on toimitettava komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä yhteenvedo 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 valtiontukien verkkosivustolla.

2.2.2 Elokuva 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, veroina kerättävää tukea tai lainaperusteista tukea. Tukijärjestelmiin voi myös sisältyä erilaisia kannustinjärjestelmiä, joilla esimerkiksi houkutellessa ulkomaisia tuotantoja kyseiseen valtioon.

Tuen myöntäminen on EU:n jäsenvaltioissa organisoitu neljällä vaihtoehtoisella 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 elokuvatasopimuksella (filmavtal), jonka osapuolina olivat Ruotsin valtio, elokuva-alan 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 on 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 ja ulkomaisen elokuvan levittämiseen ja esittämiseen Ruotsissa ja ulkomailla. Tukea myönnetään myös elokuvan saavutettavuuden edistämiseen näkö- ja kuulovammaisille, lukemisesteisille ja eri vähemmistökieliryhmiin kuuluville. Elokvakulttuurin 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. Elokvainstituutti on säätiö, joka vastaa elokuvakulttuurin edistämisestä, elokuvien arkistoinnista, elokuvatuotuksen myöntämisestä ja elokuva koskevista kansainvälisistä asioista. Elokvainstituutissa työskentelee 118 henkilöä. Elokvainstituutilla on 9-jäseninen hallitus, jonka valtioneuvosto nimittää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksen jäsenet edustavat kulttuuri-, elokuva- ja yliopistomaailmaa. Elokvainstituutin nykyisessä hallituksessa on neljä elokuva-alan edustajaa ja yksi peliteollisuuden edustaja. Yksi jäsenistä edustaa instituutin työntekijöitä. Ruotsin elokuvainstituutin lisäksi Ruotsissa toimii neljä alueellista elokuvarahastoa (Film Väst, Filmpool Nord, Film Skåne ja Filmregion Stockholm-Mälardalen).

Vuonna 2016 elokuvainstituutin kokonaisrahoitus oli yhteensä noin 580 miljoonaa kruunua (noin 60 miljoonaa euroa). Elokvasopimuksen mukaisen rahoituksen osuus elokuvainstituutin kokonaisrahoituksesta oli noin 449 miljoonaa kruunua (noin 46 miljoonaa euroa). Elokvainstituutti 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, joille 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 elokuvakeskukset ja alueelliset elokuvarahastot.

Vuonna 1955 perustettu Norjan elokuvainstituutti toimii kulttuuriministeriön alaisuudessa, ja se on valtion elokuvapoliittinen toimeenpaneva ja neuvoo-antava elin. Elokvainstituutti 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. Elokvainstituutti vastaa myös Norjan elokuvakomissio toiminnasta, jolla markkinoidaan Norjaa elokuvien kuvauspaikkana. Norjan elokuvainstituutin lisäksi Norjassa toimii kolme alueellista elokuvarahastoa (Mediefondet Zephyr, Filminvest3 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 elokuvainstituutin (Lov om film, 3/12/1997 nr 186) tarkoituksena on edistää elokuvataidetta sekä elokuva- ja elokuvateatterikulttuuria Tanskassa. Elokuvainstituutin (Det Danske Filminstitut) tehtävistä ja hallintorakenteesta, tuotantoneuvoista, elokuvatuotteiden myöntämisestä, elokuvien arkistoinnista, medianeuvostosta ja elokuvien ikärajoista.

Tanskan elokuvainstituutti on kulttuuriministeriön alaisuudessa toimiva valtion virasto. Elokuvainstituutin 2 §:n mukaan elokuvainstituutin tehtävänä on elokuvatuotantojen tukeminen (käsikirjoittamisesta tuotantoon, jakeluun ja esittämiseen), 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 yleensä elokuvakulttuurin 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 elokuvainstituutin 2 §:n mukaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksessa on seitsemän jäsentä, joista kolmella tulee olla kulttuurin, viestinnän (media) 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.

Elokuvainstituutin 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 elokuvapolitiikalla (filmaftale), jonka hallitus ja parlamentti tekevät neljäksi vuodeksi kerrallaan. Nykyinen elokuvapolitiikka on voimassa vuoden 2018 loppuun asti. Elokuvapolitiikan lisäksi Tanskassa on voimassa mediapolitiikka sopimus (mediepolitisk aftale), joka on voimassa vuoden 2018 loppuun. Mediapolitiikassa 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. Elokuvapolitiikan ja mediapolitiikan sopimuksen toimeenpanijana on Tanskan elokuvainstituutti.

Kulttuuriministeriö tekee elokuvainstituutin kanssa nelivuotisen tulossopimuksen (Rammeaftale), jossa sovitaan elokuvainstituutin tehtävistä ja konkreettisista toimenpiteistä, joilla toimeenpannaan elokuvapolitiikassa sovittuja tavoitteita. Tulossopimuksessa sovitaan muun muassa sopimuskaudella tuettavien elokuvien määrästä sekä tuettaviin toimintoihin osoitettavien määrärahojen minimi- ja maksimirajoista. Elokuvainstituutti hallinnoi lisäksi julkisen palvelun rahastoa ja toimii kuvaohjelmaluokittelua hoitavan Medianeuvoston (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 SESissä, jolla on katsottu olevan parhaimmat edellytykset arvioida elokuvatukia koskevia hakemuksia. Elokuvain voimaantulon jälkeen elokuva-alan muutosten ohella suomalaisessa yhteiskunnassa on tapahtunut merkittäviä rakenteellisia muutoksia ja viranomaisten hallintomenettelyjä on uudistettu. Esimerkiksi hallintolaissa (434/2003) on yhtenäistetty viranomaisten hallintomenettelyn periaatteita. Myös elokuvain kanssa samaan aikaan voimaan tullut Suomen perustuslaki (731/1999) on vahvistanut perusoikeuksien normatiivista sitovuutta ja laajentanut suojaa nauttivien perusoikeuksien alaa. Muuttuneen toimintaympäristön vuoksi elokuvain 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 takaisinperintää. Muulle kuin viranomaiselle ei ole pidetty mahdollisena antaa toimivaltaa päättää avustusten takaisinperinnästä (esimerkiksi PeVL 45/2006 vp).

Elokuvain 2 §:n perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö on osoittanut SESille vuosittain valtion varoja elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavoin. Yksityisoikeudellisenä säätiönä toimivalla SESillä on siten ollut julkinen hallintotehtävä. SES on käytännössä toiminut valtionapuviranomaisena. Se on jakanut elokuvaan osoitetut julkiset varat valtionavustuksina ja tehnyt valtionavustuspäätökset. Valtionapuviranomaisena toimiessaan SES on vastannut myös elokuvalla myönnettujen valtionavustusten takaisinperinnästä. Elokuva-asetuksen 3 §:n mukaan SESin hallituksen hyväksymän 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.

SESin työjärjestyksen mukaan toimitusjohtaja päättää esittelystä säätiön myöntämistä avustuksista. Toimitusjohtajan nimittää tehtävänsä SESin hallitus. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 16 päivänä joulukuuta 2013 tekemässään päätöksessä² todennut, että SESin 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 SESin 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 SESin käytäntöjä on julkisten varojen jakamista koskevan päätöksenteon osalta tarkoituksenmukaista selkeyttää.

Elokuvain 8 §:n 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi tarvittaessa antaa tarkempia ohjeita tukien myöntämisperusteista. Ministeriö ei kuitenkaan ole antanut lain mahdollistamia ohjeita. Elokuva-asetuksen 4 §:n mukaan SESin on vuosittain annettava opetus- ja kulttuuriministeriölle kertomus tuen myöntämistä koskevasta toiminnastaan sekä selvitys säätiölle osoitettujen valtion varojen käytöstä. Elokuvalain 3 §:n mukaan SESin 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

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.

asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on aiemmin mainitussa päätöksessään katsonut, että opetus- ja kulttuuriministeriö on lyönyt laimin tehokkaasti ja kokonaisvaltaisesti valvoa SESin toimintaa. Elokuvalain valvontaa koskevia säännöksiä ja opetus- ja kulttuuriministeriön käytäntöjä on näin ollen tarkoituksenmukaista uudistaa ja tehostaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laillisuustarkastuskertomuksessaan laajasti kiinnittänyt huomiota SESin valtionavustuskäytäntöihin. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kannanottonaan todennut, että SESin tulee muuttaa tuen myöntämiseen liittyviä käytäntöjä siten, että niissä otetaan huomioon valtionavustuslain ja hallintolain vaatimukset. SESin valtionavustusten myöntämiseen liittyvät prosessit on tarkoituksenmukaista uudistaa kokonaisuudessaan.

