Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO YKSITYISTEN MUSEOIDEN MAHDOLLISUUDESTA HOITAA KULTTUURI- JA YMPÄRISTÖHALLINNOLLISIA ASIANTUNTIJATEHTÄVIÄ (Hallituksen esitys 194/2018 vp museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa museolain kokonaisuudistuksesta. Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti relevantti yhtäältä perustuslain 16.2 §:n näkökulmasta turvatessaan jokaisen yhtäläistä mahdollisuutta kehittää kulttuuripalveluiden avulla itseään ja toisaalta perustuslain 20 §:n näkökulmasta liittyessään vastuun kulttuuriperinnöstä toimeenpanoon. Näiltä osin esitys konkretisoi sellaisia perustuslain 22 §:ään kiinnittyviä julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita, joiden yksityiskohtainen käsittely ei ole perustuslakikontrollin toteuttamiseksi tässä yhteydessä tarpeellista.

Käytännössä hallituksen esityksen keskeisin valtiosääntökysymys liittyy eräiden kulttuuri- ja ympäristöhallinnollisten asiantuntijatehtävien osoittamiseen alueellisille vastuumuseoille. Ehdotetun museolain 7.2 §:ssä säädetään, että alueellinen vastuumuseo, joka voi olla myös yksityinen museo, ”voi toimia kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön asiantuntijaviranomaisena, joka antaa asiantuntijalausuntoja, osallistuu viranomaisneuvotteluihin ja antaa neuvontaa, sekä kehittää ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista, toimialansa yhteistyötä sekä kulttuuriympäristötiedon digitaalista tallentamista ja saatavuutta”. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tätä kulttuuriympäristötehtävää kuvaillaan ylimalkaisesti, mutta kysymys on mitä ilmeisimminkin etenkin ns. antikvaarisista asiantuntijatehtävistä. Hallituksen esityksen mukaan kulttuuriympäristötehtävä voidaan mieltää ainakin osittain julkiseksi hallintotehtäväksi. Siten sääntelyä on tarkasteltava hallituksen mukaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

On selvää, että museolain 7.2 §:n mukaisiin tehtäviin ei liity merkittävän julkisen vallan käyttöä. Säännöksen muotoilu ja perustelut viittaavat lähinnä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin päätöksentekotilanteisiin (erilaisiin neuvotteluprosesseihin, kaavoitukseen sekä esimerkiksi rakennuslupaprosesseihin), joissa museoammatillisella asiantuntijanäkemyksellä voi olla merkitystä. Museolain 7.2 §:n mukaista asiantuntijatehtävää hoitaessaan museo ei tee itse yhdenkään yksilön etua tai oikeutta koskevia päätöksiä. Päätöksenteko jäsentyy muun lainsäädännön pohjalta ja tapahtuu muun viranomaisen kuin museon toimesta. Ympäristö- ja kulttuuriperintöoikeudellisesti päätöksenteon tietoperusta ei ole riippuvainen siitä kuka selvitystä on tuottanut vaan selvityksen sisältö ratkaisee. En näe estettä sille, että päätöksenteon pohjana olevia selvityksiä tuottaisi yksityinen museo. Hallituksen esitys on tältä osin ongelmaton perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Ympäristö- ja kulttuuriperintöoikeudellisen päätöksenteon oikeussuojajärjestelyt tulevat aina siitä laista, jonka mukaiseen päätöksentekoon lausunto tai neuvonta liittyy. Kulttuuriympäristötehtävään liittyvästä virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta säädetään asianmukaisesti museolain 7.3 §:ssä. Yksityisen museon viranomaistoimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja, vaikka asiasta ei nimenomaisesti säädetäkään. Perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva lausuntokäytäntö huomioiden viittausta hallinnon yleislakeihin ei pidetä välttämättömänä. Syitä antaa kielilakia täsmentävää sääntelyä kielellisten oikeuksien turvaamisesta ei ole.

Ottaen huomioon se, että ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö ja hallintolaki antaa viranomaiselle laajan valtuuden hankkia maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä asiantuntijalausuntoja tarkoituksenmukaiseksi katsomiltaan julkisilta ja yksityisiltä tahoilta, termi ”asiantuntijaviranomainen” antaa kenties jonkin verran harhaanjohtavan tai ainakin juhlavan kuvan alueellisen vastuumuseon tehtävistä. Termi on kuitenkin vakiintunut ympäristö- että kulttuurialan lainsäädäntöön siinä merkityksessä, jossa sitä hallituksen esityksessäkin käytetään. Näin ollen ensisilmäyksellä epätäsmällisen käsitteen sisältö voidaan johtaa helposti sääntely-ympäristöstä.

Hallituksen esitys voidaan käsitellä tavanomaisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 30.10.2018

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti