

16.12.2013

Dnro 4714/2/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **SUOMEN ELOKUVASÄÄTIÖN RAHALLISTA TUKEA HAKENEEN JA SAANEEN HALLITUKSEN JÄSENEEN ASEMA ON ESTEELLISYYDEN KANNALTA ONGELMALLINEN**

1

### OMA ALOITE

Toimitin 4.12.2012 Suomen elokuväsäätiössä, jäljempänä säätiö, hyvän hallinnon vaatimusten kannalta tarkastuksen (EOA dnro 4244/3/12). Tarkastuksessa esillä olleista asiakirjoista kävi ilmi, että säätiön hallitukseen oli kaudella 2010–2012 kuulunut jäsenenä muun ohella A. Hän oli elokuvatuottajana hakenut ja toimitusjohtajan B:n päätöksellä saanut elokuväsäätiön tukea elokuvaa varten.

Elokuväsäätiön tulee toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaan vastatessaan julkisen rahan käytöstä erilaisia tuotantotukia jakaessaan. Muita valvovia ja ohjaavia viranomaisia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri vastaavalla toimivallalla kuin eduskunnan oikeusasiamies, Patentti- ja rekisterihallitus säätiömuotoon liittyen, Valtiontalouden tarkastusvirasto säätiön taloudenpitoa valvoen sekä opetus- ja kulttuuriministeriö kulttuuripolitiikan toimialan ohjaajana.

Kuten tarkastustilaisuudessa 4.12.2012 totesin, Suomen elokuväsäätiön tulee julkista tehtävää hoitaessaan toiminnassaan noudattaa mm. julkisuuslakia, hallintolakia, kielilakia ja arkistolakia. Painotin jo tarkastustilaisuudessa hyvän hallinnon säännösten huomioonottamisen tärkeyttä Suomen elokuväsäätiön hallinnossa.

Otin lisäksi 5.12.2012 omana aloitteenani tutkittavakseni Suomen elokuväsäätiön hallituksen jäsenen A:n roolin ja siihen liittyvän mahdollisen esteellisyyden. A oli siis hakenut ja saanut elokuväsäätiön tukea elokuvaansa varten. Ongelmallista asian esteellisyyden kannalta saattoi olla se, että elokuväsäätiön hallitus nimittää toimitusjohtajan, joka puolestaan tuotantoneuvoston esittelystä päättää elokuvatuon myöntämisestä. Samalla kiinnitin kirjeessäni opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota vanhentuneisiin lakiviittauksiin sekä elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 4 §:ssä että elokuväsäätiön 28.11.2012 vahvistetussa työjärjestyksessä.

- - -

3

### RATKAISU

3.1

#### Yleistä Suomen elokuväsäätiöstä

Säätiö on vuonna 1969 perustettu yksityisoikeudellinen säätiö. Sen perustajia ovat olleet opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi Suomen elokuvateatterinomistajain liitto ry, Suomen Elokuva-toimistojen liitto ry ja Suomen Filmivalmistajien liitto ry. Säätiön alkuperäisenä tarkoituksena on ollut ensisijaisesti lainoin ja avustuksin edistää ja tukea kotimaista elokuvatuotantoa ja -taidetta. Säätiön voimassa olevien sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on tukea ja kehittää suomalaista elokuva- ja audiovisuaalista kulttuuria Suomessa ja ulkomailla. Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö tukee suomalaista elokuva- ja muuta kuvaohjelmatuotantoa, elokuvi-

en ja muiden kuvaohjelmien levittämistä ja esittämistä sekä kotimaassa että ulkomailla ja muilla vastaavilla keinoilla vahvistaa elokuva- ja audiovisuaalista kulttuuria Suomessa.

Säätiön toimintaa rahoitetaan valtion talousarvion momentilta 29.80.52. (Veikkauksen ja raharpajaisten voittovarot taiteen edistämiseen). Vuonna 2013 säätiölle on myönnetty sen toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin valtionavustusta yhteensä 2 075 000 euroa.

Säätiön toimintaa sääntelee säätiölaki (109/1930). Kun säätiö myöntää elokuvien tuotanto- ja muita elokuvakulttuuria edistäviä tukia säätiön toimintaa säätelee lisäksi muun muassa elokuvataiteen edistämisestä annettu laki ja valtionavustuslaki (688/2001). Säätiön toiminnasta ja organisaatiosta on määrätty tarkemmin säätiön säännöissä ja työjärjestyksessä. Suomen elokuväsäätiön sääntöjä on muutettu 13.3.2012 annetulla patentti- ja rekisterihallituksen päätöksellä. Säätiön toiminnalle asetettavista tavoitteista neuvotellaan vuosittain säätiön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön välisissä tuloskeskusteluissa.

### 3.2

#### Säätiön hallintoelimistä

Säätiön hallintoelimiä ovat hallitus ja toimitusjohtaja. Säätiön sääntöjen mukaan 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: 1) vastata säätiön omaisuuden huolellisesta ja taloudellisesta hoidosta; 2) valvoa säätiön hallintoa 3) hyväksyä säätiön säännöt ja työjärjestys / johtosääntö 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 aiheutta sekä 8) hyväksyä säätiön toimintasuunnitelma ja talousarvio sekä valita tilintarkastaja ja varatilintarkastaja.

Hallituksen nimittämisprosessi on käytännössä toteutettu siten, että opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt alan keskeisiltä yhteisöiltä ehdotukset hallituksen jäseniksi. Jäsenehdotuspyyntö on toimitettu noin kymmenelle alan tekijä-, tuottaja- ja levittäjäjärjestölle, televisioyhtiöille, valtion virastoille sekä Aalto-yliopistolle. Saatujen ehdotusten perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt hallituksen kokoonpanon, mutta ministeriöllä ei ole edustajaa hallituksessa.

Säätiön hallitus valitsee ja nimittää säätiölle toimitusjohtajan, jonka tehtävä on määräaikainen. Toimitusjohtaja voidaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Ensimmäisen toimikauden määräajan jälkeen henkilö voidaan nimittää yhdeksi jatkokaudeksi.

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. Lisäksi säätiön työjärjestyksen mukaan toimitusjohtaja yhdessä säätiön hallituksen puheenjohtajan kanssa vastaa hallituksen kokouksen esityslistan valmistelusta.

### 3.3

#### Elokuvasäätiö ja elokuvataiteen edistämistä koskevat tuet

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 1 §:n mukaan elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisesta ja jakelusta sekä muusta elokuvakulttuurin edistämisestä aiheutuviin kustannuksiin voidaan myöntää tukea valtion talousarvioon otetuista varoista. Lain 7 §:n mukaan tuki suoritetaan ensisijaisesti veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi osoittaa säätiölle valtion varoja elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi sekä elokuvakulttuurin edistämiseksi muulla tavoin. Tämän säännöksen perusteella säätiö on huolehtinut elokuvien tuotanto- ja muiden elokuvakulttuuria edistävien lukien myöntämisestä. Vuonna 2013 opetus- ja kulttuuriministeriö on osoittanut säätiölle edellä mainittuun tarkoitukseen yhteensä 25 959 000 euroa.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 4 §:n mukaan säätiön on elokuvien tuotanto- ja muiden elokuvakulttuuria edistäviä tukia koskevissa asioissa sovellettava valtionavustuslakia. Valtionavustuslain ohella valtionavustuksen myöntämisessä tulee noudattaa Euroopan komission 26.11.2008 antamaa päätöstä K(2008) 6350 Suomen elokuvatuotannon tukiohjelmasta (Valtiontuki NN 70/2006). Lisäksi säätiön on tukia myönnettäessä sovellettava hallintolakia (434/2003), arkistolakia (831/1994), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), kielilakia (423/2003) ja saamen kielilakia (1086/2003). Säätiön tulee lain 3 §:n mukaan huolehtia tuen käytön valvomisesta. Tosin vielä nykyisin elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 4 §:ssä viitataan jo kumottuun hallintomenettelylakiin.

Elokuvien tuotanto- ja muita elokuvakulttuuria edistäviä tukia myönnetään elokuvataiteen edistämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2007) 1 §:n mukaan sellaisen elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamiseen ja jakeluun, jota pidetään kulttuurituotteena. Elokuvien tuotanto- ja muiden elokuvakulttuuria edistävien lukien myöntämistä varten säätiöllä tulee olla lain 8 §:n 3 momentin mukaan säätiön hallituksen hyväksymä tukiohjeisto. Tukiohjeiston tulee elokuvataiteen edistämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan sisältää ainakin ohjeet eri tukimuodoista, tuen hakemisesta ja myöntämisperusteista, tukisopimuksen tekemisestä ja sen purkamisesta, tuen maksamisesta, tiliselvityksen tekemisestä, tuen takaisinperinnästä ja tuen valvonnasta. Säätiön on pykälän 2 momentin mukaan pidettävä tukiohjeistus maksutta yleisön saatavilla toimipaikassaan ja tietoverkossa. Viimeisin voimassa oleva tukiohjeistus on vahvistettu säätiön hallituksessa 11.12.2008. Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 3 §:n mukaan säätiön on tehtävä tuen myöntämisen niin edellyttäessä sopimus tuen saajan kanssa. Sopimus tehdään käytännössä jokaisen tuen saajan kanssa.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan säätiön on vuosittain annettava opetus- ja kulttuuriministeriölle kertomus tuen myöntämistä koskevasta toiminnastaan sekä selvitys säätiölle osoitettujen valtion varojen käytöstä. Kertomus ja selvitys on annettava neljän kuukauden kuluessa kalenterivuoden päättymisestä.

Säätiön työjärjestyksen 4 luvussa on määrätty tukiasioiden valmistelu- ja käsittelyprosessista. Sen mukaan niin sanotuissa tuotantotukiasioissa tuotantoneuvoja valmistelee päätösesitykset. Tuotantoneuvoja voi tarvittaessa olla yhteydessä hakijaan sekä käyttää asiantuntijoita hankkeen arvioinnissa. Ennen tukiasiaa päättämistä tuotantoneuvoja keskustelelee hankkeista säätiön tuotanto- ja festivaalitukikoordinaattoreiden kanssa. Hankkeita käsitellään myös tukipäätöksiä valmistelevässä kokouksessa.