Voimassa olevassa elokuvalaissa ei ole lain tavoitteita koskevaa säännöstä. Joitakin yksittäisiä elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamiseen ja jakeluun sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen SESin myöntämiä tukia koskevia tavoitteita on löydettyissä SESin tukiohjeistosta. Jotta julkisten varojen jakamista koskevat yleiset tavoitteet olisivat selkeät ja johdonmukaiset, elokuvalakiin on tarkoituksenmukaista sisällyttää lain tavoitetta koskeva säännös.

Elokuvalain 8 §:n 3 momentin mukaan SESillä tulee olla tukien myöntämistä varten säätöön 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 SESillä 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 SESin myöntämässä tuet ovat valtionavustuksia, tukiohjeistojen merkitys, rooli ja tarpeellisuus on tarkoituksenmukaista arvioida.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Elokuva on taidemuoto, jonka rahoituksesta valtion rahoitus muodostaa yhden kokonaisuuden. Esimerkiksi kotimaisten pitkien näytelmäelokuvien keskimääräisestä kokonaisbudjetista valtion rahoitus oli vuonna 2016 noin 40 prosenttia. Esityksen tavoitteena on uudistaa elokuvakulttuurin edistämistä ja elokuvan valtion rahoitusta koskeva lainsäädäntö vastaamaan elokuva-alan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja voimassa olevan perustuslain säännöksiä.

SESin asema elokuvan tuotantoon tarkoitettujen tukien myöntäjänä on perustunut 1970-luvulta jatkuneeseen käytäntöön. Säätöillä on vakiintunut asema valtion rahoituksen jakajana elokuva-alan toimijoille. Voimassa oleva perustuslaki asettaa tiettyjä edellytyksiä julkisen hallintotehtävän antamiselle yksityiselle toimijalle. Esityksen tarkoituksena on selkeyttää SESin 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 SESin ja elokuva-alan toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Valtionavustuslaissa tarkoitettua 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 sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämisen myöntämiseen liittyvien valtionapuviranomaistehtävien hoitaminen olisi siten mahdollista antaa joko valtion viranomaisen tehtäväksi tai nykyiseen tapaan SESin tehtäväksi.

Siinä tapauksessa, että elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämisen myöntämiseen 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,

tuottamisesta ja jakelusta. Elokuvahankkeet ja niihin liittyvä valtion rahoitus jakautuvat usealle vuodelle. Valtion elokuvaan myöntämä rahoitus on yksi osa elokuvatuotannon kokonaisrahoituksesta. Valtion rahoitus on merkityksellinen, koska se muodostaa elokuvahankkeen perusrahoituksen ja vahvistaa hankkeen uskottavuutta muille rahoittajille. Elokuvaan koskevat valtionapuviranomaistehtävät edellyttävät elokuva-alan erityisluonteen vuoksi erityisosaamista, jota on valtion viranomaista enemmän kertynyt SESille. Valtionapuviranomaistehtävät edellyttäisivät myös sellaista pitkäkestoista panostamista valtionavustuksen kohteina oleviin elokuvahankkeisiin, mihin valtion viranomaisella ei käytännössä ole mahdollisuutta. Lisäksi valtion tehtävänä ei ole puuttua elokuvahankkeiden sisältöihin. Yhtenä sivistyksellisenä oikeutena tulee perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan turvata taiteen vapaus.

SES on perustettu vuonna 1969. Sen perustajina on elokuva-alan toimijoiden lisäksi ollut opetus- ja kulttuuriministeriö. Säätiön tehtävä liittyy kotimaisen elokuvatuotannon ja -taiteen tukemiseen ja edistämiseen. SES on myöntänyt tukea elokuvan tuottamiseen ja elokuvakulttuurin edistämiseen 1970-luvulta lähtien. SESissä on sellaista elokuva-alan erityisosaamista, jota elokuva-alaa koskevat valtionapuviranomaistehtävät edellyttävät. SESin henkilökunta tuntee laaja-alaisesti elokuva- ja audiovisuaalista alaa. SES on paitsi kansallisesti myös kansainvälisesti tunnettu elokuva-alan osaaja. Elokuva-alan toimijat ovat tottuneet asioimaan SESin kanssa. Elokuva-alan toimijat ovat myös korostaneet, että taiteen autonomian säilyttämiseksi elokuvahankkeet tulisi käsitellä valtion viranomaisesta erillään olevassa itsenäisessä säätiössä, SESissä, jonka toimintaa elokuva-alan toimijat pitävät viranomaistoimintaa joustavampana.

Valtionapuviranomaistehtävien hoitamista koskevien vaihtoehtojen välisessä arvioinnissa on katsottu, että SES soveltuu valtion viranomaista paremmin elokuva-alan valtionapuviranomaistehtävien hoitajaksi. SESillä on edellä selostetun mukaisesti sellaista erityisosaamista, jota tuotantotuen, jakelutuen ja käsikirjoitusapurahan sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen liittyvien valtionavustusten valtionapuviranomaistehtävät edellyttävät. SESillä on myös ammattitaitoinen henkilökunta käsittelemään elokuvaa koskevia valtionavustuksia.

Yksityisoikeudellisena säätiönä toimiva SES ei voi hoitaa sellaisia valtionapuviranomaisen tehtäviä, joissa on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan muulle kuin viranomaiselle ei ole pidetty mahdollisena antaa esimerkiksi toimivaltaa päättää valtionavustuksen takaisinperinnästä (PeVL 45/2006 vp). Koska elokuvien valtionavustuksiin liittyvää turvaamistoimenpidettä, maksatuksen keskeytystä, voidaan pitää suhteellisen merkittävänä tehtävänä, esityksessä on lähdetty siitä, että SES ei hoitaisi myöskään tätä tehtävää. Tämän vuoksi elokuvan valtionavustusten maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevat tehtävät tulisi antaa valtion viranomaisen tehtäviksi. Käytännössä vaihtoehtoisia tahoja näiden tehtävien hoitamiseen taiteen ja kulttuurin toimialalla olisivat opetus- ja kulttuuriministeriö ja Taike. KAVI on myös audiovisuaalisen kulttuurin toimialalla toimiva valtion virasto, mutta sen pääasialliset viranomaistehtävät liittyvät kuvaohjelmalain (710/2011) valvontaan ja kulttuuriperintöaineistojen säilyttämiseen.

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 ja sen yhteydessä toimivalla audiovisuaalisten taiteiden toimikunnalla on siten kokemusta elokuva- ja audiovisuaalisen kulttuurin toimialalle myönnettävien valtionavustusten valtionapuviranomaistehtävistä. Tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona on pidettävä sitä, että Taikelle annettaisiin SESin myöntämien valtionavustusten maksatuksen keskeyttämistä ja 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 SESille valtion varoja elokuvan käsikirjoittamista, tuotantoa ja jakelua varten sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että SES toimisi jatkossakin valtionapuviranomaisena elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävissä valtionavustuksissa. SES hoitaisi valtionavustuksiin liittyvät valtionapuviranomaistehtävät valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä koskevaa päätöstä ja takaisinperintäpäätöstä lukuun ottamatta. Nämä päätökset tekisi Taike.

SESin hallitus päättäisi elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettävistä valtionavustuksista. Hallitus tekisi päätökset SESin johtajan esittelystä.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisessa SESin ja sen hallituksen olisi noudatettava hallinnon yleislakeja. Julkisia hallintotehtäviä hoitaviin henkilöihin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Julkisen hallintotehtävän hoitamista ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettuja valtion varoja valvoisi opetus- ja kulttuuriministeriö. SESin hallitus valvoisi julkisen hallintotehtävän hoitamista säätiössä. Säätiön johtaja vastaisi julkisen hallintotehtävän hoidon yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä.

Valtionavustuksia voitaisiin myöntää vain sellaisen elokuvan tuotantoon, jota pidettäisiin kulttuurituotteena. Elokuvaa 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 olisi 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 SESin yhteydessä olisi säätiön nimeämä neuvottelukunta. Neuvottelukunta nimettäisiin kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja siinä olisi puheenjohtajan lisäksi enintään seitsemän muuta jäsentä. Jäsenet edustaisivat lain 7 §:ssä mainittuja tahoja. Neuvottelukunnan puheenjohtajana olisi SESin johtaja.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia. Esitys on toteutettavissa vuosina 2018–2021 koskevan julkisen talouden suunnitelman puitteissa. Rahoitusta voidaan myöntää arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettua rahapelitoiminnan tuotosta.

