Teuvo Pohjolainen
18.1.2019

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 194/2018 vp)

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi museolaki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Voimassa oleva museolaki on vuodelta 1992 ja se on osittain vanhentunut. Puutteena on pidetty muun muassa sitä, että maakunta- ja aluetaidemuseoiden sekä valtakunnallisten erikoismuseoiden tehtävistä säädetään tarkemmin vain asetustasolla. Eduskunta edellytti vuonna 2014 hyväksymässään lausumassa (HE 303/2014 vp; EV 275/2014 vp), että hallitus valmistelee museolain kokonaisuudistuksen siten, että se voidaan hyväksyä vaalikaudella 2015—2018.

Hallituksen esityksen mukaan suurin paine museoiden rahoitusjärjestelmässä kohdistuu alueellisen museotyön uudistamiseen. Nykyisessä järjestelmässä maakuntamuseoiden ja aluetaidemuseoiden korotetun valtionosuuden perusteet eivät seuraa maakunta- ja aluetaidemuseotehtävien hoidon kattavuutta ja palveluiden kustannuksia. Kyseiset museot saavat valtionosuutta korotetun valtionosuusprosentin mukaisesti koko toimintaansa riippumatta siitä, kuinka suuri osuus toiminnasta liittyy maakunta- ja aluetaidemuseotehtävien hoitamiseen. Esimerkiksi jos toinen museo yhdistyy maakunta- tai aluetaidemuseoon, korotettua valtionosuutta aletaan maksaa myös sen toimintaan.

Esityksen tavoitteena on saattaa museolaki lakiteknisesti ja sisällöllisesti ajan tasalle ottaen huomioon eduskunnan vuonna 2014 hyväksymä lausuma ja museopoliittisen ohjelman linjaukset. Lain tavoitetta ja museotoiminnan tarkoitusta koskevat yleiset säännökset on tarkoitus saattaa ajan tasalle ottaen huomioon museoiden nykyinen yhteiskunnallinen rooli ja monimuotoistuneet toimintatavat. Vastuumuseoiden tehtäviä koskevat säännökset esitetään nostettavaksi asetuksesta lain tasolle. Kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön asiantuntijaviranomaistehtävien hoitamisesta alueellisella tasolla alueellisissa vastuumuseoissa esitetään säädettäväksi lain tasolla ottaen huomioon julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevat vaatimukset.

Museoiden valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan edistää monipuolisten, alueellisesti kattavien ja yhteisölleen merkittävien museopalveluiden saatavuutta. Uudistuksella pyritään kannustamaan toimijoita monipuoliseen, vaikuttavaan, laadukkaaseen ja korkeatasoiseen toimintaan sekä pitkäjänteiseen tavoitteelliseen kehittämiseen ja uudistamiseen. Samalla pyritään lisäämään rahoituksen ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä. On tärkeää, että valtionosuusjärjestelmä jatkossakin turvaa taide- ja kulttuuripalvelujen alueellista saatavuutta ja saavutettavuutta eri väestöryhmille. Tavoitteena on myös lisätä rahoitusperusteiden läpinäkyvyyttä.

> *Hallituksen esityksen tavoitteita on pidettävä perusteltuina ja erityisesti vastuumuseoiden tehtävien nostamista lain tasolle on pidettävä perustuslain laillisuusperiaatteen kannalta tärkeänä.*

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä on arvioitu lyhyesti suhteessa PeL 16 §:ään ja laajemmin suhteessa PeL 124 §:ään.

2 PeL 16 §

Perustuslain 16 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen oikeus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. PeL 22 § puolestaan asettaa julkiselle vallalle yleisen velvoitteen turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Museotoimintaa voidaan pitää yhtenä tärkeänä kulttuuritoimintona, jonka avulla ihminen voi kehittää itseään. Näin ollen on ensinnäkin tärkeää, että museotoiminnasta säädetään lailla, kuten PeL 16 § edellyttää ja toiseksi lain pitää varmistaa, ettei varattomuus ole esteenä museoihin tutustumiselle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 44/2014 vp arvioinut kulttuuritoiminnan rahoitukseen tehtäviä muutoksia ja erityisesti tapauksia, joissa on kysymys taloudellisesta tilanteesta johtuvat säästötoimenpiteet. Esillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole selkeästi voitu osoittaa, millaisia vaikutuksia ehdotetuilla säännöksillä on yksittäisten museoiden toimintaan. Vaikutukset on esitetty varsin summaarisesti, mitä on pidettävä ongelmallisena. Tästä syystä lain vaikutuksia on syytä seurata huolella ja tarvittaessa varautua nopeisiin korjauksiin esimerkiksi harkinnanvaraisia avustuksia käyttäen. Joka tapauksessa perustuslakivaliokunnan esittämä yleinen lausuma on kuitenkin syytä ottaa huomioon. Valiokunta totesi (PeVL 44/2014 vp) mm:

> ”Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (vrt. esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2 ja PeVL 25/2012 vp, s. 3/I). Valiokunta huomauttaa tässäkin yhteydessä, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).”

Tässä katsannossa merkityksellisiä ovat siten järjestelyt, joilla museotoimintaa rahoitetaan. Vain valtion rahoitusosuuden kautta voidaan varmistaa museotoiminnan jatkuvuus ja pitkäjänteinen toiminta sekä se, että toiminnan rahoitus ei perustu yksinomaan pääsylipputuloihin, mikä voisi olla esteenä varattomien henkilöiden museopalvelujen käyttämiselle.