### 3.4

#### Elokuvatukiasiassa tehtävä päätös

Säätiön toimitusjohtaja päättää tuotantoneuvojan esityksestä elokuvatuen myöntämisestä. Muiden tukien osalta osaston päällikkö tai koordinaattori valmistelee tukiasian ja toimitusjohta-

ja päättää asiasta valmistelijan esityksen perusteella. Säätiön hallituksen jäsenet eivät osallistu tukien valmistelu- tai päätösprosessiin.

Suomen elokuvasäätiön hallituksen puheenjohtaja C:n antamassa selvityksessä on yksityiskohtaisesti selvitetty elokuvatuen myöntämiseen liittyvä prosessi. C:n mukaan tukipäätösten tekemisen jälkeen niistä tiedotetaan hallitukselle. Elokucasäätiön hallitus on muutoin viitannut säätiölakiin. Säätiölain (109/1930) 11 § (1987/349) sääntelee säätiön hallituksen jäsenen esteellisyyttä seuraavasti: "Säätiön toimielimen jäsen tai säätiön toimihenkilö ei saa osallistua hänen ja säätiön välistä sopimusta tai muuta oikeustointa koskevan asian käsittelyyn." Lisäksi hallintolain (2003/434) 27–30 § sääntelevät virkamiehen esteellisyyttä. Hallintolain hallituksen esityksen mukaan (HE 72/2002 vp) 27 § sisältää "virkamiehen esteellisyyttä koskevan yleisen periaatteen, jonka mukaan esteellinen virkamies ei saisi osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä". Elokucasäätiön työjärjestyksessä esteellisyydestä on kirjaus kohdassa 7, jossa todetaan, että "esteellisyydestä tukimäärärahoista päätettäessä säädetään Hallintolaissa (27 §)". C:n mukaan hallitus jäsenineen on eriytetty tukipäätöksiin liittyvästä päätöksenteosta eikä toimitusjohtaja toimi tukipäätöksiä esittelevien tuotantoneuvojen lähiesimiehenä. Käytäntö, jossa hallituksen jäsen tai edustamansa yritys tai yhteisö voi olla tuenhakijana säätiössä, on ollut voimassa jo ennen B:n toimitusjohtajakautta.

Toimitusjohtaja B on 29.3.2013 omassa selvityksessään kertonut, että säätiön hallituksessa on perusteltua olla alan tietotaitoa. Säätiö on elokuvatoimialan itsensä yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa perustama ja säätiön hallituksen jäsenet pystyvät omalla asiantuntemuksellaan edistämään säätiön tarkoituspäitä. B on seurannut aktiivisesti Suomessa hyvästä hallinnosta käytyä keskustelua ja kiinnittänyt opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota säätiön nimittämiskysymyksiin huomiota. Muissa Pohjoismaissa käytäntönä näyttää olevan, että hallitustyöskentelyssä hyödynnetään myös toimialan ulkopuolista asiantuntemusta. Muiden maiden instituuttien juridinen asema ei ole kuitenkaan suoraan rinnasteinen suomalaiseen ratkaisuun.

Suomen elokuvasäätiön toimintaperiaatteet ja päätöksentekoprosessit on kirjattu säätiön työjärjestykseen. Työjärjestyksen luku 4 määrittelee selkeästi elokuvasäätiön tukiasioiden valmistelun ja käsittelyn. Työjärjestyksen kohdat 4.1. ja 4.6. sääntelevät yksiselitteisesti tuotantotukiasioiden käsittelyn tuotantoneuvojen toimesta ja toimitusjohtajan päätösvallan. Työjärjestyksen mukaisesti, kun tuotantoyhtiöt ovat toimittaneet tukihakemuksensa elokuvasäätiöön, tuotantoneuvojat aloittavat niiden käsittelyn ja valmistelun. Tukipäätösten valmistelu, käsittely, esittely ja päätöskokoukset tapahtuvat kokoonpanoilla, joihin ei kuulu hallituksen asema. Samoin työjärjestyksen mukaisesti toimitusjohtajan päätösvalta on itsenäinen ja hän tekee tukipäätökset toimitetun kirjallisen materiaalin ja esittelijän suullisen esityksen perusteella.

Näin ollen on säätiön hallituksen mukaan selvää, etteivät hallituksen jäsenet osallistu (eivätkä ole oikeutettujakaan osallistumaan) tukiasioiden valmisteluun, käsittelyyn ja/tai päätöskokouksiin eivätkä he siis päättä missään vaiheessa elokuvasäätiön myöntämistä yksittäisistä tuista. Hallituksen mukaan toimitusjohtajan päätösvalta tukiasioissa on täysin itsenäinen.

Hallituksen jäsen A on omassa selvityksessään korostanut, että hän on yksityisoikeudellisessa työsuhteessa juridisesti yksityiseen säätiöön. Hän on kertonut kuitenkin ymmärtävänsä tehdyn selvityspyynnön liittyvän hänen asemaansa elokuvatukea hakeneen yrityksen toimitusjohtajana, joka virkavastuulla päättää elokuvatuista ja johtaa laitosta, jolla on julkisoikeudellisia tehtäviä. A:n mukaan hallituksen jäsenten ja hänen välillä ei ole muuta suhdetta (esim. sukulaisuus, velkasuhde, muu riippuvuus) kuin puhtaan ammatillinen suhde. Yksittäinen hallituksen jäsen ei ole myöskään hänen esimiehensä vaan hallitus elimenä. Tämän vuoksi hänen suhteessaan hallitukseen ja sen jäseniin ei ole mitään lainsäädännön taikka elokuvasäätiön normiston kanssa olevia ristiriitaisuuksia. A on määräaikaisessa työsuhteessa eikä ns. toimitusjohtajasopimuksella.

Todettakoon, että elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 6 §:n mukaan tukea koskevaa asiaa käsittelevään henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

### 3.5

Elokuvatuottaja A:lle johtamalle yritykselle myönnetty elokuvatuki

Säätiö on 27.9.2012 myöntänyt X Oy:lle 750 000 euroa pitkää elokuvaa varten. Elokuvan vastaava tuottaja ja X Oy:n toimitusjohtaja on A, joka on myös vuodesta 2010 toiminut säätiön hallituksen jäsenenä.

Säätiön sääntöjen ja työjärjestyksen mukaan toimitusjohtaja päättää elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 1 ja 2 §:ssä tarkoitettujen tukien myöntämisestä. Elokuvatuen myöntämisestä elokuvaa varten on päättänyt säätiön nykyinen toimitusjohtaja B. B on vuodesta 2006 toiminut säätiön toimitusjohtajana. Hänet on valittu edelleen viisivuotiskaudelle elokuussa 2011 (ks. Helsingin Sanomat 3.5.2011).

Vuonna 2012 säätiö teki yhteensä 1204 elokuva- ja muita tukia koskevaa päätöstä. Näistä tuenhakijan kannalta myönteisiä päätöksiä on ollut 981 ja kielteisiä 223. Vakiintuneena käytäntönä on säätiössä ollut, että tuotanto- ja muita elokuvakulttuuria edistäviä tukia on myönnetty myös sellaiseen hankkeeseen, jonka osapuolena on hallituksen jäsen. Vuonna 2012 näitä tukipäätöksiä on ollut noin kolmekymmentä.

## 4

### ARVIOINTI

#### 4.1

Esteellisyyskysymyksen arviointia

Hallintolain 27 ja 28 §:ssä säädetään virkamiehen esteellisyydestä. Esteellisyyssäännöksiä sovelletaan hallintolain 27 §:n 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan ensisijaisesti virkamiehiin. Kuitenkin hallintolain 27 §:n 2 momentin mukaan esteellisyyssäännökset koskevat myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Esteellisyyssäännösten piiriin kuuluvat myös julkista valtaa käyttävät henkilöt. Julkista valtaa käyttävän henkilön käsite määritellään rikoslain (39/1889) 40 §:n luvun 11 §:n 5 kohdassa. Sen mukaan julkista valtaa käyttävällä tarkoitetaan varsinaisen päätöksentekijän ohella sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Esteellinen virkamies ei saa ottaa osaa mihinkään asian käsittelyvaiheeseen. Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 1 ja 2 §:ssä tarkoitettujen tukiasioiden käsittely on julkisen vallan käyttöä. Silloin, kun säätiö valmistele ja ratkaisee edellä mainittuja tukia koskevia asioita, sen tulee toiminnassaan noudattaa muun ohella hallintolain esteellisyyssäännöksiä.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 1 ja 2 §:ssä tarkoitettujen tukien käsittelyyn ja niistä päättämiseen eivät osallistu hallitus tai sen yksittäinen jäsen, vaan niiden valmistelusta ja käsittelystä vastaavat säätiön toimihenkilöt ja toimitusjohtaja. Siten opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi minulle antamassaan lausunnossaan, että hallituksen jäsenen ei voida katsoa toimivan hallintolain esteellisyyssäännösten vastaisesti hakiessaan tuotanto- ja muita elokuvakulttuuria edistäviä tukia.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan säätiön hallitus hyväksyy lukien myöntämistä varten tukiohjeiston, joka sisältää muun muassa ohjeet eri tukimuodoista, tuen hakemisesta ja myöntämisperusteista, tukisopimuksen tekemisestä ja sen purkamisesta sekä tuen maksamisesta. Lisäksi hallitus vuosittain päättää opetus- ja kulttuuriministeriön osoittamien määrärahojen tarkemmasta käyttösuunnitelmasta.

Hallituksen ja sen jäsenten asema tukiohjeiden päättämisen osalta saattaa opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan osoittautua ongelmalliseksi hallintolain esteellisyyssääntösten näkökulmasta sellaisessa tapauksessa, jossa hallituksen jäsen on hakemassa tai on hakenut säätiöltä tukea ja hän samanaikaisesti osallistuu tukiohjeita koskevaan päätöksentekoon. Sama koskee ministeriön osoittamien määrärahojen käyttösuunnitelmaa koskevaa päätöksentekoa. Vaikka tukiohjeet ovat luonteeltaan pääasiassa yleisiä tuen hakemiseen ja myöntämiseen liittyviä ohjeita ja periaatteita ja vaikka määrärahojen käyttösuunnitelma koskee periaatteessa laajasti kaikkia tukimuotoja, opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan ei voida täysin sulkea sitä mahdollisuutta, että esimerkiksi hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys ei voisi näissä tapauksissa tulla kysymykseen. Virkamiehellä tarkoitetaan viranomaiseen virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa olevia henkilöitä. Hallintolain esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen mukaan esteellisyys syntyy, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Hallinnossa on vakiintuneesti edellytetty, että syyn tulee olla lähtökohdiltaan myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisten esteellisyyssperusteiden.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedossa ei ole, ovatko sellaiset hallituksen jäsenet, jotka ovat hakemassa tai ovat hakeneet säätiöltä jotakin tukea, osallistuneet hallituksessa tukiohjeistoa ja 1 tai määrärahojen käyttösuunnitelmaa koskevaan päätöksentekoon. Hallitus ei toimita kokospöytäkirjoja opetus- ja kulttuuriministeriölle tiedoksi. Asia ei myöskään käy ilmi hallituksen, hallituksen jäsen A:n eikä säätiön toimitusjohtaja B:n selvityksistä. Kukin säätiön hallituksen jäsen on velvollinen arvioimaan esteellisyytensä.

## 4.2

### Näkökohtia myönnetyn elokuvatuon valvonnasta

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 3 §:n mukaan säätiön tulee huolehtia tuen käytön valvonnasta. Säätiön sääntöjen mukaan hallituksen tehtävänä on valvoa säätiön hallintoa ja toimitusjohtajan tehtävänä on huolehtia säätiön juoksevasta hallinnosta. Säätiölain 10 §:n 1 momentin mukaan hallituksen tulee hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen. Hallituksen on erityisesti huolehdittava pykälän 2 momentin mukaan säätiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallituksen tehtäviin kuuluu säätiön toiminnan järjestäminen, johtaminen ja valvonta. Säätiölain 12 a §:n mukaan hallituksen jäsen on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän toimiessaan tahallaan tai luottamuksesta on aiheuttanut säätiölle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen hallituksen jäsen on omalta osaltaan vastuussa säätiön toiminnan valvonnasta. Siten yksittäisen hallituksen jäsenen voidaan omalta osaltaan katsoa vastaavan myös tuotanto- ja muiden elokuvakulttuuria edistävien tukien käytön valvonnasta. Tapaus, jossa säätiön toimitusjohtaja on myöntänyt säätiön hallituksen jäsenelle tukea ja kyseinen hallituksen jäsen vastaa edellä todettujen sääntösten perusteella tuen käytön valvonnasta, on hallintolain esteellisyyssperusteiden näkökulmasta ongelmallinen. Tällaisessa tapauksessa ei opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan voida sulkea pois, etteikö hallituksen jäsenen voitaisi katsoa olevan esteellinen ainakin hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua yleislausekkeen perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on ohjeistanut Suomen elokuväsäätiötä säätiön tukiohjeiden ja tukipäätösten tarkennuksissa ja muutoksissa, joita Valtiontalouden tarkastusvirasto edellytti veikkausvoittovarojen käyttöä koskeneessa tarkastuskertomuksessaan (14/2012). Edelleen

ministeriö on pyytänyt elokuväsäätiön hallitusta ja säätiön operatiivista johtoa ottamaan huomioon mahdollisten esteellisyytilanteiden välttämiseksi päätöksentekoon liittyvät hyvän hallintotavan mukaiset käytännöt ja menettelytavat.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena on tarkentaa säännöksiä lain elokuvataiteen edistämistä uudistamisen yhteydessä. Säädosmuutosten valmistelemiseksi ministeriö on asettanut selvitysmiehen. Hänen tehtävänä on selvittää Suomen elokuväsäätiön tukien myöntämistä koskevia prosesseja ja niiden laillisuutta suhteessa säädöksiin, joita ovat laki elokuvataiteen edistämistä (28/2000), sen nojalla annettu asetus (843/2007 ja valtionavustuslaki (888/2001) sekä hallintolaki. Samoin selvitysmies arvioi tukiohjeiden toimivuutta säätiön asiakkaiden kannalta ja tukiohjeita verrattuna lainsäädäntöön. Lisäksi selvitetään toimintamäärärahojen tuloksellista käyttöä suhteessa audiovisuaalisen kulttuurin edistämisen kannalta tärkeisiin tavoitteisiin. Selvitys on määrä antaa ministeriölle 31.12.2013 mennessä. Selvitystä käytetään apuna OKM:n valmistellessa elokuvataiteen edistämistä koskeva lain (28/2000) uudistamista.

Siten valmisteilla on nykyistä tarkempia säännöksiä elokuväsäätiölle ministeriön antamista tehtävistä, kuten säätiön viranomaistoiminnasta avustusten myöntämisessä ja lakitekniset korjaukset elokuvataiteen edistämistä annetun lain 4 §:ään sekä tarkkarajainen asetuksenantovaltuus, jonka nojalla voidaan säätää säätiön päätöksentekoprosessiin liittyvistä seikoista, säätiön tukiohjeista ja niiden muuttamista koskevasta menettelytavasta. Tavoitteena on, että asianomainen hallituksen esitys annetaan keväällä 2014. Samassa aikataulussa vuonna 2014 on tavoitteena puolestaan oikeusministeriössä, että vanhentunutta vuoden 1930 säätiölakia uudistettaisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena on muuttaa säätiön hallitusta kokoonpanoltaan sellaiseksi, että hallintolain esteellisyyssäännösten näkökulmasta ongelmallisilta tilanteilta vältyttäisiin. Voimassa olevien säätiön sääntöjen mukaan hallitukseen on mahdollista nimetä jäseniksi myös muita kuin elokuvan ja audiovisuaalisen kulttuurin tai toimialan asiantuntijoita. Lisäksi ministeriön tarkoituksena on arvioida elokuvataiteen edistämistä annetun lain tukien myöntämistä ja tukiohjeita koskevien säännösten uudistamistarpeet.