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 SESin toimintaan

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

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

Valtionavustuskäytäntöjä koskevat edellä selostetut muutokset lisäävät jonkin verran SESin hallinnollista työtä, etenkin uudistuksen alkuvaiheessa. SESin hallinnollista työtä lisää jonkin verran myös säätiön yhteyteen nimettävä elokuva-alan keskinäistä vuorovaikutusta edistävä neuvottelukunta.

Vaikutukset Taiken toimintaan

Nykyisin 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 sihteerin esittelystä. Esityksessä ehdotetaan, että laatutukea koskevat valtionavustustehtävät siirrettäisiin Taikelta SESiin.

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

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Taike tekisi SESin myöntämien valtionavustusten maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää koskevat päätökset. SES ei ole käytännössä tehnyt yhtään maksatuksen keskeyttämistä koskevaa päätöstä. Takaisinperintäpäätöksiä SES on vuonna 2014 tehnyt yhteensä kaksi, vuonna 2015 yhden ja vuonna 2016 yhteensä kaksi. Takaisinperintäpäätöksissä on pääsääntöisesti ollut kyse euromäärältään vähäisistä valtionavustuksista.

SESin myöntämien valtionavustusten maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevan päätöksenteon siirtyminen SESistä 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 ennakoida ja arvioida. Kun uudistuksen toteutumisesta ja vaikutuksista on saatu riittävästi kokemuksia ja tietoa, tarkoituksena on arvioida Taikelle uudistuksessa siirtyvien tehtävien hoitamiseen käytettävissä olevien resurssien riittävyyttä.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Audiovisuaalisen kulttuurin tukeminen on osa valtion kulttuuripolitiikkaa. Kotimaisen elokuvan tukemisella varmistetaan audiovisuaalisen kulttuurimme saatavuus, moninaisuus ja moniäänisyys. Elokuva on taidemuotona muista taiteenlajeista poikkeava, koska sen valmistaminen on taiteellinen prosessi, mutta elokuvan tuottaminen, levittäminen ja esittäminen on yritys- ja liiketoimintaa.

Audiovisuaalisen kulttuurin edistämisen merkitys yhteiskunnassa heijastuu toimialan kehittymisen lisäksi muun muassa alueellisen ja paikallisen kulttuurielämän elävöitymiseen ja sitä kautta sosiaalisen koheesion vahvistumiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Elokuvateattereiden digitalisoitumisen myötä elokuvasta on tullut maantieteellisesti tasa-arvoinen matalan kynnyksen kulttuuripalvelu. Digitaaliset elokuvateatterit ovat laajentaneet myös paikkakuntien muuta kulttuuritarjontaa, esimerkiksi esittämällä oopperateoksia suorana.

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 onkin asema ja rooli yli 80 prosentissa Suomessa tuotetuissa elokuvissa. Siten valtion rahoituksella on merkittävä vaikutus suomalaisen elokuva-alan kehittymiseen ja jatkuvuuteen.

Elokuva on yksi luovan talouden toimialoista. Luovan talouden toimijoille on ominaista aineettomaan pääomaan pohjautuva 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 monistettavia sekä se, että digitalisaatio tarjoaa uusia mahdollisuuksia niiden 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 vaikutusta väestön työllisyyteen. Elokuvatuotannot hyödyntävät myös tuotantopaikkakunnan ja – alueen paikallisia majoitus- ja

ravitsemuspalveluja sekä rakennus-, 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 rahapelitoiminnan tuotoista myönnettäviä harkinnanvaraisia valtionavustuksia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Laillisuustarkastuskertomuksessa⁴ kiinnitettiin huomiota myös SESin myöntämiin valtionavustuksiin sekä niitä koskeviin päätöksiin ja menettelytapoihin.

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

SESin 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 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 SESille delegoida toimivaltaa elokuvan valmistamiseen, jakeluun ja elokuvakulttuurin edistämiseen liittyvissä valtionavustusasioissa ja mitä muita huomionarvoisia seikkoja mahdollisesti liittyy SESin toimintaan. Selvitys SESin 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.

⁴ Laillisuustarkastuskertomus. Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, 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.

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.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 29 päivänä syyskuuta 2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esitysluonnos elokuva-lain uudistamiseksi. Ehdotuksen tuli sisältää muun muassa esitykset elokuvien ja muiden kuvaohjelmien valmistamista, jakelua ja audiovisuaalisen kulttuurin edistämistä koskevasta valtiontukijärjestelmästä sekä siitä, miten valtiontukien myöntämiseen liittyvä julkisen vallan käyttö järjestetään lain tasolla. Valmistelussa tuli huomioida SESin asema yksityisoikeudellisena säätiönä. Valmistelussa oli lisäksi otettava huomioon valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomuksessa esitetyt kannanotot, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu sekä lainuudistusta varten teetetyt selvitykset. Työryhmän jäseninä olivat opetus- ja kulttuuriministeriön ja SESin 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. Elokuva-alan edustajat pitivät tärkeänä, että käsikirjoitustukeen liittyvät valtionapuviranomaistehtävät hoidetaan jatkossakin SESissä. Työryhmä järjesti elokuva-alan toimijoille toisen keskustelutilaisuuden 19 päivänä kesäkuuta 2017. Tilaisuuden tarkoituksena oli keskustella elokuvan tuotantotuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvistä periaatteista sekä lainmuutoksen keskeisestä sisällöstä ja tavoitteista. Elokuva-alan edustajat eivät pitäneet kannatettavana takaisinmaksettavan tuotantotuen käyttöönottoa.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä keskusteli elokuva-lain uudistustyöstä SESin hallituksen kanssa 27 päivänä huhtikuuta 2017 ja 29 päivänä elokuuta 2017.

Esitys perustuu pääasiassa työryhmässä valmisteltuun esitykseen elokuva-lain uudistamiseksi. [Esitys on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.]

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi x päivänä kuuta 20xx esitysluonnoksesta lausunnon...

Lausuntoja annettiin yhteensä xx, joista...

Lausunnoista on opetus- ja kulttuuriministeriössä laadittu lausuntoyhteenveto.

Lausunnonantajat pitivät esitystä...

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Sen mukaan laissa säädettäisiin 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.

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. Elokuvakulttuurin edistämisen tavoitteena on vahvistaa elokuvakulttuurin ja audiovisuaalisen ilmaisun tunnetusta 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 erilaisuuden kunnioittamiseen ja kulttuurienvälisen vuoropuhelun edistämiseen. Momentissa lueteltujen lähtökohtien lisäksi elokuvakulttuurin edistämisen lähtökohtina olisivat perustuslaissa säädetyt perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus, ilmaisunvapaus ja tasa-arvo.

3 §. Määritelmät. Pykälässä määriteltäisiin elokuva ja elokuvan tuotantoyhtiö. Pykälän 1 kohdan mukaan elokuvalla lakiehdotuksessa tarkoitettaisiin teosta, joka perustuisi taiteelliseen suunnitelmaan ja joka voitaisiin teknisin keinoin esittää liikkuvina kuvina. Taiteellisella suunnitelmalla tarkoitettaisiin suunnitelmaa elokuvan sisällöstä ja toteutuksesta. Teos voisi olla pitkä, lyhyt tai sarjamuotoinen näytelmä-, dokumentti-, animaatio- tai lastenelokuva tai näiden yhdistelmä.

Pykälän 2 kohdassa määriteltäisiin elokuvan tuotantoyhtiö. Lakiehdotuksessa elokuvan tuotantoyhtiöllä tarkoitettaisiin yhteisöä, joka on rekisteröity Suomessa ja joka hallinnoi elokuvan kaupallisia hyödyntämisoikeuksia Suomessa. Elokuvan tuotantoyhtiö voisi olla esimerkiksi kaupparekisteriin rekisteröity osakeyhtiö tai osuuskunta. Yhteisön tulisi lisäksi hallinnoida sellaisia oikeuksia, joita tarvitaan elokuvan tekemiseksi, kuten tekijänoikeuksia, ja oikeuksia elokuvan kaupalliseksi hyödyntämiseksi Suomessa, kuten elokuvan esitys-, levitys- ja välitysoikeuksia.

4 §. Rahoitus. Pykälän 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voisi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa myöntää SESille valtion varoja elokuvan käsikirjoittamisen, tuotannon ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseen muulla tavoin. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan elokuvain 2 §:n 1 momenttia. Tarkoituksena on, että SES myöntää myös jatkossa elokuvan ja elokuvakulttuurin edistämistä koskevat valtionavustukset elokuva-alan toimijoille sekä toimii valtionapuviranomaisena näissä valtionavustuksissa.

