

Tiina Paavola

JULKINEN VALTA JA VIRKAVASTUU MUSEOIDEN KULTTUURIYMPÄRISTÖTEHTÄVISSÄ

Johtamisen ja hallinnon tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2023

TIIVISTELMÄ

Tiina Paavola: Julkinen valta ja virkavastuu museoiden kulttuuriympäristötehtävissä
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteen tutkinto-ohjelma/ Julkisoikeus
Maaliskuu 2023

Tutkielmassa selvitetään, mitä tarkoittaa alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristön asiantuntijatehtäviin sisältyvä julkinen valta ja virkavastuu. Alueelliset vastuumuseot ovat museolain (314/2019) mukaisia maakunnallisia kulttuuriperintötoimijoita, jotka osallistuvat alueensa rakennushistoriallisen ja arkeologisen kulttuuriperinnön suojeluun muun muassa antamalla lausuntoja ja osallistumalla viranomaisneuvotteluihin. Tutkielmassa analysoidaan, millaista on luonteeltaan museoiden kulttuuriympäristötehtävissä käyttämä julkinen valta ja millä oikeudellisilla käsitteillä tehtäviin tulisi viitata. Lisäksi käydään läpi virkavastuun toteuttamistavat, pohditaan virkavastuun riskipaikkoja kulttuuriympäristötehtävissä ja tuodaan esiin julkisten hallintotehtävien ulkoistamiseen liittyviä oikeudellisia reunaehtoja ja ongelmia. Pääasiallisena lähdeaineistona käytetään voimassaolevaa lainsäädäntöä ja lakien esitöitä. Tutkimusmetodina on lainoppi.

Tutkimustulosten mukaan kulttuuriympäristötehtävien kokonaisuus sisältää julkisia hallintotehtäviä eli viranomaistehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa. Museot eivät kuitenkaan käytä tehtäviä hoitaessaan merkittävää julkista valtaa. Alueellista vastuumuseota ei voida nimittää viranomaiseksi, sillä museon ylläpitäjänä voi kunnan lisäksi olla yksityisoikeudellinen yhteisö, joka ei perustuslain (731/1999) mukaan voi toimia viranomaisena. Kulttuuriympäristötehtäviin kohdistuvan virkavastuun todettiin olevan monipolvisesti säännelty. Hallinnollinen virkavastuu on työnjohdollista ohjausta, joka koskee virkasuhteista henkilöstöä. Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee kaikkia julkisen vallan käyttäjiä ja kulttuuriympäristötehtävissä riskipaikaksi tunnistettiin rikoslaisissa (39/1889) ilmaistu julkisen vallan käytön valmistelu. Vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetty vahingonkorvausoikeudellinen vastuu kytkeytyy julkisen vallan käytön käsitteen tapauskohtaiseen tulkintaan, mistä syystä virkavastuun perustavia tehtäviä on vaikea etukäteen hahmottaa. Riskipaikoiksi todettiin neuvonta- ja tarkastustoiminta. Virkavastuu voi konkretisoitua myös julkisen vallan käyttäjän toimiessa hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti.

Julkisia hallintotehtäviä ulkoistettaessa oikeusturvaan todettiin muodostuvan katvealueita, jotka heikentävät kaikille perustuslaissa turvattuja hallinnollisia oikeuksia. Ongelmia löydettiin vahingonkorvausoikeudellisen vastuun kanavoitumisesta ja julkisuuslain soveltamisalasta. Rikosoikeudellisen soveltamisalan ulkopuolelle todettiin jäävän tehtävät, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Eräänä syynä oikeusturvaongelmiin todettiin olevan julkisen vallan käsitteen ja sen lähikäsitteiden tulkinnallisuus. Perustuslakivaliokunnan, ylimpien oikeusasteiden ja ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten linjaukset auttavat arvioimaan, sisältyykö tiettyyn kulttuuriympäristötehtävään julkisen vallan käyttöä vai ei. Virkavastuun toteutumisen riskiä voidaan pienentää kiinnittämällä erityistä huomiota oikeusperiaatteiden mukaisesti toimimiseen ja hallinnossa asioivan tiedontarpeen selvittämiseen.

Avainsanat: alueelliset vastuumuseot, julkinen valta, kulttuuriympäristö, virkavastuu, viranomaistehtävät

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

LÄHTEET	ii
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimustehtävä, näkökulmat ja keskeiset käsitteet	5
1.3 Tutkimusmenetelmät ja suhteet yleisiin oppiaineisiin	7
1.4 Lähdeaineisto ja aiempi aiheeseen kohdistunut tutkimus	8
2 MUSEOIDEN ASEMA JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJINÄ	10
2.1 Julkisen vallan säädösperusta	10
2.2 Julkisista hallintotehtävistä viranomais tehtäviin: käsitteiden kattamisala	14
2.3 Lainsäädäntötyön yhteydessä käydyt pohdinnat museoiden viranomaisroolista	22
2.4 Alueellisen vastuumuseon kriteerit ja niiden valtiosääntöinen näkökulma	29
2.5 Museotoiminnan oikeudellinen asema kuntien tehtäväkentässä	33
3 VIRKAVASTUU MUSEOIDEN KULTTUURIYMPÄRISTÖTEHTÄVISSÄ	38
3.1 Virkavastuun oikeudelliset lähtökohdat	38
3.2 Hallinnollinen virkavastuu koskee virkasuhteista henkilöstöä	43
3.3 Rikosoikeudellisen virkavastuun pääpiirteet ja merkitys museotyössä	46
3.4 Vahingonkorvauksellisen virkavastuun määräytymisen problematiikka	54
3.5 Hyvän hallinnon perusteet osana julkisen vallan käyttäjän virkavastuuta	62
4 YKSITYISET MUSEOT JULKISTEN HALLINTOTEHTÄVIEN HOITAJINA: OIKEUDELLISIA ERITYISPIIRTEITÄ	71
4.1 Valtiosääntöiset reunaehdot julkisen hallintotehtävän siirrolle	71
4.2 Virkailijan sopivuus ja pätevyys oikeudellisena kysymyksenä	75
4.3 Oikeusturvan ulottuvuus julkisia hallintotehtäviä ulkoistettaessa	79
4.4 Saamelaismuseon asema kulttuuriympäristön asiantuntijana	84
5 PÄÄTELMÄT	90

