

Suosituksesta

Vt. johtajan Marjo Mäenpään esityksestä Taiteen edistämiskeskus pyysi kirjeessään 25.2.2013 taiteenalan järjestöiltä ja laitoksilta ehdotuksia valtion taidetoimikuntien jäseniksi toimikaudelle 2013-14. Tuossa kirjeessä pyydettiin "kiinnittämään huomiota siihen, että toimikuntien toimintaa koskevat hallintolain 27 ja 28 §:ien säädökset esteellisyydestä. Suositus on myös, että toimikuntien jäsenet eivät toimikauden aikana hae itse Taiteen edistämiskeskuksen apurahoja. Toimikuntien jäsenillä ei ole tehtävässään varajäseniä." Taideneuvosto hyväksyi kirjeen sisällön kokouksessaan 15.2.2013.

Samassa yhteydessä Taikessa päätettiin ulottaa suositus jo aiemmin alueellisiin toimikuntiin ehdotettuihin, joilta ennen Taiken johtajan Taideneuvostolle muotoilemaa nimeämisehdotusta varmistettiin, että he ovat tietoisia suosituksesta ja silti käytettävissä luottamustehtävään.

~

Pyysimme Taideneuvoston toivomuksesta vastauksia seuraavilta tahoilta vastauksia suosituksen herättämistä kysymyksiin:

Olli Mäenpää, Professor of Administrative Law
University of Helsinki

Tuomas Pöysti, pääjohtaja, hallinto-oikeuden dosentti, OTT
Valtiontalouden tarkastusviraston

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimisto (suullisesti)

Opetus- ja kulttuuriministeriö (suullisesti)

1 Rinnastuvatko Taiteen edistämiskeskuksen yhteydessä toimivat taidetoimikunnat viranomaistoimintaan ja ulottuvatko hyvän hallinnon eettiset periaatteet myös niihin?

Olli Mäenpää ← ○ ○ → Tuomas Pöysti

Taidetoimikuntiin sovelletaan täysimääräisesti viranomaisia koskevia säännöksiä. Hyvän hallinnon eettisiä periaatteita on olemassa erilaisia, mutta niitä ei ole kovinkaan yksiselitteisesti määriteltä. Sinänsä ne ulottuvat suosituksen luonteisina kaikkiin viranomaisiin.

Oikeusasiamiehen toimiston kannat vastasivat sisällöltään Olli Mäenpään kantoja, samoin kolmen OKM:n juristin

Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) yhteydessä toimivat taidetoimikunnat käyttävät päätösvaltaa valtion taiteilija-apurahoista annetussa laissa tarkoitetuista apurahoista sekä muuten toimivat asiantuntijaelimenä tehtävissä, jotka on perustuslain 124 §:n perusteella katsottavaksi kuuluvaksi julkisiin hallintotehtäviin. Näin taidetoimikunnat ovat lain mukaisia päätöksentekuelimiä sen lisäksi että muutenkin niiden tehtävä voidaan lukea julkiseksi hallintotehtäväksi. Siten niihin olisi sovellettava hallintolakia ja muita oikeudellisia hyvän hallinnon takeita ja periaatteita... Hyvän hallinnon eettiset periaatteet sen sijaan ovat laajempi ja väljempi asia. Virkamiesetiikkaa ei kokonaisuudessaan toimikuntiin sovelleta. Tällä eettisellä puolella ei ole niin tärkeää rajanvedot, koska hyvän hallinnon etiikan kova ydin sisältyy jo hallintolakiin, jota toimikuntiin sovelletaan.

2 Voiko Taike päättää itselleen (ml. vertaisarviointia tekevät taidetoimikunnat) toimintaansa ohjaavat hyvän hallinnon periaatteet?

Olli Mäenpää ← ○ ○ → Tuomas Pöysti

Taike voi aivan hyvin tällaisia periaatteita listata. Ne ovat suositusluonteisia, eivätkä ne siten voi ohittaa päätöksentekoa sääntelevää lainsäädäntöä.