Elokuvan valtionavustuksia koskevan valtionapuviranomaistehtävän antamista SESille on pidetty tarkoituksenmukaisena, koska SES on elokuvatuotannon alalla tunnettu asiantuntijaelin. Elokuva on taidemuotona muista taiteenlajeista poikkeava, koska sen valmistaminen on taiteellinen prosessi, mutta elokuvan tuottaminen, levittäminen ja esittäminen on yritys- ja liiketoimintaa. Siten elokuvaa koskevat valtionavustusasiat edellyttävät erityisosaamista, jota on SESillä.

Valtionavustusten myöntäminen on julkinen hallintotehtävä. Momentin mukaan lakiehdotuksessa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitaminen rahoitetaan valtion talousarviossa SESille erikseen osoitetulla määrärahalta. Tarkoituksena on, että SESille vuosittain osoitetulla toimintamäärärahalta säätiö pystyy suoriutumaan lakiehdotuksessa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan rahoitusta voidaan myöntää arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettua rahapelitoiminnan tuotosta.

Valtion talousarviossa SESille vuosittain osoitetut määrärahat myönnettäisiin säätiölle valtionavustuksena. Myös elokuvataiteen edistämiseksi SESin jakamat määrärahat myönnettäisiin nykyiseen tapaan valtionavustuksina. Pykälän 3 momentin mukaan myönnettyyn rahoitukseen sovellettaisiin pääsääntöisesti valtionavustuslakia. Koska elokuvaa koskevat valtionavustukset ovat SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, niihin sovelletaan myös ryhmäpoikkeusasetusta.

5 §. Suomen elokuvasäätiön myöntämät valtionavustukset. Pykälässä säädettäisiin SESin myöntämistä valtionavustuksista ja niiden käyttötarkoituksista. SESin myöntämien avustusten perimmäisenä tarkoituksena on toteuttaa 2 §:ssä mainittuja tavoitteita. Pykälä vastaisi sisällöllisesti pääsääntöisesti voimassa olevan elokuvalain 2 §:n 1 momenttia ja SESin nykyisiä tukimuotoja.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tukimuodoista ja käyttötarkoituksista, joihin SES voisi myöntää valtionavustusta. Sen mukaan avustusta voitaisiin myöntää elokuvan tuotantoon (tuotantotuki), jakeluun (jakelutuki) ja käsikirjoittamiseen (käsikirjoitusapuraha) sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen. Tarkoituksena on sisällyttää SESin nykyiset 18 tukimuotoa momentissa mainittuun kolmeen tukimuotoon sekä 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. SES 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.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tuotantotuen, jakelutuen ja käsikirjoitusapurahan keskeisestä käyttötarkoituksesta. Tuotantotukea voitaisiin myöntää elokuvan tuottamiseen ja kehittämiseen. Laissa tarkoitettu tuotantotuki käsittäisi nykyiset tuotanto- ja kehittämistuet. Tuotantotukea voitaisiin myöntää esimerkiksi seuraaviin tarkoituksiin: elokuvan valmistamiseen, tuotantosuunnitelmien ja rahoitusjärjestelyjen edellyttämiin toimenpiteisiin sekä käsikirjoituksen jatkokehittämiseen. Tavoitteena on, että avustusta myönnettäisiin nykyiseen tapaan ammattimaiseen elokuvatuotantoon, jonka tarkoituksena on edistää korkeatasoista, monipuolista ja omaperäistä kotimaista elokuvatuotantoa. Kuten nykyisin, valtionavustusta voisi myöntää myös kansainvälisen yhteistuotannon suomalaisen osuuteen.

Nykyisin Taiken yhteydessä toimiva audiovisuaalisten taiteiden toimikunta on myöntänyt voimassa olevan elokuva-asetuksen 2 §:ssä tarkoitettua laatutuen. Laatutuki on myönnetty tuottajalle jälkikäteen ansiokkaasta, laadullisesti ja taiteellisesti korkeatasoisesta sekä taiteenalaa 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 kehittelyä SES on tukenut. Esityksessä ehdotetaan, että laatutukea koskevat valtionavustustehtävät siirrettäisiin audiovisuaalisten taiteiden toimikunnalta SESiin. Jatkossa laatutuki olisi luonteensa ja käyttötarkoituksensa vuoksi osa tuotantotukea, eikä sitä enää myönnettäisi erikseen.

Jakelutukea voitaisiin myöntää elokuvan kotimaisen ja kansainvälisen 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 kansainvälisen yhteistuotantoelokuvien markkinointi- ja levityskustannuksiin Suomen elokuvateatterilevityksessä. 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 johtaisi elokuvan jatkokehittelyn

kautta tuotantoon. Myös Taiken yhteydessä toimiva audiovisuaalisten taiteiden toimikunta voisi edelleen myöntää käsikirjoitusapurahoja osana kohdeapurahakokonaisuutta.

Pykälän 3 momentin mukaan SES toimisi valtionapuviranomaisena tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevilla 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 elokuvaalain voimaantuloa SESin asema elokuvan tukien myöntäjänä perustui 1970-luvulta jatkuneeseen käytäntöön. Momentin mukaan SES hoitaisi nykyiseen tapaan julkista hallintotehtävää. Valtionapuviranomaisena SES valmistelisi tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevien valtionavustusten hakuilmoitukset ja tekisi valtionapupäätökset. SES myös maksaisi valtionavustuksen avustuksen saajalle, huolehtisi valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta sekä suorittaisi tarvittaessa valtionavustuslain 16 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksen maksamisesta ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusoikeudesta olisi nimenomainen säännös 16 §:n 3 momentissa. Valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevia päätöksiä SES ei voisi tehdä, vaan niistä päättäisi Taike. Maksatuksen keskeyttämisestä säädettäisiin 10 §:ssä ja takaisinperinnästä 11 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan SESin muu toiminta ei saisi vaarantaa julkisen hallintotehtävän hoitamista. SESin tulisi hoitaa julkista hallintotehtävää erillään säätömuusta toiminnasta. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa julkisen hallintotehtävän hoidon puolueettomuus ja riippumattomuus. Näin ollen SES ei esimerkiksi voisi tuotantotukea myöntävänä valtionapuviranomaisena ryhtyä itse tuottamaan elokuvia.

6 §. *Valtionavustuksen myöntämisen edellytys.* 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. Pykälässä säädettäisiin siitä, millä perusteella elokuvaa voitaisiin pitää valtiontuen myöntämisen edellytyksenä olevana kulttuurituotteena. Pykälä vastaisi sisällöllisesti kokonaisuudessaan voimassa olevan elokuva-asetuksen 1 §:ää, jonka Suomi on notifiointanut Euroopan komissiolle.

Pykälän mukaan 5 §:ssä tarkoitettua tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa voitaisiin myöntää sellaisen elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen, jota pidettäisiin kulttuurituotteena. Jotta elokuva olisi kulttuurituote, sen tulisi täyttää kaikki pykälässä mainitut kolme kriteeriä. Pykälän 1 kohta koskisi elokuvan taiteellista ulottuvuutta. Elokuvan käsikirjoituksen ja sisällön tulisi muodostaa taiteellinen kokonaisuus.

Pykälän 2 kohdan mukaan elokuvan sisällön tulisi perustua kulttuuriarvoihin, joiden alkuperä olisi kulttuuri-identiteetissä. Kulttuuri-identiteetin arviointi liittyisi globaaliin, eurooppalaiseen, kansalliseen, alueelliseen tai paikalliseen kulttuuriperustaan tai kieleen, tai ryhmien tai yksilöiden kulttuurisiin ominaisuuksiin tai identiteetteihin, joita tarina tai aiheen käsittely ilmentäisi tai luonnehtisi.

Pykälän 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.

7 §. *Valtionavustuksen myöntäminen.* Pykälässä säädettäisiin niistä tahoista ja toimijoista, joille SES voisi myöntää 5 §:ssä tarkoitettua tuotantotukea, jakelutukea tai käsikirjoitusapurahaa.

Pykälän 1 momentin mukaan tuotantotukea voitaisiin myöntää elokuvan tuotantoyhtiölle. Elokuvan tuotantoyhtiöllä tarkoitettaisiin lakiehdotuksen 3 §:n 2 kohdassa määriteltyä yhteisöä. Jotta tuotantotukea voitaisiin myöntää elokuvan tuotantoyhtiölle, sillä tulisi olla sekä ammatilliset että taloudelliset edellytykset hakemuksen kohteena olevan elokuvan toteuttamiseen. Ammatillisilla ja taloudellisilla edellytyksillä huolehdittaisiin, 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 kustannusvaikutuksista, joita voi aiheutua elokuvan tuotannon aikana.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin selkeyden 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 SESin nykyisiä tukiohjeita.