LÄHTEET

Kirjallisuus

Antila, Jenny: Julkisyhteisön korvausvastuu. Oikeustapauskommentti. Oikeustieto 6/2007, s. 18–21.

Enqvist, Johanna: Suojellut muistot. Arkeologisen perinnön hallinnan kieli, käsitteet ja ideologia. Väitöskirja 2016, filosofian, historian, kulttuurin ja taiteiden tutkimuksen laitos, Helsingin yliopisto. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/162811/SUOJELLU.pdf?sequence=1> (luettu 28.1.2023).

Giordani Tatu – Kava, Ronja: Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen. Edilex 2019/ 26.

Hakalehto–Wainio, Susanna: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Väitöskirja, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2008. Talentum 2008.

Hakalehto–Wainio, Susanna: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksiä. Defensor Legis N:o 4/2009, s. 587–605.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum 2019.

Heikkurinen–Montell, Tuula – Taskinen, Helena: Museovirasto ja muinaismuistolaki. Teoksessa Halinen, Petri – Immonen, Visa – Lavento, Mika – Mikkola, Terhi – Siiriäinen, Ari – Uino, Pirjo (toim.): Johdatus arkeologiaan. Helsinki 2008, s. 432–437.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo: Kunta – kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Kolmas painos. Talentum 2009.

Keravuori–Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Väitöskirja, Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2008. Edita, Helsinki 2008.

Koivisto, Iida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. 8. uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2019.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Pro, Helsinki 2015.

Länsineva, Pekka – Pentikäinen, Merja: Ihmisoikeudet, perusoikeudet ja vastuullinen yritystoiminta. Turun yliopisto, Turku 2011.

Muukkonen, Matti: Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 2012/14, s. 2–21.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Toinen, uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2018.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 2000.

Väätänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti. Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Väitöskirja, Itä-Suomen yliopiston yhteiskunta- ja kauppatieteiden tiedekunta 2011. Lakimiesliiton kustannus, Hämeenlinna 2011.

Säädökset

Hallintolaki (434/2003)

Kielilaki (423/2003)

Kolttalaki (253/1995)

Kuntalaki (410/2015)

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003) (Kunnallinen viranhaltijalaki)

Laki kuntien kulttuuritoiminnasta (166/2019) (Kulttuuritoimilaki)

Laki kuntien valtionosuuksista (1147/1996)

Laki muinaismuistolain muuttamisesta (428/2019)

Laki Museovirastosta (282/2004)

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) (Tasa-arvolaki)

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (1114/2021)

Laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010) (Rakennusperintölaki)

Laki rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamiseksi (1085/2020)

Laki saamelaiskäräjistä (974/1995) (Saamelaiskäräjälaki)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) (Julkisuuslaki)

Luonnonsuojelulaki (1096/1996)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Muinaismuistolaki (295/1963)

Museolaki (Kumottu) (729/1992)

Museolaki (314/2019)

Perustuslaki (731/1999)

Rikoslaki (39/1889)

Saamen kielilaki (1086/2003)

Työsopimuslaki (55/2001)

Vahingonkorvauslaki (412/1974)

Valtion virkamieslaki (750/1994)

Valtioneuvoston asetus museoista (Kumottu) (1192/2005)

Valtioneuvoston asetus Museovirastosta (407/2004)

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

Oikeuskäytäntö

Korkein oikeus

KKO 1979 II 69

KKO 1983 II 9

KKO 1986 II 6

KKO 1987:23

KKO 1989:50

KKO 1995:54

KKO 1996:78

KKO 1999:32

KKO 2004:65

KKO 2006:33

KKO 2006:75

KKO 2009:24

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2.10.1998 T 2104

KHO 23.1.2001 T 102

KHO 2001:53

KHO 2002: 43

KHO 2005:30

KHO 2009:78

KHO 16.8.2011 T 2168

KHO 2011:86

KHO 2012:108

KHO 2012:100 Dnro 1146/3/10

KHO 2014: 98

KHO 21.2.2018/ 790

KHO 2020:54

Eduskunnan oikeusasiamies

AOA 30.12.1999 D 1040/4/97

EOA 30.11.2005 Dnro 14/4/04

AOA 24.10.2007 Dnro 1348/4/05

EOA 20.5.2009 D 3668/4/07

EOA 30.4.2012 Dnro 1171/2/10

EOA 15.5.2013 Dnro 182/4/12

EOA 10.12.2013 Dnro 1586/4/12

EOA 16.12.2013 Dnro 388/2/12

EOA 19.12.2013 Dnro 4569/4/12

EOAK 17.12.2018 EOAK/296/2017

Valtioneuvoston oikeuskansleri

AOK 21.2.1997 D 302/1/96

AOK 5.8.1997 D 522/1/96

AOK 10.9.1997 D 1103/1/96

AOKVM 26.2.1998 D 849/1/97

OKAa 12.3.2001 D7/20/01

OKa 7.5.2001 D 818/1/99

OKa 17.1.2012 OKV/1361/1/2009

Hallituksen esitykset

HE 100/1962 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle muinaismuistoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 187/1973 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 291/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 77/2001 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 196/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 3/2004 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Museovirastosta.