Taike voi päättää suosituksena lakia tarkentavista hyvän hallinnon periaatteista ja ohjeista toiminnassaan ja suositella niitä myös toimikunnille. On huomattava, että ohjeet ja suositukset eivät voi olla ristiriidassa lainsäädännön ja siihen perustuvan yleisen soveltamiskäytännön kanssa eli soveltamisohjeet eivät voi sisältää esimerkiksi ohjausta toimimaan toisin mitä esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vakiintuneessa ratkaisukäytännössä on pidetty hyvään hallintoon kuuluvana. Lisäksi on otettava huomioon taiteen edistämiskeskukselta annetun lain 6 §:n 5 momentti ja 7 §:n 6 momentti. Pykälien mukaan valtion taidetoimikuntien nimeämisaikakohdista, kokoonpanon täydentämisestä, kokoontumisesta, asioiden ratkaisemisesta ja maksettavista palkkioista säädetään valtioneuvoston asetuksella ja toimikuntien muusta hallinnon järjestelystä määrätään keskuksen työjärjestyksellä. Tämän säännöksen voidaan ilmentävän sitä, että keskus voi työjärjestyksellä ja ohjeilla myös ohjata lain ja yleisen käytännön puitteissa hyvän hallinnon periaatteiden soveltamista toimikuntien työssä.

3 Onko suositus omiaan vahvistamaan apurahakäsittelyjen yhdenvertaisuus- tai puolueettomuusperiaatteita vai ristiriidassa hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa?

Olli Mäenpää ← ○ ○ → Tuomas Pöysti

Suositus on sinänsä linjassa hallintolain 6 §:ssä määriteltyjen hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa. Niitä ovat nuo kolme ja lisäksi suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate. Ristiriitaa niiden kanssa on vaikea havaita. Suosituksen voi ajatella vahvistavan myös apurahan hakijoiden luottamuksensuojaa.

Suositusta sinänsä voidaan pitää apurahakäsittelyiden yhdenvertaisuuden ja luottamuksen käsittelyn puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen turvaamiseksi perusteltuna. Suositus ei vielä sellaisenaan ja yleisellä tasolla annettuna voida pitää tarkoitussidonnaisuuden vastaisena. Lain tarkoituksena kuitenkin oli myös turvata ja vahvistaa vertaisarviointia eli tarpeen on turvata myös aktiivisten taitelijoiden osallistuminen arviointiin; tämä oli hallituksen esityksen perusteluiden ja eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnön perusteella selkeästi myös lainsäätäjän tarkoitus. Suositusta ei voida käyttää siten, että aktiivitaiteilijoiden tulo jäseniksi kokonaan estyisi tai suositusta käytettäisiin jossain vaiheessa torjumaan vain tietty ehdokas tai tietyn ryhmän / tahon ehdokkaat. Muuten ei voida nähdä suositusta ristiriitaisena tarkoitussidonnaisuuden periaatteen tai muunkaan hyvän hallinnon vaatimuksen kanssa... suositus ei voi kuitenkaan olla täysin ehdoton eikä se vielä yksinomaan riitä turvaamaan hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. On oltava menettelyt sen varalta, että jäsen kuitenkin hakee apurahaa ja suositus taas voinee sisältää sen, etteivät yleensä hae apurahaa toimikauden aikana. Pidän suositeltavana, ettei synny kuvaa siitä, että toimikunnat jakaisivat apurahoja itselleen sillä tällainen mielikuva on hallintolaissa tarkoitettua hyvän hallinnon vastaista luottamuksen vaarantumisesta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen

4 Onko suositus ristiriidassa taiteilijoiden subjektiivisen apurahojen hakuoikeuden kanssa tai ristiriidassa hallintolain kanssa tavalla, joka edellyttää sen muuttamista?

Olli Mäenpää ← ○ ○ → Tuomas Pöysti

Ristiriitaa ei ole, koska suositus ei ole sitova. Tämä merkitsee käytännössä myös, että jäsen voi suosituksesta riippumatta hakea apurahaa ja myös saada sellaisen - sikäli kuin päätöksenteon esteettömyys on mahdollista turvata.