Tuotantotukea ei myöskään voitaisi myöntää televisiotoiminnan harjoittajalle eikä elokuvia verkossa välittävälle yhteisölle. Tuotantotukea ei voitaisi myöntää elokuvan tuotantoyhtiölle, jonka osakkaana on vähintään yksi 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 vastaa SESin nykyisiä tukiohjeita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä tahoista ja toimijoista, joille SES voisi myöntää jakelutukea. Momentti vastaisi sisällöllisesti pääsääntöisesti voimassa olevan elokuvalain 2 §:n 2 momenttia ja SESin 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 ohjaaja, näyttelijä ja kuvaaja. 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. Myöntämisen edellytyksenä olisi ensinnäkin, että käsikirjoittaja toimisi ammattimaisesti. Ammattimaisesti toimivalta käsikirjoittajalta edellytettäisiin pääsääntöisesti alan koulutusta tai kokemusta ja osaamista elokuvan käsikirjoittamisesta siten, että käsikirjoitus on johtanut valmiiseen elokuvatuotantoon. Käsikirjoittajalla tulisi olla edellytykset toteuttaa hakemuksen kohteena oleva käsikirjoitustyö. Käsikirjoitustyö voisi sisältää paitsi elokuvan varsinaisen käsikirjoituksen myös muun taiteellisen suunnitelman. Käsikirjoittajan käsikirjoitustyön tulisi lisäksi edistää lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettuja tavoitteita.

Selkeyden vuoksi pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa ei voitaisi myöntää 1—3 momentissa mainitulle taholle, jos sen edustaja olisi SESin hallituksen jäsen. Säännöksen tarkoituksena on estää esteellisyyssäännösten ja rakenteellisen korruption mahdollisuuden näkökulmasta mahdolliset ongelmalliset päätöksentekotilanteet.

8 §. Päätöksenteko valtionavustusasioissa. Pykälässä säädettäisiin päätöksenteosta tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muissa elokuvakulttuurin edistämistä koskevissa valtionavustusasioissa.

Julkista hallintotehtävää annettaessa 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 SESin nykyinen menettely, jossa elokuvatuista päättää säätiön hallituksesta varsin riippuvainen toimitusjohtaja tuotantoneuvojen esittelystä ja hallituksen hyväksymän käyttösuunnitelman puitteissa, ei ole tavanomainen päätöksentekojärjestely säätiöissä. Pykälässä säädettäisiin päätöksenteon riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi, että elokuvaa koskevat valtionavustusasiat päättäisi SESin hallitus. Hallituksen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistettaisiin sillä, että opetus- ja kulttuuriministeriö nimittäisi hallituksen. Opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää SESin hallituksen myös säätiön nykyisten sääntöjen mukaan.

Pykälän 1 momentin mukaan tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muuta elokuvakulttuurin edistämistä koskevat valtionavustuspäätökset tekisi SESin hallitus SESin johtajan

esittelystä. Koska uudessa säätiölaissa toimitusjohtaja on säädetty toimitusjohtajaksi, SESin sääntöjä tulisi muuttaa siten, että SESiä johtaisi työsopimussuhteessa SESiin oleva johtaja. Tukipäästösten valmistelusta vastaisivat nykyiseen tapaan tuotantoneuvojat ja muut tukipäästösten valmistelijat. Pykälän 2 momentissa olisi informatiivinen viittaus hallituksen jäsenen esteellisyyttä koskeviin säännöksiin hallintolaissa. Hallituksen jäseniin, puheenjohtaja mukaan lukien, sovellettaisiin myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, mistä säädettaisiin 14 §:ssä. Julkista hallintotehtävää hoitaessaan hallituksen ja sen jäsenten tulisi noudattaa hallinnon yleislakeja. Hallinnon yleislakien soveltamisesta säädettaisiin 13 §:ssä.

Hallituksen kokouksessa päätöksenteko tapahtuisi säätiön sääntöjen mukaisella tavalla. SESin sääntöjen 7 §:n mukaan hallitus on päätösvaltainen, kun puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi vähintään puolet muista jäsenistä on saapuvilla. Hallituksen kokouksessa asiat ratkaistaan yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni. Tämä on myös säätiölain 3 §:n mukainen ratkaisu.

9 §. Tukisopimus. Pykälässä säädettaisiin valtionavustuspäätöstä täydentävästä tukisopimuksesta. Voimassa olevan elokuvalain 3 §:n mukaan SESin on tehtävä tuen myöntämisen niin edellyttäessä sopimus tuen saajan kanssa. Käytännössä SES 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 tuotantotukeen liittyvät kaikki yksityiskohdat eivät ole elokuvatuotannon luonteen vuoksi tiedossa valtionavustuspäätöstä tehtäessä, valtionavustuspäätöstä ei yksin voida pitää riittävänä asiakirjana, vaan sen lisäksi on tarkoituksenmukaista tehdä valtionavustuspäätöstä täydentävä tukisopimus. Tukisopimuksessa sovittaisiin muista kuin valtionavustuspäätökseen sisältyvistä ehdoista ja rajoituksista. Tukisopimus olisi yksityisoikeudellinen sopimus, ja sillä varmistettaisiin elokuvan tuotannon liiketaloudellisten edellytysten, kuten muun rahoituksen ja elokuvan oikeuksien toteutuminen.

Pykälän mukaan SES tekisi tukisopimuksen elokuvan tuotantoyhtiön kanssa. Sopimus tehtäisiin ennen tuotantotuen maksamista. Tukisopimuksella todennettaisiin elokuvan muu kuin valtion rahoitus sekä muun muassa tekijänoikeuksien elokuvan valmistamisen edellyttämien oikeuksien siirrot elokuvan tuotantoyhtiölle. SESin myöntämä valtionavustus on vain hakemuksen kohteena olevan elokuvahankkeen yksi rahoitusmuoto. Elokuvan muut keskeiset rahoittajat ovat esimerkiksi julkisia toimijoita, liiketaloudellisiin periaattein toimivia elokuvan esitys- tai levitysoikeuksien ostajia sekä elokuva-alan ulkopuolisia rahoittajia. Tukisopimuksella valtionavustus nivoutuu elokuvahankkeen kokonaisuuteen (kokonaisrahoitukseen, kokonaiskustannuksiin, muiden sopimusosapuolien ehtoihin ja muihin vastaaviin seikkoihin). Tukisopimuksella SESin asema suhteessa muihin elokuvahankkeen osapuoliin järjestyisi asianmukaisesti.

Tukisopimus olisi yksityisoikeudellinen sopimus. Pykälässä säädettaisiin 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) taiteellisesta suunnitelmasta; 2) elokuvan tekijöistä; 3) tuottamiseen, kehittämiseen ja valmistamiseen liittyvistä aikatauluista ja selvitysten antamisesta; 4) tuen maksamisesta; 5) elokuvan lopullisesta kustannusarviosta ja kokonaisrahoituksesta; 6) tuen käytön seurannasta; 7) elokuvan tuotantoon otettavasta vakuutuksesta; sekä 8) elokuvan tuottoja koskevien tietojen toimittamisesta.

10 §. Maksatuksen keskeytys. Pykälässä säädettaisiin tuotantotuen, jakelutuen ja käsikirjoitusapurahaa koskevien valtionavustusten sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten maksatuksen keskeyttämisestä. Maksatuksen keskeyttäminen on väliaikainen turvaamistoimi, jonka avulla myönnetyn valtionavustuksen maksaminen voitaisiin keskeyttää asian tarkemman selvittämisen ajaksi. Selvittämisen jälkeen olisi tehtävä päätös maksatuksen jatkamisesta tai valtioavustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä.

Esityksessä ehdotetaan, että SES toimisi valtionapuviranomaisena tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevissa valtionavustussasioissa. Valtionapuviranomaisena SES huolehtisi pääsääntöisesti valtionavustussasioissa valtionapuviranomaiselle säädettyistä tehtävistä. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevia päätöksiä ei tekisi SES, 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, kuten esimerkiksi audiovisuaalisten taiteiden toimikunta, myöntävät nykyisin valtionavustuksia taiteen edistämiseen. Taikea on siten pidettävä luontevana viranomaisena SESin myöntämien valtionavustusten maksatuksen keskeyttämistä koskevista asioista.