HE 101/2009 vp: Hallituksen esitys laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

HE 19/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 268/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 303/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi museolain muuttamisesta.

HE 33/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle muinaismuistolain muuttamisesta.

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

HE 182/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

HE 139/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislain ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 140/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

.

Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

HaVM 29/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseksi hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

PeVL 19/1985 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 81 laeiksi työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 37/1992 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 364 laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 15/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 57 poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 46/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 140/2001 vp) Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 55/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 94/2002 vp) kunnalliseksi eläkeläiksi ja kunnallisen eläkelain voimaanpanolaiksi.

PeVL 56/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 99/2002 vp) laiksi kasvinterveyden suojelemisesta.

PeVL 33/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 50/2004 vp) sairausvakuutuslaiksi ja sairausvakuutuslain täydentämiseksi (HE 164/2004 vp).

PeVL 47/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 154/2004 vp) eduskunnalle laiksi Metsähallituksesta annetun hallituksen esityksen täydentämisestä.

PeVL 42/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 94/2005 vp) laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen

PeVL 47/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 138/2005 vp) laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 3/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 89/2008 vp) laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

PeVL 6/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 101/2009 vp) laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 12/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 251/2009 vp) laiksi luotsauslain muuttamisesta.

PeVL 30/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 17/2010 vp) valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 9/2011 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 39/2011 vp) eduskunnalle laiksi harmaan talouden selvitysyksiköstä annetusta laista.

PeVL 6/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 188/2012 vp) eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 29/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen (HE 146/2013 vp) esityksestä eduskunnalle laiksi valtion varoista korvattavista merimiesten matkakustannuksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 11/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 218/2013 vp) eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

PeVL 26/2017 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä (HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 71/2017 vp) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 54/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 194/2018 vp) eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 38/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 182/2020 vp) eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 64/2022 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 139/2022 vp) eduskunnalle rakentamislain ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 17/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksestä saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

PeVM 10/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 1/1998 vp) uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

SiVM 17/2014 vp: Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 303/2014 vp) eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

SiVM 18/2018 vp: Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 194/2018 vp) eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta).

Asiantuntijalausunnot

Asiantuntijalausunto professori Pauli Rautiaiselta 30.10.2018 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 194/2018 vp) museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Asiantuntijalausunto professori Pauli Rautiaiselta 18.1.2019 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 194/2018 vp) eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta.

Asiantuntijalausunto professori Janne Salmiselta 18.1.2019 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 194/2018 vp) eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta.

Asiantuntijalausunto opetus- ja kulttuuriministeriöltä 4.2.2019 eduskunnan sivistysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä (HE 194/2018 vp) museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto 3.12.2021 luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta. Lausuntopyyntönumeron diaarinumero VN/279/2018. Saatavissa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd> (luettu 4.4.2023).

Saamelaiskäräjien lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta 10.9.2018. Saamelaiskäräjien lausunnot, Dnro 353/D.a.2/2018. Saatavissa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/ProposalReport/DownloadResponseAttachmentFile?ProposalId=9d3e4ae5-a7fd-4e36-9e24-86110a666aef&FileId=23384754-38a9-4cf0-bcbd-a96000deb155> (luettu 4.4.2023).

Satakunnan museon lausunto 6.12.2021 luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta. Lausuntopyyntönumeron diaarinumero VN/279/2018. Saatavissa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd> (luettu 3.4.2023).

Tornionlaakson museon lausunto 7.12.2021 luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta. Lausuntopyyntönumeron diaarinumero VN/279/2018. Saatavissa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd> (luettu 3.4.2023).

Muut valtiopäiväasiat

Eduskunnan täysistunnon lähetekeskustelu 10.4.2018 koskien muinaismuistolain uudistamista.

EV 266/2018 vp: Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen (HE 194/2018 vp) museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

PTK 105/2018 vp. Eduskunnan lähetekeskustelu 23. lokakuuta 2018, koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Muut virallislähteet

Antikainen, Janne – Auri, Elina – Lahti, Kristiina – Levä, Kimmo – Mattinen, Maire – Vanhatalo, Riitta: Kulttuuriympäristöstä elinvoimaa ja hyvinvointia maakuntiin.

Ympäristöministeriön raportteja 15/2018. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4794-4> (luettu 30.1.2023).

Heinämäki, Leena: Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa. Opetus- ja kulttuuriministeriön tilaama selvitys saamelaisten oikeuksista muinaismuistolain uudistusta valmistelevalle työ- ja seurantaryhmälle 31.5.2021. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021: 38. Saatavissa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-854-0> (luettu 30.1.2023).

Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. Saatavissa: <https://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29.pdf> (luettu 10.3.2023).

Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Saatavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/> (luettu 23.1.2023).

Muinaismuistolain uudistaminen -hanke/ OKM 064:00/2020. Yleinen keskustelutilaisuus 14.12.2022, aineisto yleistä kommentointia varten. Saatavissa: <https://www.museovirasto.fi/uploads/MMLuudistusKeskustelutilaisuus14.12.2022LakiluonnosKommentointiaineisto.pdf> (luettu 4.4.2023).

