Janne Salminen 17.1.2019
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 194/2018 vp)

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus uudeksi museolaiksi. Samalla ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Ehdotuksessa uudistetaan sääntelyä, joka koskee museolain tavoitteita, toiminnan tarkoitusta ja valtionosuuden edellytyksiä. Maakunta- ja aluetaide- sekä erikoisimuseojärjestelmä korvataan valtakunnallisilla ja alueellisilla vastuumuseoilla. Vastuumuseoiden tehtävistä ja vastuumuseoksi nimeämisen edellytyksistä säädettäisiin laissa. Päätökset museon hyväksymisestä valtionosuuteen oikeutetuksi ja nimeämisestä vastuumuseoksi olisivat voimassa toistaiseksi, mutta opetus- ja kulttuuriministeriö arvioisi neljän vuoden välein, täyttääkö museo edelleen valtionosuuden edellytykset. Vastuumuseoiden osalta arvioitaisiin myös, täyttääkö museo edelleen vastuumuseoksi nimeämisen ja arvioitaisiin sen toimintaa. Museoiden valtionosuusjärjestelmä säilyisi edelleen peruslähtökohdiltaan laskennallisena. Valtionosuuden myöntäminen perustuisi opetus- ja kulttuuriministeriön tekemään nelivuotiseen rahoitussuunnitelmaan, josta poikettaisiin vain tietyillä laissa säädetyillä perusteilla.

2. Hallituksen esityksessä (s. 37 alkaen) on tehty lyhyesti selkoa niistä perustuslaillisista näkökohdista, joita ehdotukseen liittyy. Hallitus on katsonut, että ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

3. Hallituksen esitykseen sisältyvä selvitys valtiosääntönäkökohdista asiaan liittyen on asianmukainen. Havaintojeni mukaan ehdotuksiin ei sisälly muita valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia.

Käsillä olevat ulottuvuudet antavat aiheen seuraaviin huomioihin.

4. Julkisen vallan puolelta osin organisoitu ja tuettu museolaitos on valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelun kannalta osa perustuslain 16 §:ssä vahvistettuja sivistyksellisiä oikeuksia. Lisäksi sillä voi olla liittymiä etenkin perustuslain 17 §:n oikeutta omaan kieleen ja kulttuurin koskevan sääntelyn kannalta.

Perustuslain 16.2 § julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kysymyksessä on

julkiselle vallalle asetettu turvaamisvelvoite. Säännöksessä yhtäläiseen mahdollisuuteen viittaaminen merkitsee, että jokaiselle tulee turvata puheena olevat mahdollisuudet muun muassa asuinpaikasta riippumatta. Perustuslakivaliokunta on turvaamisvelvoitteen osalta tähdentänyt palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 64) mukaan julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 64). Museolaitoksen ylläpitäminen ja tukeminen on tässä tarkoitetun kulttuurilaitoksen/laitosten ylläpitämistä ja tukemista.

Säännös edellyttää, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä on olemassa riittävästi.

5. Käsillä oleva sääntely on osa niitä toimia, joilla julkinen valta pyrkii varmistamaan ja turvaamaan perustuslain tältä osin asettamia vaatimuksia.

Perustuslain vaatimusten tulisi siten ulottua myös kyseisen sääntelyn tulkintaan ja soveltamiseen ja myös esimerkiksi siihen rahoitukseen, jota sen perusteella myönnetään.

Museotoiminnan tarkoituksena on ehdotuksen mukaan 1) kulttuuri- ja luonnonperinnön sekä taiteen tallentaminen ja säilyttäminen; 2) aineistoja ja muita sisältöjä koskevan tutkimuksen edistäminen ja hyödyntäminen; 3) aineistojen ja tiedon saatavuuden ja käytön edistäminen; 4) kulttuuri- ja luonnonperinnön sekä taiteen esittäminen ja elämysten tarjoaminen; 5) yleisötyö, vuorovaikutus sekä opetuksen ja kasvatuksen edistäminen.