Pykälän 1 momentin mukaan SESin olisi viipymättä tehtävä Taikelle esitys 5 §:ssä tarkoitetun valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämisestä, jos sen tietoon on tullut seikka, jonka nojalla valtionavustuksen maksaminen voitaisiin keskeyttää. Taike päättäisi maksatuksen keskeyttämisestä sekä valtionavustuksen maksamisen jatkamisesta tai lopettamisesta SESin esityksen perusteella. Valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämiseen Taike soveltaisi valtionavustuslain säännöksiä maksatuksen keskeyttämisestä.

Taiken tulisi tehdä pykälän 2 momentin mukaan maksamisen keskeyttämisestä koskeva päätös viipymättä ja erityisestä syystä viimeistään kahden kalenterivuoden kuluessa SESin esityksestä. Mitä kussakin tilanteessa tarkoitetaan viipymättä tapahtuvalla päätöksenteolla, riippuisi olennaisesti yksittäistapauksellisista olosuhteista. 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 SESin 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 SESin olisi liitettävä esitykseensä riittävät ja olennaiset tiedot. SESin esityksen ja sen liitteenä toimitettavien tietojen tulisi olla niin riittävät ja kattavat, että Taike pystyisi niiden perusteella valmistelemaan maksatuksen keskeyttämiseen liittyvät päätökset.

11 §. Takaisinperintä. Pykälä sisältäisi tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevien valtionavustuspäätösten takaisinperintää koskevat säännökset.

Esityksessä ehdotetaan, että yksityisoikeudellisena säätönä toimivalle SESille annettaisiin julkinen hallintotehtävä. SES olisi nykyiseen tapaan valtionapuviranomainen tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevista valtionavustusasioista. Valtionapuviranomaisena SES huolehtisi pääsääntöisesti valtionavustuslaissa valtionapuviranomaiselle säädetyistä tehtävistä. Valtionavustuksen takaisinperintää koskevia päätöksiä SES ei kuitenkaan voisi tehdä. SES ei esityksen mukaan myöskään päättäisi maksatuksen keskeyttämisestä, josta säädettäisiin 10 §: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 tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa koskevista valtionavustusasioista valtionavustuksen takaisinperintää koskevat päätökset tekisi Taike. Taike on valtion viranomainen, josta säädetään Taiteen edistämiskeskuksesta annetussa laissa. Taike ja sen yhteydessä toimivat valtion taidetoimikunnat, esimerkiksi audiovisuaalisten taiteiden toimikunta, myöntävät valtionavustuksia taiteen edistämiseen. Näin ollen Taike on luonteva viranomainen SESin myöntämien valtionavustusten takaisinperintäasioissa.

Pykälän 1 momentin mukaan SESin tulisi ilmoittaa Taikelle viipymättä sen tietoon tulleesta seikasta, jonka perusteella tuotantotuen, jakelutuen tai käsikirjoitusapurahan takaisinperintään voitaisiin mahdollista ryhtyä. Taike päättäisi tuen takaisinperinnästä. Takaisinperintään Taike soveltaisi valtionavustuslain takaisinperintää koskevia säännöksiä.

Taiken tulisi tehdä pykälän 2 momentin mukaan takaisinperintäpäätös viipymättä ja erityisestä syystä viimeistään kahden kalenterivuoden kuluessa SESin ilmoituksesta. Mitä kussakin tilanteessa tarkoitetaan viipymättä tapahtuvalla päätöksenteolla, riippuisi olennaisesti yksittäistapauksellisista olosuhteista. 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 SESin ilmoituksesta. Erityisellä syyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa takaisinperintä koskee monimutkaista asiaa ja edellyttäisi erillisten selvitysten tekemistä tai hankkimista.

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

12 §. *Julkisen hallintotehtävän valvonta.* Pykälässä säädettäisiin SESille annetun julkisen hallintotehtävän valvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi yleinen valvontatehtävä. Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoisi SESille annetun julkisen hallintotehtävän hoitamista sekä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä. Valvonta tarkoittaisi muun muassa sitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraisi SESille 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 SESin kanssa vuosittain käytävissä tavoitekeskusteluissa.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvomiseksi opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi oikeus suorittaa SESin toimintaa ja talouteen kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusoikeudesta säädettäisiin 16 §:ssä. SESin tulisi myös toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle salassapitosäännösten estämättä ministeriön määräämät julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonnan, arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin sekä muun seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot. Tietojen toimittamisesta säädettäisiin 18 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan SESin hallitus valvoisi julkisen hallintotehtävän hoitamista säätiössä. Hallitus seuraisi esimerkiksi sitä, että julkista hallintotehtävää hoidetaan säätiössä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tähän kuuluisi esimerkiksi tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvien menettelyjen ja käytäntöjen valvonta muun muassa hakijoiden yhdenvertaisen, riippumattoman ja puolueettoman kohtelun varmistamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan SESin johtaja vastaisi säätiölle kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoidon yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä.

13 §. *Hallinnon yleislakien soveltaminen.* Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä 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 perusoikeussäännöksiin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esimerkiksi PeVL 42/2005 vp, s. 3). Hallinnon yleislakeja ja kielilakia sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lakiin ei perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon mukaan enää nykyisin ole välttämätöntä perustuslain 124 §:n takia sisällyttää viittaussäännöstä hallinnon yleislakeihin. Sääntelyn selkeyden vuoksi viittauksen sisällyttäminen lakiin on valiokunnan mukaan sinänsä kuitenkin edelleenkin mahdollista.

Selkeyden vuoksi pykälässä säädettäisiin hallinnon yleislakien noudattamisesta SESin hallituksen hoitaessa julkista hallintotehtävää. Sen mukaan julkista hallintotehtävää hoidettaessa noudatetaan mitä hallintolaissa (434/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), kielilaissa (423/2003), saamen kielilaissa (1086/2003), arkistolaisissa (831/1994), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) ja henkilötietolaissa (523/1999) säädetään.

14 §. *Rikosoikeudellinen virkavastuu.* Pykälän 1 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta sovellettaisiin SESin hallituksen jäseniin sekä SESin 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 toimihenkilöihin, 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 SESin työntekijöistä säännöstä sovellettaisiin käytännössä niihin, jotka hoitaisivat valtionavustusasioita ja valmistelisivat valtionavustuspäätökset hallituksen päätettäväksi (esimerkiksi tuotantoneuvoja). SESin hallituksen jäseniin säännöstä sovellettaisiin, kun jäsenet tekisivät valtionavustuspäätöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi SESille annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Säännös koskisi SESin hallituksen jäseniä, SESin johtajaa ja SESin työntekijöitä näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Mahdollinen vahingonkorvausvastuu ei riipu palvelussuhteen 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.

SESin ja sen hallituksen 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. Vahingonkärsijällä 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 SESille 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 vahingonkärsijä ei ole hakenut muutosta SESin valtionavustuspäätökseen, tulisi korvausasian yhteydessä tapauskohtaisesti arvioitavaksi, onko vahingonkärsijällä ollut pätevää syytä jättää hakematta muutosta ja mikä merkitys muutoksenhaulla olisi ollut vahingon aiheutumiselle.

15 §. Palautuneen valtionavustuksen käyttö. Pykälässä säädettäisiin SESille palautetun tuen käyttämisestä. Sen mukaan siinä tapauksessa, että valtionavustuksen saajalta jäisi käyttämättä tuotantotukea, jakelutukea tai käsikirjoitusapurahaa ja hän palauttaisi käyttämättä jääneen valtionavustuksen SESille, säätiö voisi jakaa valtionavustuksen edelleen joko tuotantotukena, jakelutukena tai käsikirjoitusapurahana. Säännös vastaisi SESin nykyistä käytäntöä.

16 §. Kirjanpito ja tarkastusoikeus. Pykälässä säädettäisiin kirjanpidosta ja tarkastusoikeudesta julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta.

SESin kirjanpitoon ja tilintarkastukseen sovelletaan kirjanpitolain (1336/1997) ja säätiölain säännöksiä. Pykälän 1 momentin mukaan SESille julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi myönnettyt valtionavustukset on pidettävä erillään SESin 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 12 §:n mukaan SESille kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitamista ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi pykälän 2 momentin mukaan oikeus suorittaa julkisen hallintotehtävän valvonnassa tarpeellisia SESin toimintaan ja talouteen kohdistuvia tarkastuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan SESillä olisi oikeus suorittaa valtionavustuslain 16 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusta ei kuitenkaan saisi suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. SESillä ei myöskään olisi tarkastustehtävää toteuttaessaan toimivaltaa pakkokeinojen tai muun merkittävän julkisen vallan käyttöön.