Mäntylä, Niina – Karjalainen, Ville – Korhonen, Nora – Siikavirta, Kristian – Wenander, Henrik – Annola, Vesa: Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14 t. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-237-4> (luettu 20.3.2023).

Uusi-Seppä, Niina: Kulttuuriympäristö voimavarana maakunnissa ja alueilla. Maakuntamuseoselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:43. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-519-8> (luettu 18.1.2023).

Sopimukset

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02).

Euroopan neuvoston puiteyleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä (ns. Faron puiteyleissopimus) 2005 (SopS 49– 50/2018).

Internet-lähteet

Hämeenlinnan museo. Saatavissa: <https://www.hmlmuseo.fi/> (luettu 5.3.2023).

Kuntaliiton verkkosivut. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi> (luettu 3.3.2023).

Kuopion kulttuurihistoriallisen museon verkkosivut.

Saatavissa: <https://kuopionkulttuurihistoriallinenmuseo.fi/> (luettu 13.4.2023).

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen verkkosivusto. Saatavissa: <https://mrluudistus.fi/> (luettu 1.4.2023).

Museoviraston verkkosivut. Saatavissa: <https://www.museovirasto.fi> (luettu: 3.3.2023).

Porvoon museo. Saatavissa: <https://www.porvoonmuseo.fi> (luettu 7.4.2023).

Saamelaiskäräjien verkkosivut. Saatavissa: <https://www.samediggi.fi/> (luettu: 4.3.2023).

Saamelaismuseo Siidan verkkosivut. Saatavissa: <https://www.siida.fi/> (luettu 16.2.2023).

Suomen museoliitto ry:n verkkosivut. Saatavissa: <https://www.museoliitto.fi/> (luettu 1.1.2023).

Valtiovarainministeriön verkkosivut. Saatavissa: <https://vm.fi/> (luettu 21.2.2023).

Ympäristöministeriön verkkosivut. Saatavissa: <https://ym.fi/> (luettu 4.4.2023).

Lyhenteet

AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
AOKVM	valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin varamies
AOK	valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
KKO	korkein oikeus
KHO	korkein hallinto-oikeus
OKa	valtioneuvoston oikeuskansleri
OKAa	valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Julkishallinnon läpileikkaavia muutoksia ovat toimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen. Muutosten myötä julkishallinnon eri sektoreille on syntynyt selvennystä kaipaavia kysymyksiä siitä, miten määräytyvät julkisen vallan käytön rajat ja julkisen vallan käyttöön liittyvä vastuu. Kysymykset kytkeytyvät perustuslaissa (731/1999) ilmaistuihin julkisen vallan ja julkisen toiminnan (2 § 3 mom.) käsitteisiin sekä virkavastuuseen (118 §).¹

Tässä tutkielmassa tarkastellaan julkisen vallan ja virkavastuun problematiikkaa siten kuin se ilmenee opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alaan kuuluvalla museosektorilla, erityisesti alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristötyössä. Alueelliset vastuumuseot, entiseltä nimeltään maakuntamuseot, ovat tammikuussa 2020 voimaan astuneen uudistetun museolain (314/2019) mukaisia maakuntatason toimijoita, joiden eräänä tehtävänä on toimia alueillaan kulttuuriympäristön asiantuntijoina, antaa lausuntoja ja osallistua viranomaisneuvotteluihin (7 § 1 mom. 2 kohta).

Kulttuuriympäristöllä tarkoitetaan museoiden kontekstissa erityisesti rakennushistoriallista ja arkeologista kulttuuriperintöä, joiden suojelemisesta on kansallisesti säädetty rakennusperinnön suojelemisesta annetussa laissa eli rakennusperintölaissa (498/2010), muinaismuistolaissa (295/1963) sekä eräissä erityislaeissa. Kulttuuriympäristön käsite kattaa myös maisema-asioiden hoitoon liittyvän ulottuvuuden. Maiseman ja perinnebiotooppien suojeleminen on järjestetty luonnonsuojelulla (1096/1996). Museoiden kulttuuriympäristötyöhön sisältyy lausuntojen antoa ja neuvotteluihin osallistumista suunnitteilla oleviin maankäytöllisiin toimenpiteisiin, jotka saattavat muuttaa kulttuurillisesti merkittäviä maisemakokonaisuuksia. Rakennetun ympäristön suojeleminen tapahtuu yleensä kuntien tekemissä eriasteisissa kaavoissa. Prosessia ohjaa maankäyttö ja rakennuslaki (132/1999), jota ollaan parhaillaan uudistamassa.²

¹ Ulkoistamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa julkisyhteisö siirtää toiminnon, jota on aikaisemmin itse hoitanut, yksityisoikeudellisen tai yksityisomisteisen organisaation hoidettavaksi. Ulkoistamistilanteessa tehtävän hoitamisen perusteet määräytyvät edelleen julkisoikeudellisen lainsäädännön mukaan ja virkavastuu kohdistuu ulkoistetun tehtävän hoitajaan. Toimintojen yksityistämisenä julkisyhteisö luopuu tuotannosta, mutta myös tuotannon järjestämis- ja rahoitusvastuusta. Ks. Muukkonen 2012, s. 3; Mäntylä ja muut 2022, s. 64–65.

² Kulttuuriympäristö-käsitteen ulottuvuuksista ks. esim. Enqvist 2016, s. 173.