Säätiön sääntöjen mukaan toimitusjohtaja päättää esittelystä säätiön myöntämistä avustuksista. Ongelmallista asian esteellisyyden kannalta saattaa olla se, että elokuväsäätiön hallitus nimittää toimitusjohtajan, joka puolestaan tuotantoneuvojan valmistelun jälkeen päättää elokuvatuon myöntämisestä.

Seuraavassa tarkastellaan toimitusjohtajan tukien myöntämiseen liittyvää tehtävää hallintolain 28 §:ssä säädettyjen esteellisyysperusteiden näkökulmasta.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan toimitusjohtaja on esteellinen osallistumaan sellaisen asian käsittelyyn, jossa hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Pykälän 2 momentissa määritellään virkamiehen läheiset. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan katsonut, että sillä ei ole riittävästi tietoa yksityiskohtaisesti arvioida, täyttävätkö säätiön toimitusjohtaja ja hallituksen jäsen hallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettua läheisen henkilön edellytykset. Ministeriö pitää kuitenkin edellytysten täyttymistä varsin epätodennäköisenä. Säätiön toimitusjohtaja B on myös lausunnossaan katsonut, ettei hallituksen jäsen A ole hallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu läheinen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan toimitusjohtaja on esteellinen asiassa, jossa hän tai hänen läheisensä edustaa tai avustaa asianosaista taikka sitä, jolle asiasta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan tämä niin sanottu edustajantehtävästä aiheutuva esteellisyys ei tule kysymykseen käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella säätiön toimitusjohtaja on esteellinen, jos elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 1 ja 2 §:ssä tarkoitettujen tukien myöntämisestä on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen. Tässä tapauksessa on kysymys niin sanotusta intressijäävistä, jossa esteellisyyden perusteena on erityinen suhde virkamiehen 1 toimitusjohtajan ja käsittelyn kohteena olevan asian välillä. Läheisinä pidetään tässä tapauksessa ainoastaan hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa lueteltuja kaikkien läheisimpiä. Hallintolain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden 15 mukaan erityisen läheisellä henkilöllä tulee yleensä olla virkamiehen elämässä vastaavanlainen asema kuin perheenjäsenellä. Erityisen läheisiä ovat muun ohella virkamiehen seurustelukumppani, kihlattu ja erittäin läheinen ystävä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohta edellyttää asian ratkaisun lopputuloksesta aiheutuvalta hyödytä tai vahingolta yhtäältä erityisyyttä ja toisaalta sitä, että se on odotettavissa olevaa. Taloudelliselle tai muulle vastaavalle intressille on asetettu sekä konkreettisuus- että tietynasteinen välittömyysvaatimus. Vaikka hyödyn tai vahingon aiheutumisen ei tarvitse olla varmaa, sen on kuitenkin oltava odotettavissa olevaa. Säännöksen sanamuoto viittaa lisäksi siihen, että pelkästään vähäinen etu tai haitta ei ole erityinen ja että edun tai haitan tulee olla jollakin tavoin tavanomaisesta poikkeavaa. Esimerkkinä intressiin perustuvasta esteellisyydestä on yleensä viitattu tilanteeseen, jossa virkamies omistaa asianosaisena olevan yhtiön osakkeista huomattavan osan ja, jos asia päättyy yhtiölle myönteisesti, virkamiehen taloudellinen hyöty lopputuloksesta on merkittävä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että sillä ei ole riittävästi tietoa yksityiskohtaisesti arvioida, täyttävätkö säätiön toimitusjohtaja ja hallituksen jäsen hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua erityisen läheisen henkilön edellytykset taikka täyttyvätkö tukien myöntämisessä erityisen hyödyn tai vahingon edellytykset. Ottaen kuitenkin huomioon aiemmin tässä lausunnossa selostetut esteellisyyden edellytykset ja tukipäätösten valmisteluprosessi sekä saadut selvitykset, opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua esteellisyysperusteen edellytysten täyttymistä käsiteltävänä olevassa tapauksessa epätodennäköisenä (vrt. Matti Niemivuo, Marietta Keravuori-Rusanen ja Kirsi Kuusikko: Hallintolaki. Juva 2010, s. 233 ja 238).

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan esteellisyyden aiheuttaa se, että toimitusjohtaja on palvelussuhteessa asianosaiseen tai henkilöön, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Sama koskee tilannetta, jossa toimitusjohtajalla on edellä tarkoitettulla henkilöltä saatu toimeksianto, joka liittyy käsiteltävänä olevaan asiaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön saaman selvityksen mukaan toimitusjohtaja B ei ole palvelus- tai toimeksiantosuhteessa hallituksen jäsen A:han tai X Oy:hyn, jonka toimitusjohtaja A on. Näin ollen tämä palvelus- tai toimeksiantosuhteeseen perustuva esteellisyysperuste ei opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan tule kysymykseen käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella säätiön toimitusjohtaja on esteellinen käsittelemään ja päättämään elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 1 ja 2 §:ssä tarkoitettuja tukia, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajan tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa "erityistä hyötyä tai vahinkoa". Kuten hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa, myös 5 kohdassa tarkoitettua esteellisyyden aiheuttaa läheisten osalta ainoastaan virkamiehen kaikkein läheisimpien henkilöiden mukanaolo asianosais- tai intressiyhteisössä. Yhteisöjääviys siis syntyy, kun virkamies on johtavassa tai muuten vastuunalaisessa asemassa esimerkiksi yhdistyksessä tai yhteisössä, joka on hallintoasiassa asianosaisena. Virkamies on tämän perusteella esteellinen käsittelemään avustuksen myöntämistä yhtiölle, jonka hallitukseen hän tai hänen läheisensä kuuluu.



Käsiteltävänä olevassa tapauksessa säätiön toimitusjohtaja ei saadun selvityksen perusteella ole johtavassa tai muuten vastuunalaisessa asemassa X Oy:ssä. Toimitusjohtajan läheisen henkilön arvioinnin osalta opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa aiemmin tässä lausunnossa esittämäänsä näkemykseen. Kaiken kaikkiaan ministeriön näkemyksen mukaan toimielinedustukseen perustuvan esteellisyyden ei voida katsoa tulevan kysymykseen käsiteltävänä olevassa tapauksessa. Sama pätee opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan myös hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuun johtokunnan jäsenyyteen perustuvaan esteellisyyteen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan toimitusjohtaja on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (ns. yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys). Tällaisen syyn on hallinnossa vakiintuneesti edellytetty olevan lähtökohdiltaan myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava suunnilleen samanasteisen kuin erityisten esteellisyysperusteiden. Yleislausekkeen on katsottu perustuvan kiinteään sidonnaisuuteen päätöksenteon kohteena olevaan asianosaiseen tai käsiteltävänä olevaan asiaan.

Yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyysperusteen tarkoituksena on turvata asian käsittelyn puolueettomuus. Yleislauseke on sanamuodoltaan väljä ja laaja. Siinä ei ole tyhjentävästi määritelty erityisiä syitä, jotka vaarantavat luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen. Esteellisyyttä voidaan sen perusteella arvioida monesta näkökulmasta, esimerkiksi esimies-alaisuuden näkökulmasta. Hallintolaissa ei säädetä erikseen esteellisyydestä tilanteessa, jossa esimiehen esteellisyys johtaisi hänen alaisensa virkamiehen esteellisyyteen samassa asiassa. Tähän tilanteeseen rinnasteinen tilanne on se, jossa virkamiehen esimies on asiassa asianosainen.

Käsiteltävänä olevassa tapauksessa säätiön hallitus nimittää säätiön toimitusjohtajan. Säätiön hallitus ja hallituksen yksittäinen jäsen osana kollektiivia on siten toimitusjohtajan esimies. Oikeuskirjallisuudessa on yleisesti katsottu, että esimies-alaisuus ei välttämättä voi vaikuttaa asian ratkaisuun, koska virkamiesten oikeusasema on järjestetty riippumattomaksi ja virkamiehet toimivat virkavastuulla. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan ei kuitenkaan voida täysin sulkea sitä mahdollisuutta, että yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys ei voisi tällaisessa tapauksessa tulla kysymykseen.

Katson, että yleislausekkeeseen perustuvaa esteellisyyttä on tarkoituksenmukaista tarkastella myös siitä näkökulmasta, miltä tapaus ulkopuolisen arvioijan näkökulmasta arvioiden näyttää. Tämä asia, jossa säätiön toimitusjohtaja on myöntänyt tukea säätiön hallituksen yksittäiselle jäsenelle, saattaa näyttäytyä sellaisena, että säätiö myöntää valtion määrärahoja omille hallintoelimilleen tai niiden jäsenille. On mahdollista väittää, että valtion määrärahat, jotka on tarkoitettu siirtyä ja siirtää julkista valtaa käyttävän toimielimen organisaatiosta ulospäin, ohjautuvatkin tietyllä tapaa takaisin organisaation sisään. Tämäntyyppistä menettelytapaa voidaan pitää lähtökohtaisesti nykyisille hyvän hallinnon periaatteille vieraana menettelynä. Lisäksi säätiön toimintatapa saattaa näyttäytyä ongelmallisena silloin, kun tapausta arvioidaan hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen, esimerkiksi hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua tasapuolisen kohtelun periaatteen näkökulmasta. Tuotanto- ja muita elokuvakulttuuria edistäviä tukea hakevat hakijat saattavat kokea, että hakijoiden tasapuolinen kohtelu on vaarantumassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena onkin edellä kerrotulla tavalla huolehtia siitä, että säätiön hallitus olisi kokoonpanoltaan sellainen, ettei se ole omiaan hankaloittamaan toimitusjohtajan työskentelyä esteellisyyksiperusteiden näkökulmasta.