> *Kun hallituksen esityksen mukaan museoiden valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on edistää monipuolisten, alueellisesti kattavien ja yhteisölleen merkittävien museopalveluiden saatavuutta, sekä se, että uudistuksella pyritään kannustamaan toimijoita*

monipuoliseen, vaikuttavaan, laadukkaaseen ja korkeatasoiseen toimintaan sekä pitkäjänteiseen tavoitteelliseen kehittämiseen ja uudistamiseen, katson, että esitykset ovat sopusoinnussa PeL 16 §:n sekä 22 §:n kanssa. Samalla esityksessä pyritään lisäämään rahoituksen ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä. On tärkeää, että valtionosuusjärjestelmä jatkossakin turvaa taide- ja kulttuuripalvelujen alueellista saatavuutta ja saavutettavuutta eri väestöryhmille varallisuudesta riippumatta.

PeL 16 §:n perusajatusta toteuttaa myös se, että alueelliset vastuumuseotehtävien hoitaminen tulee järjestetyksi kattavasti koko maassa. Saman säännöksen mukaista on niin ikään se, että alueellisen vastuumuseotoiminnan rahoituksen perusteita kehitetään niin, että rahoitus vastaa paremmin tehtävien hoidon kattavuutta ja palveluiden kustannuksia ja että valtionosuusjärjestelmän sisällä otetaan nykyistä paremmin huomioon rahoitustarpeeseen vaikuttavat tekijät siten, että tarve täydentää valtionosuusrahoitusta harkinnanvaraisilla toiminta-avustuksilla poistuu.

3 Esityksen suhde PeL 124 §:ään

PeL 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 viranomaisille.

Hallituksen esityksen mukaan (museolain 7 §:n 2 kohta) alueellisten vastuumuseoiden tehtäviin kuuluisi eräitä kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön suojeluun liittyviä asiantuntijaviranomaisen tehtäviä omalla toimialueellaan. Ehdotettu museolaki mahdollistaa sen, että myös yksityisen yhteisön tai säätiön ylläpitämä museo voitaisiin nimetä alueelliseksi vastuumuseoksi. Koska tällainen museo ei ole viranomainen, sääntelyä on tarpeen tarkastella perustuslain 124 §:n kannalta.

Kulttuuriympäristön asiantuntijaviranomaistehtävät sisältävät lähinnä kulttuuriympäristöön liittyvien asiantuntijalausuntojen antamista, viranomaisneuvotteluihin osallistumista ja neuvontaa. Tehtävät voivat liittyä esimerkiksi maankäyttö- ja rakentamisasioihin tai kulttuu-

riympäristöön liittyviin valtionavustuksiin. Alueellisten vastuumuseoiden alueellinen asiantuntijaviranomaisen tehtävä tukisi Museovirastolle säädetyn kulttuuriperinnön asiantuntijaviranomaistehtävän toteuttamista ja tarkoituksena on, että alueelliset vastuumuseot neuvottelisivat tehtävien toteutustavasta Museoviraston kanssa. Tämä on tärkeää yhteneväisen ja johdonmukaisen menettelyn turvaamiseksi myös jatkossa.

> *Alueelliset vastuumuseot eivät tee ehdotuksen mukaan yksityisten etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä, mutta niiden lausunnoilla ja viranomaisneuvotteluissa esittämillä kannoilla voisi olla vaikutuksia esimerkiksi kaavoituksesta tai rakennusluvista päättävien viranomaisten tai valtionapuviranomaisen ratkaisuihin. Siitä huolimatta, että alueelliset vastuumuseot eivät tee yksityisen etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevia päätöksiä, on epäilytyksetöntä, että alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristön asiantuntijaviranomaistehtäviin sisältyy perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Selvää on myös, että ehdotetut tehtävät eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä.*

Hallituksen esityksen mukaan tehtävien tarkoituksenmukaisen hoidon kannalta on perusteltua, että alueelliseen suunnitteluun ja toimintaan liittyvät palvelut tuotetaan alueilla. Nykyiset maakuntamuseot ja tulevat alueelliset vastuumuseot ovat alueilla vakiintuneita toimijoita, joilla on käytössään laajat tietovarannot ja yhteistyöverkostot. Museoissa kulttuuriympäristötehtävä sijoittuu osaksi muuta alueellista museotyötä ja laajempaa kulttuuriperintökontekstia ja asiantuntijuutta.

Museot ovat nykyisin pääosin kuntien ylläpitämiä, mutta museolain mukaan tehtävä voidaan antaa myös valtionosuuden edellytykset täyttävälle yksityisen yhteisön tai säätiön ylläpitämälle museolle. Nykyisistä maakuntamuseoista yksi on yhdistyksen ylläpitämä.

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut useassa yhteydessä PeL 124 §:ää, joten sen tulkintalinjan voidaan katsoa olevan vakiintunut. Erän uusimmista tulkinnoista sisältyy lausuntoon 42/2018 vp. Siinä valiokunta toteaa mm:

> ”Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmu-

> kaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.
>
> Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että 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 (PeVL 50/2017 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).
>
> Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).”

Esillä olevassa hallituksen esityksessä on uskottavalla tavalla perusteltu, miksi alueellisille vastuumuseoille on tarpeen antaa laissa esitetyt julkiset hallintotehtävät.

> *Näin ollen on perusteltua katsoa, että hallituksen esitys täyttää sen edellytyksen, että museolaissa alueelliselle vastuumuseolle annettavat julkiset hallintotehtävät ovat tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Ne eivät myöskään vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tehtäviä hoidetaan ehdotetun museolain 7 §:n nojalla virkavastuulla. Tämän lisäksi Hallintolaki (434/2003) edellyttää, että sitä noudatetaan myös yksityisen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä, minkä lisäksi sovellettavaksi tulevat myös muut hallinnon yleislait, erityisesti julkisuuslaki ja kielilaki. Esitys on sen vuoksi nähdäkseni ongelmaton PeL 124 §:n kannalta.*