Kulttuuriperinnöstä vastaavana valtakunnallisena viranomaisena toimii opetus- ja kulttuuriministeriön alainen keskusvirasto, Museovirasto. Laissa Museovirastosta (282/2004) säädetään viraston tehtävistä. Lain mukaan (2 § 2 mom.) Museovirasto ottaa asiantuntijaviranomaisena kantaa maakuntakaavan laatimisessa sekä muissa maankäyttö-, suunnittelu-, kaavoitus- ja kehityshankkeissa siihen, mitä kulttuuriperintöön ja -ympäristöön liittyviä arvoja toimenpiteiden kohteena olevilla alueilla tulee turvata. Kulttuuriympäristön suojelutehtävien osalta Museovirasto toimii yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, antaen muun muassa Aluehallintovirastolle (AVI) lausuntoja ympäristönsuojelua koskevissa lupasioissa. Museovirasto osallistuu myös Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) vastuulle kuuluviin suunnitteluhankkeisiin, esimerkiksi tiehankkeisiin. Kulttuuriympäristön suojelun ohella Museovirastolle on säädetty museolaissa myös muita tehtäviä. Näihin kuuluu museotoiminnan yleinen kehittäminen Suomessa.³

Museovirasto tarvitsee avukseen paikallisen kulttuuriympäristön erityispiirteet tuntevia asiantuntijoita pystyäkseen ottamaan kantaa ja osallistumaan maakunnissa toteutettaviin hankkeisiin ja antamaan lausuntoja kulttuuriympäristökohteiden suojelutarpeista. Tarvittavan asiantuntemuksen Museovirasto on varmistanut 1990-luvulta lähtien solmimalla maakunnissa toimivien museoiden kanssa kahdenkeskeisiä, nelivuotiskausiksi solmittuja yhteistyösopimuksia. Sopimukset ovat koskeneet kulttuuriympäristön suojeluun liittyvien viranomaistehtävien hoitoa sekä museotoiminnan alueellisesta kehittämistä. Yhteistyömuseot ovat tuottaneet kulttuuriympäristön suojeluprosesseihin liittyvät asiantuntijalausunnot, osallistuneet viranomaisneuvotteluihin maankäyttöhankkeissa, antaneet asiakkaille neuvontaa kulttuuriympäristöön liittyvissä lupa-asioissa sekä koordinoineet maakunnallista museotyötä vastuualueillaan. Vastineeksi tehtävien hoidosta valtio on maksanut yhteistyömuseoille korotettua valtionosuutta sen mukaan kuin laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa on

³ Museovirastolle säädettyistä tehtävistä ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/tietoa-meista/lainsaadanto> (luettu 16.3.2023). Kulttuuriympäristön suojeluun liittyvä viranomaistyö on tunnistettu useissa raporteissa ja selonteissa hajanaiseksi kokonaisuudeksi. Kulttuuriympäristöasioiden kokonaisuudesta vastaa ympäristöministeriö, kun taas kokonaisvastuu kulttuuriperinnön vaalimisesta on opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Työ- ja elinkeinoministeriön alaiset ELY-keskukset vastaavat toimialueillaan kulttuuriympäristön hoidosta, alueiden käytöstä ja ympäristösuunnittelusta, maakuntien liitot puolestaan kulttuuriympäristöalueiden kehittämisestä ja huomioimisesta maakuntakaavassa. Maa- ja metsätalousministeriön alainen liikelaitos, Metsähallitus, vastaa luonnonvarojen ja historiakohteiden hoidosta ja valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva Senaatti-kiinteistöt valtion kiinteistövarallisuudesta. Kuntien vastuulla on purkuvalvonta ja maisemaluvat, minkä lisäksi ne ovat historiallisten kohteiden omistajia. Toimintakentän pirstaleisuuden vuoksi vastuiden ja velvoitteiden hahmottaminen on vaikeaa. Ks. Antikainen ja muut 2018, s. 20–21.

säädetty ja myöntänyt museoille maakuntamuseostatuksen. Museot ovat kohdentaneet saadut varat maakunnallisen arkeologin, rakennustutkijan tai maakuntamuseotutkijan palkkaamiseen.⁴

Museoviraston ja maakunnallisten museoiden yhteistyön tuloksena on muodostunut vahvoja, kulttuuriperinnön ja -ympäristön asiantuntija- ja viranomaistehtäviä hoitavia alueellisia museokeskuksia, joille on kertynyt laajaa asiantuntijaosaamista. Kulttuuriympäristön suojeluun liittyvien viranomaistehtävien volyymi maakunnissa on kasvanut huomattavasti viime vuosikymmenen aikana, mikä johtuu erityisesti kasvaneesta ympäristölainsäädännöstä ja sen mukanaan tuomasta tarpeesta erilaisten lausuntojen antoon. Viranomaistyötä on tehty pääosin kunnallisissa, mutta myös yksityisomisteisissa museoissa.⁵