En näen ristiriitaa hallintolain kanssa. Taitelijoilla on oikeus hakea apurahoja ja suosituksella ei voida tähän puuttua. Hallintolaki edellyttää, että esteellisenä ei osallistu asian käsittelyyn. Seikka, että on jossain vaiheessa saanut apurahaa ei taas tee esteelliseksi osallistumasta käsittelyyn joten hallintolaki ei edellytä myöskään sitä, että toimikuntien jäsenet kokonaan suljettaisiin apurahojen myöntämisen ulkopuolelle. Jos vastoin suositusta joku toimikunnan jäsen hakee apurahaa, ei tämä jäsen saa osallistua kyseisen hakukierroksen tms. apurahakäsittelyyn (eli muidenkaan hakemusten käsittelyyn siltä osin kuin ne voidaan nähdä kilpailevan asianomaisen itsensä hakemuksen kanssa) mutta tämän perusteella ei voida myöskään vielä sellaisenaan katsoa, että jäsenen edellytykset toimia luottamustehtävässä olisivat pysyvästi menneet. Luonnollisesti myös toimikunnan jäsenen apurahahakemus on käsiteltävä.

5 Jos Taideneuvosto päätyy muuttamaan suositusta koskevaa päätöstään, onko se hyvän hallinnon mukaista tilanteessa, jossa Taitejo on sekä saanut taiteilijajärjestöjen ja muiden tahojen ehdotukset valtion taidetoimikuntiin että varmistanut aluetoimikuntiin Taideneuvoston päätettäväksi ehdotettavien tietoisuuden suosituksesta?

Olli Mäenpää ← ○ ○ → Tuomas Pöysti

Koska suositus ei ole sitova, Taideneuvosto tekee valintapäätöksensä ensisijaisesti lain nojalla ja puitteissa. Jos ajatellaan erityisesti suositusta ”Suositus on myös, että toimikuntien jäsenet eivät toimikauden aikana hae itse Taiteen edistämiskeskuksen apurahoja.”, tämä suositus ei voine olla valintapäätöksen este tai rajoite etenkin siksi, että etukäteen on mahdoton varmasti tietää, mitä jäseneksi valittu aikoo tehdä. Suosituksen muuttamiselle ei tältä osin näyttäisi olevan tarvetta.

Hallinnossa on hallintolain perusteella on viranomaisten suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia hallintolain 6 §:n mukaisesti. Vaikka suositus vielä ei sellaisenaan ole luonut ehdotonta luottamuksensuojaa, on viranomaisen toimikuntien nimittämismenettelyssä oltava johdonmukainen ja annettava kaikille tahoille yhdenvertaiset mahdollisuudet. Siksi pidän ongelmallisena, jos suosituksesta kesken nimeämismenettelyn luovutaan tai sitä olennaisesti muutetaan ja tämä tehtäisiin siten, että vain osa ehdokkaita toimikuntiin nimeävistä tahoista olisi tästä tietoinen ja voisi ottaa sen huomioon.

6 Mikäli suosituksesta luovutaan, miten nimeämisten suhteen pitäisi toimia? Järjestetäänkö uusi ehdokkaaksi ehdottamiskierros järjestöille ja muille tahoille?

Olli Mäenpää ← ○ ○ → Tuomas Pöysti

Suosituksista luopuminen tai ei-luopuminen ei voi olla esteenä nimeämispäätöksen tekemiselle saatujen ehdotusten perusteella. Uuden kierroksen järjestämiselle ei ainakaan näiden tietojen perusteella ole asianmukaisia ja riittäviä oikeudellisia perusteita. Täydentäviä ehdotuksia saattaisi olla mahdollista pyytää ilmiselvissä ongelmatilanteissa, mikäli sellaisia olisi mahdollista ennakoida ja yksilöidä.

Suosituksista olennaisesti muutettaessa pitäisin perusteltuna, että kaikille järjestöille ja muille tahoille annetaan mahdollisuus tarvittaessa muuttaa tai täydentää ehdotustaan.

7 Miten myöhemmin taidetoimikunnissa toimitaan (olipa suositus voimassa tai ei), jos taidetoimikunnan jäsen hakee sieltä apurahaa?