17 §. Julkisen tehtävän hoitamiseksi asetettavat tavoitteet. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksella ja tavoitteiden asettamisella edistetään eduskunnan ja hallituksen kulttuuripolitiikan toimialalle asettamia painotuksia ja keskeisiä linjauksia. Pykälässä säädettäisiin SESille asetettavista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvistä tavoitteista. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja SESin välisen ohjausprosessin keskeinen osa olisi säännöllisesti käytävät neuvottelut. Neuvotteluissa opetus- ja kulttuuriministeriö ja SES sopisivat määrävuoksiksi SESille annetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista. Tavoitteena olisi muun muassa varmistaa julkisen hallintotehtävän hoitamisen laatu ja kustannustehokkuus. Tavoitteiden toteutumista seurattaisiin säännöllisesti.

18 §. Tiedonsaanti. SESille annetun julkisen hallintotehtävän seurannan ja valvonnan vuoksi on tarkoituksenmukaista, että opetus- ja kulttuuriministeriö saa kaikissa tilanteissa tarvitsemansa julkisen

hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät tarpeelliset tiedot. Tämän vuoksi pykälässä säädettäisiin SESin velvoitteesta toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Tiedot tulisi antaa salassapitosäännösten estämättä.

19 §. Neuvottelukunta. Pykälässä säädettäisiin SESin yhteydessä toimivasta neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan tarkoituksena olisi toiminnallaan edistää lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettyjä tavoitteita ja elokuva-alan keskinäistä vuorovaikutusta. Neuvottelukunta olisi eräänlainen SESin ja elokuva-alan välinen vuorovaikutteinen keskustelufoorumi. Yhtäältä SES saisi tietoa elokuva-alan muutoksista ja niiden mahdollisista vaikutuksista tukimuotoihin ja toisaalta elokuva-ala voisi tuoda keskusteltavaksi vireillä olevia uudistamis- ja kehittämishankkeitaan.

Neuvottelukunnan nimeäisi SES kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajan lisäksi neuvottelukunnassa olisi enintään seitsemän muuta jäsentä. Jäsenten tulisi edustaa 7 §:ssä mainittuja tahoja, joille voidaan myöntää tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimisi SESin johtaja.

20 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta SESin tekemään valtionavustuspäätökseen sekä Taiken tekemään maksatuksen keskeyttämistä koskevaan päätökseen ja takaisinperintäpäätökseen. Pykälän mukaan valtionavustuspäätöksen saajalla olisi mahdollisuus hakea SESiltä oikaisua valtionavustuspäätökseen. Oikaisua Taiken tekemiin valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä koskevaan päätökseen ja takaisinperintäpäätökseen haettaisiin puolestaan Taikelta. Oikaisun hakemiseen sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen valtionavustuspäätöksen saaja voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Säännös vastaisi tältä osin voimassa olevan elokuvalain 5 §:ää.

Pykälän mukaan valitus oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen olisi mahdollista tehdä ainoastaan sillä perusteella, että valtionavustuspäätös, maksatuksen keskeyttämistä koskeva päätös tai takaisinperintäpäätös olisi lainvastainen. Hallintoasioiden muutoksenhaussa yleislakina sovellettavassa hallintolainkäyttölaissa ei säädetä erikseen siitä, millä perusteella hallintopäätökseen saa hakea muutosta. Vakiintunut lähtökohta kuitenkin on, että hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida ainoastaan valituksen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta. Viranomaisten harkintavalta päätöksenteossa rajautuu yleensäkin lainmukaisuuteen ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattamiseen. Valituksen perusteena voi tämän vuoksi olla vain päätöksen lainvastaisuus.

Lainvastaisuuden tutkiminen käsittää esimerkiksi esteellisyytilanteet 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 SESin tuotantoneuvojat tekevät. Elokuvan taiteellista suunnitelmaa koskeva päätöksenteko perustuu sellaisiin arviointeihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuimen oikeudellisesti harkittavaksi. Näistä syistä on perusteltua, ettei päätöksen tarkoituksenmukaisuutta ja taiteellisen suunnitelman arviointiin saisi hakea muutosta valittamalla.

Säännös selkeyttäisi tietoisuutta siitä, ettei tuomioistuimen tehtävänä ole arvioida esimerkiksi päätöksen onnistuneisuutta, parempia vaihtoehtoja tai lopputuloksen tarkoituksenmukaisuutta. Näin tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa tai valtionavustusta muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen hakeneille hakijoille ei jäisi virheellistä käsitystä hallintotuomioistuimen toimivallan laajuudesta, mikä puolestaan saattaisi johtaa tarpeettomiin valituksiin ja kustannuksiin niin hakijoille itselleen kuin tuomioistuinlaitoksellekin.

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) säädetyssä järjestyksessä.

21 §. Voimaantulo. Pykälässä säädetään lain voimaantulosta. Lailla kumottaisiin voimassa oleva elokuva-laki. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Valtionavustushakemus, joka on tullut vireille ennen ehdotetun lain voimaantuloa, käsiteltäisiin loppuun ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Sama koskisi valtionavustuksia koskevia valituksia.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Lailla kumottaisiin voimassa oleva elokuva-laki.

Lakiehdotuksessa on siirtymäsäännös, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa vireille tulleet valtionavustusasiat käsiteltäisiin loppuun aikaisempien säännösten mukaisesti.

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.

Julkinen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää perustuslain 124 §:n mukaan ensinnäkin, 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 SES toimisi nykyiseen tapaan valtionapuviranomaisena elokuvan tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muissa elokuvakulttuurin edistämistä koskevissa valtionavustuksissa. Tarkoituksena on, että SES hoitaisi valtionavustuksiin liittyvät valtionapuviranomaistehtävä maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää lukuun ottamatta.

Elokuvan valtionavustuksia koskevan julkisen hallintotehtävän hoitamisen tehokkuuden ja elokuva-alan toimijoiden näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että SES jatkaisi nykyistä valtionapuviranomaistehtäväänsä. SES on perustettu vuonna 1969 edistämään ja kehittämään kotimaista elokuvatuotantoa ja -taidetta. Se on 1970-luvulta lähtien myöntänyt tukea elokuvan edistämiseen. Säätiön pääasiallinen tehtävä on viime vuosina ollut toimia valtionapuviranomaisena elokuvan tuottamiseen, jakeluun ja käsikirjoittamiseen sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen liittyvissä valtionavustuksissa.

Säätiön henkilökunnalla on laaja-alaista elokuva- ja audiovisuaalisen kulttuurin osaamista. Säätiö on perehtynyt elokuvan taidemuodon ominaispiirteisiin, ja sillä on asiantuntemusta elokuvaan liittyvästä liiketoiminnasta. SES on arvostettu ja luotettu toimija elokuva-alalla niin kotimaassa kuin kansainvälisesti. Elokuva-alan toimijat ovat tottuneet asioimaan SESin kanssa. Elokuva-alan toimijat ovat myös korostaneet, että taiteen autonomian säilyttämiseksi elokuvahankkeet tulee käsitellä valtion viranomaisesta erillään olevassa itsenäisessä säätiössä, SESissä, jonka toimintaa on pidetty viranomaistoimintaa joustavampana. Edellä selostetun perusteella voidaan elokuvan tuotantotukeen, jakelutukeen ja käsikirjoitusapurahaan sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen tarkoitettujen valtionavustusasioiden antamista edelleen SESille pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Julkinen 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 hoitamisessa 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 SESin johtaja yksin, vaan päätökset tekisi säätiön hallitus. Hallituksen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistettaisiin sillä, että opetus- ja kulttuuriministeriö nimittäisi hallituksen. Samalla voitaisiin varmistaa, että hallituksen jäsenillä on riittävän laaja-alainen elokuva- ja audiovisuaalisen alan tuntemus. 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 SESin johtajaan ja työntekijöihin että hallituksen jäseniin näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Tarkoituksena on, että henkilöt, jotka hoitaisivat julkista hallintotehtävää SESissä, yksilöitäisiin säätiön työjärjestyksessä selkeästi. Koska SESin pääasiallinen toiminta liittyy valtionavustustehtävien hoitamiseen, tarkoituksenmukaisena ei ole pidetty erillisen, julkista hallintotehtävää hoitavan yksikön perustamista säätiöön. Valtionavustuspäätökset SESin olisi perusteltava hallintolain mukaisesti ja päätöksiin olisi mahdollista hakea muutosta lakiehdotuksen 20 §:n mukaisesti.