Toiminnan tarkoitukselle ja tehtäville tulee tulkinnassa antaa sellainen sisältö, että se toteuttaa myös perustuslain 16.2 §:ssä tarkoitetut vaatimukset. Myös valtakunnallisten ja alueellisten vastuumuseoiden eriyttäminen voidaan nähdä osana perustuslain 16.2 §:n asettamaa vaatimusta.

Siltä osin kuin ehdotuksessa on kysymys myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, museoiden osalta on muistettava, että vaikka perustuslain 16.2 § ei edellytäkään toiminnan pysymistä esimerkiksi rahoituksen osalta muuttumattomana, julkisella rahoituksella varmistetaan myös perustuslain 16.2 §:n velvoitteiden toteutumista. Julkisen rahoituksen heikennykset voivat uhata museolaitoksen perustehtäviä ja sitä kautta yksityisten mahdollisuuksia kehittää itseään. Valtiosääntöoikeudellista asialla on siis tätä kautta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa (esim. PeVL 44/2014 vp, HE 258/2014 vp johdosta) arvioinneissaan, jotka ovat koskeneet kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmiä, kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota. Perustuslakivaliokunnan olisi tässäkin yhteydessä kiinnitettävä huomiota vähintäänkin siihen, vaikuttavatko kyseiset ehdotukset

olennaisesti laitosten rahoituspohjaan ja mahdollisissa muutoksissa siihen, että muutoksille on ainakin riittävän pitkä siirtymäaika (ks. myös PeVL 12/2011 vp).

6. Toinen valtiosääntöoikeudellisesti huomioitava seikka on niin ikään esitetty myös hallituksen esityksessä. Se liittyy perustuslain 124 §:n tarkoittamaan julkisen hallintotehtävän antamiseen yksityiselle. Perustuslaissa rajoitetaan julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, 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.

Käsillä olevassa ehdotuksessa museoilla on olevat tehtävät sisältävät muun muassa niiden toimialaan kuuluvien asiantuntijatehtävien osalta myös julkisen hallintotehtävän luonteisia toimia. Joissain tilanteissa ja laissa säädetyt edellytykset täyttäessään vastuumuseo voi olla myös yksityinen. Tällä hetkellä muutamia erittäin merkittäviä museoita hallinnoidaan muun muassa säätiöinä.

Käsillä olevassa ehdotuksessa on säädetty tehtävistä vain yleisellä tasolla. Lakiehdotuksessa ei osoiteta mitään tiettyä toimivaltaa tehtäviin liittyen eikä aseteta näiden hallintotehtävien hoitamiselle mitään sen tarkempaa kontekstia. Mahdolliset julkista hallintotehtävää koskevat sisällöt konkretisoituvat siten muun lainsäädännön perusteella. Siinä yhteydessä tulee kiinnittää huomiota myös siihen, mikä merkitys esimerkiksi museoiden tehtäviensä nojalla antamille asiantuntijalausunnoille annetaan. Hallintotehtävän luonteisia tehtäviä voi liittyä omalla alalla tapahtuvissa asiantuntijatehtävissä toimimisesta. Muihin laissa ehdotettuihin tehtäviin ei sisälly hallintotehtäviä sinänsä. Käsillä olevan lain perusteella museoille ei tulisi sellaisia tehtäviä, joilla olisi välitöntä merkitystä yksityisen oikeuksien, velvollisuuksien tai etujen kannalta. Välillisiä vaikutuksia esimerkiksi maankäytön ja kaavoituksen suunnittelun tarpeisiin annettavilla asiantuntijalausunnoilla voisi olla.

Museoiden toimintaa arvioidaan opetus- ja kulttuuriministeriön puolelta määräajoin ehdotetun lain perusteella ja sikäli niiden toiminta myös tältä osin tulee valvotuksi. Tehtäviin liittyy sentapaista asiantuntemusta, että organisointi ehdotetulla tavalla on tarkoituksenmukaista.