Valtion viranomaisten ja maakuntamuseoiden välisen yhteistyön kulttuuriympäristötyön osalta on todettu toimineen hyvin, mutta puutteeksi on todettu riittämätön säädöspohja. Perustuslaissa (731/1999) ilmaistun lainalaisuuden periaatteen mukaan (2 §:n 3 mom.) julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Museoviraston ja maakuntamuseoiden välinen yhteistyö pohjautui uuden museolain (314/2019) voimaan astumiseen saakka ainoastaan museoasetukseen (1192/2005), jossa säädettiin löyhästi yhteistyöstä määrittelemällä maakuntamuseoiden tehtäväksi ”huolehtia niistä valtiolle kuuluvista tehtävistä, joista Museoviraston kanssa on erikseen sovittu” (3 § 4 mom). Vanha museolaki (729/1992) tai museoasetus ei huomioinut myöskään perustuslain 124 §:n asettamia vaatimuksia. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Säädöspohjan puutteellisuuden vuoksi on ollut vaikea hahmottaa kulttuuriympäristön suojelun vastuiden ja velvollisuuksien täsmällistä määräytymistä valtion viranomaisten ja maakunnallisten museoiden välillä.⁶

Museoviraston ja maakunnallisten toimijoiden välisestä yhteistyöstä laintasoisesti säätämiseen on tuonut paineita myös julkishallinnon toimintojen ulkoistamiskehitys. Pyrkimys taata kulttuuriympäristön viranomaispalvelut tasaveroisesti kaikkiin maakuntiin on aiheuttanut tarpeen delegoida viranomaistehtäviä kuntien omistamien museoiden lisäksi yksityisoikeudellisten yhteisöjen eli säätiöiden ja yhdistysten ylläpitämille museoille. Perus- ja

⁴ Yhteistyösopimuksista ks. Heikkurinen–Montell – Taskinen 2008, s. 433.

⁵ Kasvun syistä ks. esim. rakennusperintölain muutoksiin (1085/2020) liittyvä hallituksen esitys HE 182/2020 vp, s. 20–21.

⁶ HE 194/2018 vp, s. 10–11 ja 20. Museoalan lainsäädännön ajantasaisiamistarve on todettu jo Museovirastosta annetun lain (282/2004) esitöissä, ks. HE 3/2004 vp, s. 5–6. Vanhan museolain (729/1992) säännöksiä uudistettiin vuosien varrella, vuonna 2014 säädettiin muun muassa erikoismuseoiden nimeämisedellytyksistä. Ks. hallituksen esitys museolain muuttamisesta HE 303/2014 vp, s. 2–3.

ihmisoikeuksissa tapahtunut kehitys puolestaan on nostanut tarkastelun keskiöön kulttuuriympäristöyön erityistarpeet saamelaisalueella.⁷

Tammikuussa 2020 voimaan astuneessa uudessa museolaissa (314/2019) tunnistetut puutteet on pyritty korjaamaan niin lakiteknisesti kuin sisällöllisestikin. Maakuntamuseo-nimitys on korvattu uudessa museolaissa termillä *alueellinen vastuumuseo*, jotta termi kuvaa paremmin muuttunutta toimintaympäristöä ja kulttuuriympäristön viranomaistyössä tapahtunutta kehitystä. Museolaissa on myös säädetty lain tasoisesti alueellisten vastuumuseoiden asiantuntija- ja viranomaistehtävistä. Museolain mukaan (7 § 1 mom. 2 kohta) alueellinen vastuumuseo ”toimii kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön asiantuntijana, joka antaa lausuntoja, osallistuu asiantuntijana viranomaisneuvotteluihin ja antaa neuvontaa, sekä kehittää ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista ja toimialansa yhteistyötä.” Museolaissa on myös säädetty alueellisen vastuumuseon palveluksessa olevaan virkailijaan sovellettavasta virkavastuusta (7 § 2 mom.) hänen suorittaessaan edellä mainittuja tehtäviä. Uusi museolaki tarjoaa perustuslain 124 §:n edellyttämän lain tasoisen säädösperustan sille, että alueellisen vastuumuseon status voidaan myöntää myös yksityisomisteiselle museolle.⁸

Keväällä 2020 Museovirasto nimitti uuden museolain mukaiset alueelliset vastuumuseot. Alueellisia vastuumuseota on yhteensä 32 ja niistä 22 hoitaa alueellaan kulttuuriympäristötehtävää.⁹ Kulttuuriympäristötehtävistä vastaavista museoista kaksi on yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämiä: saamelaisalueesta vastaava saamelaismuseum Siida Inarissa sekä Porvoon museo, joka toimii Itä-Uudenmaan alueellisena vastuumuseona. Siida on omistukseltaan säätiöpohjainen, Porvoon museon toiminnasta vastaa museoyhdistys.¹⁰

⁷ Ks. museolakiin johtanut hallituksen esitys HE 194/2018 vp, s. 20.

⁸ Uuden museolain tavoitteista ks. HE 194/2018 vp, s. 13–14. Alueellisen vastuumuseostatuksen myöntämisestä ks. HE 194/2018 vp, s. 38.

⁹ Ks. Museoviraston kotisivut <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/kulttuuriymparistopalvelut-tehtavat-ja-yhteisty/alueelliset-vastuumuseot-niiden-tehtavat-ja-toimialueet> (luettu 26.2.2023).

¹⁰ Ks. Porvoon museoyhdistys ry:stä http://www.porvoonmuseum.fi/?page_id=886 ja Saamelaismuseosäätiöstä <https://siida.fi/saamelaismuseum/> (luettu 26.2.2023).

1.2 Tutkimustehtävä, näkökulmat ja keskeiset käsitteet

Vaikka Museoviraston ja maakuntamuseoiden välinen vakiintunut yhteistyö saatiin museolain (314/2019) avulla vastaamaan perustuslain velvoitteita, herättävät uudet säännökset kysymyksiä museoiden käyttämän julkisen vallan luonteesta ja tehtäviin liittyvästä vastuusta. Oikeudellista problematiikkaa lisää yksityisen museosektorin vakiinnuttaminen osaksi kulttuuriympäristötyön kenttää.