Kun julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle, tulee antamisen yhteydessä varmistaa riittävän tehokas tehtävän hoitamisen valvonta. Lakiehdotus sisältää säännökset SESille annetun julkisen hallintotehtävän valvonnasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoisi julkisen hallintotehtävän hoitoa ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osoitettujen määrärahojen käyttöä. Säätiössä julkisen hallintotehtävän hoitamista, johon sisältyisivät esimerkiksi tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät asiat, valvoisi SESin hallitus. Julkisen hallintotehtävän hoidon yleisestä johtamisesta ja kehittämisestä vastaisi puolestaan säätiön johtaja.

Edellä selostetun perusteella voidaan katsoa, että esitys ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on soveltamiskäytännössään katsonut, että muulle kuin viranomaiselle ei voi 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 SES hoitaisi elokuvan tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa sekä muuta elokuvakulttuurin edistämistä koskevat valtionapuviranomaistehtävät maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevat päätökset tekisi Taike. Valtionavustuksen maksatuksen keskeyttäminen on valtionavustuslaissa tarkoitettu väliaikainen turvaamistoimi, jonka avulla myönnetyt valtionavustuksen maksaminen olisi keskeytettävissä asian tarkemman selvittämisen ajaksi. Selvittämisen jälkeen valtionapuviranomaisen olisi tehtävä päätös maksatuksen jatkamisesta tai valtionavustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä. Koska maksatuksen keskeytyksessä on kysymys suhteellisen merkittävästä julkisesta hallintotehtävästä ja keskeytys liittyy olennaisesti valtionavustuksen takaisinperintään, esityksessä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi antaa molemmat tehtävät Taikelle.

Valtionapuviranomaisena toimiessaan SESillä olisi oikeus suorittaa valtionavustuslain 16 §:ssä tarkoitettuja valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Tarkastusoikeuden ulkopuolella olisivat kuitenkin kotirauhan suojan piiriin kuuluvat tilat. Tarkastustehtävää toteuttaessaan SESillä ei olisi toimivaltaa pakkokeinojen tai muun merkittävän julkisen vallan käyttöön.

Edellä selostetun perusteella esityksen voidaan katsoa myös merkittävän julkisen vallan käytön osalta täyttävän perustuslain 124 §:n edellytykset.

Kaiken kaikkiaan voidaan katsoa, että lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Ehdotetun lain säännöksiä julkisen hallintotehtävän antamisesta SESille voidaan pitää yhteensopivina perustuslain kanssa. Näin ollen on perusteltua, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska esityksessä kuitenkin ehdotetaan perustuslaillisiin kysymyksiin liittyvää lainsäädäntöä, pidetään suotavana, että esityksestä 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 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *elokuvalla* teosta, joka perustuu taiteelliseen suunnitelmaan ja joka voidaan teknisin keinoin esittää liikkuvina kuvina;
- 2) *elokuvan tuotantoyhtiöllä* yhteisöä, joka on rekisteröity Suomessa ja joka hallinnoi elokuvan kaupallisia hyödyntämisoikeuksia Suomessa.

4 §

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 osoitetulla määrärahalla.

Rahoitusta voidaan myöntää myös arpajaislain (1047/2001) 17 §:ssä tarkoitetusta rahapelitoiminnan tuotosta.

Rahoitus myönnetään valtionavustuksena, johon sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), jollei tässä laissa toisin säädetä.

5 §

Suomen elokuvasäätiön myöntämät valtionavustukset

Edellä 2 §:ssä tarkoitetun tavoitteen toteuttamiseksi voidaan 4 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta myöntää hakemuksesta elokuvan tuotantoon (tuotantotuki), jakeluun (jakelutuki) ja käsikirjoittamiseen (käsikirjoitusapuraha) sekä muuhun elokuvakulttuurin edistämiseen.

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

Suomen elokuvasäätiö toimii valtionapuviranomaisena 1 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa. Suomen elokuvasäätiön muu toiminta ei saa vaarantaa julkisen hallintotehtävän hoitamista.

6 §

Valtionavustuksen myöntämisen edellytys

Tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa voidaan myöntää sellaisen elokuvan tuotantoon, jakeluun ja käsikirjoittamiseen, jota pidetään kulttuurituotteena. Elokuva on kulttuurituote, kun

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

7 §

Valtionavustuksen myöntäminen

Tuotantotukea voidaan myöntää elokuvan tuotantoyhtiölle, jolla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset elokuvan tuottamiseen. 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 tai elokuvan tuotantoyhtiölle, jonka osakkaana on vähintään yksi 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.

Tuotantotukea, jakelutukea ja käsikirjoitusapurahaa ei voida myöntää 1-3 momentissa tarkoitettulle taholle, jos sen edustaja on Suomen elokuvasäätiön hallituksen jäsen.

8 §

Päätöksenteko valtionavustasioissa

Suomen elokuvasäätiön hallitus, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö nimittää, päättää valtionavustasiat Suomen elokuvasäätiön johtajan esittelystä.

Hallituksen jäsenen esteellisyyteen sovelletaan hallintolakia (434/2003).

9 §

Tukisopimus

Ennen tuotantotuen maksamista Suomen elokuvasäätiö tekee elokuvan tuotantoyhtiön kanssa sopimuksen (tukisopimus). Tukisopimuksessa sovitaan valtionavustuspäätöstä täydentäen ainakin seuraavista seikoista:

- 1) taiteellisesta suunnitelmasta
- 2) elokuvan tekijöistä;

- 3) elokuvan tuottamiseen, kehittämiseen ja valmistumiseen liittyvistä aikatauluista ja selvitysten antamisesta;
- 4) tuen maksamisesta;
- 5) elokuvan lopullisesta kustannusarviosta ja kokonaisrahoituksesta;
- 6) tuen käytön seurannasta;
- 7) elokuvan tuotantoon otettavasta vakuutuksesta;
- 8) elokuvan tuottoja koskevien tietojen toimittamisesta.

10 §

Maksatuksen keskeytys

Suomen elokuvasäätiön on viipymättä tehtävä Taiteen edistämiskeskukselle esitys 5 §:ssä tarkoitetun valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämisestä, jos sen tietoon on tullut seikka, jonka nojalla valtionavustuksen maksaminen voidaan keskeyttää. Taiteen edistämiskeskus päättää maksatuksen keskeyttämisestä sekä valtionavustuksen maksamisen jatkamisesta tai lopettamisesta Suomen elokuvasäätiön esityksen perusteella.

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.

11 §

Takaisinperintä

Suomen elokuvasäätiön on viipymättä ilmoitettava Taiteen edistämiskeskukselle sen tietoon tulleesta seikasta, jonka nojalla 5 §:ssä tarkoitetun 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.

12 §

Julkisen hallintotehtävän valvonta

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

Julkisen hallintotehtävän hoitamista Suomen elokuvasäätiössä valvoo säätiön hallitus.

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

13 §

Hallinnon yleislakien soveltaminen

Suomen elokuvasäätiön ja sen hallituksen hoitaessa tässä laissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää noudatetaan mitä hallintolaissa (434/2003), 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) säädetään.

14 §

Rikosoikeudellinen virkavastuu

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

Julkisen hallintotehtävän hoidossa aiheutuneen vahingon korvaamisesta on voimassa, mitä virkavastuulla aiheutuvan vahingon korvaamisesta erikseen säädetään.

15 §

Palautuneen valtionavustuksen käyttö

Jos valtionavustuksen saaja palauttaa käyttämättä jäänyttä valtionavustusta Suomen elokuvasäätiölle, Suomen elokuvasäätiö voi myöntää palautuneen valtionavustuksen uudelleen 5 §:ssä säädettyyn käyttötarkoitukseen.

16 §

Kirjanpito ja tarkastusoikeus

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

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on oikeus suorittaa 12 §: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. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.

17 §

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.

18 §

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.

19 §

Neuvottelukunta

Edellä 2 §:ssä mainittujen tavoitteiden ja elokuva-alan keskinäisen vuorovaikutuksen edistämiseksi Suomen elokuvasäätiön yhteydessä on säätiön kolmeksi vuodeksi kerrallaan nimeämä neuvottelukunta. Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja ja enintään seitsemän muuta jäsentä. Jäsenten tulee edustaa 7 §:ssä mainittuja tahoja. Neuvottelukunnan puheenjohtajana on Suomen elokuvasäätiön johtaja.

20 §

Muutoksenhaku

Edellä 8, 10 ja 11 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia päätöksen tekijältä oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

21 §

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 tarkoitettut valtionavustushakemukset ja niitä koskevat valitukset käsitellään loppuun tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Helsingissä päivänä _____ kuuta 20

Pääministeri

Ministeri