Koska elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 4 §:ssä viitataan jo kumottuihin lakeihin, on opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena on tehdä tarvittavat tarkennukset mahdollisimman ripeästi. Lisäksi ministeriön tarkoituksena on arvioida muiltakin osin elokuvataiteen edistämisestä annetun lain uudistamistarpeita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on aloittanut esteellisyyteen liittyvien näkökohtien tarkastelun säätiön kanssa säätiön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisissä tuloskeskusteluissa 26.3.2013.

Lisäksi oikeusministeriön hallinnonalalla on valmistunut selvitys säätiölain uudistamisesta. Käytännössä säätiöiden merkitys muun muassa koulutuksen, tutkimuksen, kulttuurin sekä sosiaali- ja terveystalvelujen rahoittajina ja tuottajina on viime aikoina kasvanut. Oikeusministeriön asettama työryhmä ehdottaa uuden säätiölain säätämistä nykyisen vuodelta 1930 olevan lain tilalle. Tavoitteena on kehittää säätiöiden toimintamahdollisuuksia sekä vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa siten, että säätiöt voivat toimia mahdollisimman tehokkaasti, joustavasti ja ennakoitavalla tavalla. Siten hallituksen esitys uudeksi säätiölaiksi on määrä antaa eduskunnalle kevätkaudella 2014. Uusi laki tulisi voimaan vuoden 2015 alussa.

#### 4.3 Yhteenveto

Kaikkiaan esitän moittivana käsityksenäni seuraavan.

Elokuvasäätiön myöntämästä elokuvatuesta päättää hallituksesta varsin riippuvainen toimitusjohtaja tuotantoneuvojen esittelystä ja hallituksen hyväksymän käyttösuunnitelman puitteissa noudattaen lakia elokuvataiteen edistämisestä. Patentti- ja rekisterihallituksesta 10.12.2013 saamani tiedon mukaan tällainen delegointi ja päätöksentekojärjestely ei ole lainkaan tavallinen säätiöissä, joissa hallituksella on useinkin päätöksentekijän ja varojen käytön ratkaisijan rooli. Toimitusjohtajan alisteinen rooli voi nähdäkseni mahdollistaa myös niin sanotun rakenteellisen korruption, vaikkakaan siitä ei tässä asiassa ole näyttöä.

Säätiölain edellyttämä esteellisyyssäännöstö on suppeampi kuin mitä elokuvataiteen tukemisessa valtion varoin on hallintolain puitteissa voimassa. Siten pidän hyvän hallinnon ja erityisesti esteellisyyssäännösten näkökulmasta varsin ongelmallisena sitä menettelyä ja käytäntöä, että elokuväsäätiön toimitusjohtajaa johtavan ja valvovan hallituksen jäsen ”säätiön sisäpiiriläisenä” hakee ja saa merkittävää elokuvatukea, jonka käytön valvonnasta hän myös yhtenä toimijana vastaa.

Lisäksi katson, että opetus- ja kulttuuriministeriö on tässä asiassa lyönyt laimin tehokkaasti ja kokonaisvaltaisesti valvoa elokuväsäätiön toimintaa. Ministeriö on itsekin nyttemmin sekä valtiontalouden tarkastusviraston että oman puuttumiseni johdosta muuttamassa vanhentuneita säännöksiä elokuvatuesta että arvioimassa hallituksen jäsenten valintaa uudelleen. Lähemmin näyttämättä on jäänyt, miten hallituksen jäsen A on osallistunut elokuvatuokilinjausten tai hänelle myönnetyn elokuvatuon käytön valvontaan. Pidän hänen asemaansa kuitenkin esteellisyyden kannalta varsin ongelmallisena. Samoin elokuväsäätiön hallituksen olisi tullut säätiön hallintoa johtosäännön mukaan valvovana toimielimenä tullut puuttua asiaan. Siten myös säätiön hallituksen asema on nähdäkseni altis arvostelulle, koska toimitusjohtajan asemastakaan ei ole haluttu julkisesti keskustella.

#### 5

#### JOHTOPÄÄTÖS JA TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 4.3 esittämäni moittivat käsitykseni sekä Suomen elokuväsäätiön hallituksen että sen jäsenen A:n menettelyn virheellisyydestä heidän tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni erikseen sekä säätiön hallitukselle että hallituksen jäsenenä vuonna 2012 toimineelle A:lle.

Samalla saatan opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon ohjaavan käsitykseni siitä, että ministeriön tulee ottaa huomioon rakenteellisen esteellisyyden mahdollisuudet elokuväsäätiön hallituksen jäsenten valinnassa. Ministeriö myös korjannee ajantasaista lainmuutosta esittämällä elokuvataiteen edistämisestä annetun lain 4 §:n vanhentuneen viittauksen kumottuun hallintome-

nettelylakiin. Lisäksi hyvään hallintoon kuuluvana merkittävänä tekijänä tähdennän sitä, että rahallisestikin merkittävän elokuvataiteen tukemisessa noudatetaan hallinnon julkisuusperiaatetta.

Muihin toimenpiteisiin ei asia anna aihetta puoleltani. Pyydän kuitenkin opetus- ja kulttuuriministeriötä ilmoittamaan minulle vuoden 2014 loppuun mennessä niistä toimenpiteistä, joihin tämä päätökseni elokuvatukien valvonnassa ja elokuvasäätiön hallinnossa on antanut aihetta.