Tämän tutkielman päätehtävä on tarkastella, mitä tarkoittaa museolaissa (314/2019) säädettyihin kulttuuriympäristötehtäviin (7 § 1 mom. 2 kohta) sisältyvä julkinen valta ja julkisen vallan käyttöön kohdistuva virkavastuu (7 § 2 mom). Tutkimustehtävää lähestytään seuraavien osakysymysten avulla. Mikä on julkisen vallan normipohja? Minkälaista julkista valtaa museot käyttävät kulttuuriympäristötehtävissään ja mitkä ovat relevantteja termejä kuvaamaan museoiden roolia julkisen vallan käyttäjinä? Mitkä ovat virkavastuun toteuttamismuodot ja kehen virkavastuu kohdistuu? Mitkä ovat virkavastuun toteutumisen riskipaikat kulttuuriympäristötyössä? Mitä oikeudellisia reunaehtoja liittyy kulttuuriympäristötehtävien siirtoon viranomaiskoneiston ulkopuolelle ja mitä oikeusturvaongelmia ulkoistamistilanteisiin liittyy?

Tarkastelu kohdistuu alueellisten vastuumuseoiden tehtävistä vain kulttuuriympäristötehtäviin, sillä ne on säädetty tehtäviksi virkavastuulla. Muut museolaissa (314/2019) säädettyt alueellisten vastuumuseoiden tehtävät eli yleinen museotoiminnan ja taidemuseotoiminnan kehittäminen ja koordinointi toimialueilla (7 § 1 mom. kohta 1 ja 3) rajataan tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelunäkökulmana on julkisen vallan käyttäjä. Pyrkimyksenä on muodostaa käsitys niistä oikeudellisista edellytyksistä ja rajoituksista, jotka säätelevät julkisen vallan käyttäjän toimintaa. Hallinnon asiakkaan näkökulma huomioidaan vain siinä määrin kuin kulloinkin tarkasteltavana olevan kysymyksen osalta on tarkoituksenmukaista.

Kulttuuriympäristötehtävät on säädetty museolaissa (314/2019) tehtäviksi rikosoikeudellisella ja vahingonkorvausoikeudellisella *virkavastuulla* (7 § 2 mom). Virkavastuulla tarkoitetaan virkatehtävien hoitamiseen ja muuhun julkisen vallan käyttöön kohdistuvaa oikeudellista

vastuuta, joka on tavanomaisesti yksilöihin kohdistuvaa oikeudellista vastuuta ankarampi.¹¹ Oikeudellisen virkavastuun lisäksi virkasuhteisiin julkisen vallan käyttäjiin voi kohdistua hallinnollinen virkavastuu. Tarkastelussa huomioidaan myös kaikkeen hallintotoimintaan kohdentuvat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, koska niiden huomiotta jättäminen voi johtaa virkavastuun toteuttamiseen.

Tutkielmassa käytetään käsiteparia *kunnallinen* ja *yksityinen museo*. Kunnallinen museo on kunnan tai kuntayhtymän omistama ja ylläpitämä museo. Yksityisellä tai yksityisomisteisella museolla viitataan tässä tutkielmassa yksityisoikeudellisen yhteisön tai säätiön ylläpitämään museoon. Museolain (314/2019) mukaan alueellisen vastuumuseon status on mahdollinen vain edellä mainitun omistuspohjan omaaville museoille (5 § kohta 1 ja 3). Luonnollisten henkilöiden omistamat museot eivät voi toimi alueellisina vastuumuseoina.¹²

Koska Museovirasto ja maakuntamuseot ovat tehneet kulttuuriympäristön viranomaistyötä yhdessä 1990-luvulta lähtien ilman laintasosta sääntelyä, on yhteistyöhön liittyvä termistö muodostunut monimuotoiseksi kokonaisuudeksi. Jotta vastuiden ja velvollisuuksien kohdentumista pystytään arvioimaan, kulkee tämän tutkielman läpileikkaavana teemana käsiteanalyttinen pohdinta. Analyysin kautta avataan muun muassa käsitteiden *julkinen toiminta*, *julkinen valta*, *julkinen hallintotehtävä*, *asiantuntijaviranomainen* ja *viranomaistehtävä* merkityssisältöjä - kaikki termejä, joita käytetään viittaamaan museoiden kulttuuriympäristötehtäviin.

Käsiteanalyysi näkyy erityisesti pääluvussa 2, jossa asemoidaan museoiden rooli julkisen vallan käyttäjänä siten kuin asia voimassa olevassa lainsäädännössä ilmenee. Luvussa 3 kuvataan julkisen vallan käyttöön liittyvän virkavastuun eri toteuttamismuodot ja arvioidaan museoiden kulttuuriympäristötyön virkavastuun riskipaikkoja. Luvussa 4 pohditaan oikeudellista problematiikkaa, joka liittyy julkisten hallintotehtävien siirtoon yksityisomisteisille museoille. Yksityisomisteisista alueellisista vastuumuseoista nostetaan tarkastelun kohteeksi saamelaismuseumo, johon liittyvä oikeudellinen problematiikka poikkeaa muista tarkastelun kohteena olevista museoista perustuslakiin kirjatun saamelaisten kulttuurisen itsehallinnon vuoksi.

¹¹ Husa – Pohjolainen 2009, s. 299.