Olli Mäenpää ← ○ ○ → Tuomas Pöysti

Jos jäsen on hakijana, hän ei voi osallistua oman hakemuksensa tai muiden kilpailevien hakemusten käsittelyyn. Jos tällaisia jäseniä on useita, toimikunta ei ehkä enää ole päätösvaltainen. Silloin Taideneuvoston tehtävänä on hallintolain 30 §:n mukaan viipymättä määrättävä esteetön jäsen tai esteettömiä jäseniä.

Jos taidetoimikunnan jäsen hakee apurahaa, on kyseinen hakemus käsiteltävä mutta asianomainen jäsen ei saa osallistua toimikunnassa oman asiansa käsittelyyn ja valmisteluun eikä samasta asianomaisen vuoden määrärahasta kilpailevien hakemusten käsittelyyn eli jos esim. on hakukierros, ei kyseinen jäsen voi osallistua samalla hakukierroksella muidenkaan hakemusten arviointiin.

8 Miten taidetoimikunnassa Jatkoissa toimitaan, jos toisen taidetoimikunnan jäsen hakee sieltä apurahaa?



Taidetoimikunnat ovat toisistaan erillisiä päätösvallan käyttäjiä. Siten ei ole juridista estettä sille, että yhden taidetoimikunnan jäsen hakee toiselta toimikunnalta apurahaa. Hakemusta käsittelevä toimikunta on velvollinen tietysti arvioimaan paitsi perusteet apurahan myöntämiselle myös sen, onko jokin sen jäsenistä mahd. esteellinen käsittelemään hakemusta.

Ei vastannut tähän kysymykseen.

9 Voiko taidetoimikunnat nimeävän Taideneuvoston jäsen itse hakea itselleen avustusta jostakin taidetoimikunnasta?

Olli Mäenpää ← ○ ○ → Tuomas Pöysti

Suoranaista oikeudellista estettä tällaiselle menettelylle ei ole. Tilanne olisi kuitenkin erittäin outo ja riippuen Taideneuvoston roolista, johon minulla ei nyt ole mahdollisuutta tutustua tarkemmin, taidetoimikunnissa voisi Taideneuvoston tekemän nimeämispäätöksen johdosta syntyä esteellisyyso ongelmia. Myös yleisempi rakenteellisen esteellisyyden ja päätöksenteon uskottavuuden näkökulma on otettava tällaisessa tilanteessa hyvin vakavasti.

Ei ole oikeudellista estettä sille, etteikö valtion taideneuvoston jäsen hakisi itselleen apurahaa jostain toimikunnasta.

10 Voiko Taideneuvosto nimetä jonkin taidetoimikunnan jäseneksi / puheenjohtajaksi henkilön, joka työskentelee Taideneuvoston jäsenen alaisuudessa?

Olli Mäenpää ← ○ ○ → Tuomas Pöysti

Tämäkin edellyttäisi Taideneuvoston roolin tarkempaa analyysia. Esteellisyytilanteet ovat kuitenkin sängen mahdollisia, joskin asia riippuu myös siitä, mitä alaisuus tarkoittaa. Joka tapauksessa pitäisin harkintavallan väärinkäyttönä nimetä toimikuntaan puheenjohtaja tai jäsen, joka olisi jatkuvasti tai toistuvasti esteellinen.

Ei sinänsä ole estettä nimeät taideneuvoston jäsenen alaista taidetoimikunnan puheenjohtajaksi ja esimiesasema ei sinänsä luo esteellisyyttä taideneuvoston tehtävissä. Lähellä voidaan olla tilanteita, joissa jäsenyysyhdistelmä saattaa synnyttää tilanteen, jossa työnantajataholla voidaan ehkä katsoa olevan sellainen intressi taideneuvostossa ja taidetoimikunnissa käsiteltäviin asioihin että hallintolain kannalta asian ratkaisusta saattaisi olla erityistä hyötyä tai vahinkoa työnantajalle tai luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuisi. Tätä vaarantumisen mahdollisuutta saattaa korostaa se, että taideneuvoston tehtävänä on antaa esitys taiteen määrärahojen jakaantumisesta. Muutenhan näyttää olevan taidetoimikunnilla ja taideneuvostolla itsenäiset tehtävät, jolloin ei esteellisyyttä puolin ja toisin sinänsä synny.