¹² Ks. myös museolakiin liittyvä hallituksen esitys HE 194/2018 vp, s. 24. Alueellisen vastuumuseoiden nimityskriteereistä ks. tämän tutkielman luku 2.4.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja suhteet yleisiin oikeuksiin

Tutkimus sijoittuu valtiosääntöoikeuden ja osin hallinto-oikeuden alueille. Valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvat kysymykset julkisen vallan käytön edellytyksistä ja rajoituksista sekä perustuslaissa (731/1999) ilmaistuista oikeusturvakeinoista (21 §), jotka ovat osa hallinnossa asioivan ennakkollista oikeusturvaa. Oikeusturvan ennakkollisiin takeisiin lukeutuu julkisen vallan käyttäjään kohdistuva virkavastuu.¹³ Hallinto-oikeuden alaan kuuluvat kysymykset julkishallintoa sääntelevistä hallintonormeista ja muun muassa hallintolaissa ilmaistuista menettelysäännöksistä. Hallintomenettelyllä tarkoitetaan viranomaisessa tapahtuvaa hallintoasian käsittelyä, jota koskevat säännökset on kirjattu hallintolakiin (434/2003). Hallintoasia on vakiintuneen käsityksen mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluva asia, joka liittyy hallinnollisen ratkaisun tekemiseen.¹⁴ Myös julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu ulottuu vahingonkorvausoikeuden lisäksi hallinto-oikeuden alueelle. Koska valtaosa kulttuuriympäristön viranomaistehtävistä tehdään kunnallisomisteisissa museoissa, tarkastelu kytkeytyy yleishallinto-oikeuden lisäksi erityishallinto-oikeuden alaan kuuluvaan kunnallisoikeuteen ja virkavastuun osalta myös virkamiesoikeuteen.

Tutkimusmenetelmänä käytetään lainopillista oikeustieteellistä tutkimusta, jonka mukaisesti selvitetään voimassaolevan oikeuden sisältöä ja säännösten välisiä suhteita ja tulkitaan niitä normatiiviseen oikeuslähdeoppiin perustuen. Tutkimusmenetelmän mukaisesti kuvataan julkisen vallan ja julkisen vallan käytön, virkavastuun sekä kulttuuriympäristötehtävien normipohja sekä oikeusnormien toiminnalle asettamat edellytykset ja rajoitukset. Lisäksi tuodaan esiin oikeusnormien välillä havaittuja jännitteitä ja pohditaan, miten jännitteisyyttä voidaan lieventää ratkaisuperiaatteita. Koska museot käyttävät julkista valtaa eri sääntely-ympäristöissä, kytkeytyy pohdintaan myös *de lege ferenda* -suositusten esittäminen: millä termein museoista julkisen vallan käyttäjinä olisi hyvä säätää tai mitä lainsäädännön kehittämisessä olisi hyvä huomioida. Tämän tarkastelun osalta tutkielman voi katsoa sisältävän myös oikeuspoliittisen tutkimusotteen piirteitä.

¹³ Oikeusturva tarkoittaa keinoja, joilla yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen. Oikeusturvakeinot jaetaan ennakkollisiin eli preventiivisiin ja jälkikäteisiin eli retributiivisiin. Ks. Muukkonen 2012, s. 13 ja 20.

¹⁴ Hallintomenettelyn määritelmästä ks. hallintolain esityöt HE 72/2002 vp, s. 45. Hallintoasiassa noudatettavia keskeisiä menettelyllisiä vaatimuksia ovat hallintolaissa (434/2003) ilmaistut asian vireilletulo (20 §), esteellisyyden huomioiminen (27 §), asianosaisen kuuleminen (34 §) ja oikaisuvaatimusmenettely (49 §). Hallinnollisia ratkaisuja ovat hallintopäätökset, mutta myös esimerkiksi esitykset, lausunnot tai rekisterimerkinnän tekeminen. Ks. HE 72/2002 vp, s. 45; Kulla 2015, s. 95–96.

Koska tutkielma käsittelee julkista valtaa ja julkisen vallan käyttöä, tutkimusteemaan kytkeytyy kaikessa julkisen vallan toiminnassa noudatettava, perustuslaissa (731/1999) ilmaistu *hyvän hallinnon vaatimus*. Hyvä hallinto on laaja yleishallinto-oikeudellinen velvoite, joka sisältyy perustuslaissa ilmaistuun oikeusturvan perusoikeuteen (21 §) ja tulee sovellettavaksi kaikessa julkisen vallan toiminnassa. Oikeuskirjallisuudessa hyvän hallinnon periaate sijoitetaan, Kaarlo Tuorin hahmotteleman oikeuden monitasomallin mukaisesti, oikeuden pintatason (säädökset, tuomioistuinratkaisut) ja oikeuden syvärakenteen (oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet, demokratia) välimaastoon. Hyvän hallinnon nähdään toimivan välittäjänä oikeuden eri tasojen välillä ja sitovan yksittäiset säädökset oikeusvaltioperiaatteen kokonaisuuteen. Myös EU-oikeus sisältää hyvän hallinnon peruskriteerit. Eurooppaoikeudellisina periaatteina ne tulevat sovellettaviksi suoraan myös kansallisissa viranomaisissa. Hyvän hallinnon vaatimuksen voi siten sanoa olevan läpäisevästi läsnä kaikessa julkisen vallan toiminnassa.¹⁵

Hyvän hallinnon sisältöä konkretisoi hallintolaki (434/2003), jossa on säädetty hyvän hallinnon perusteista (6–10 §). Hyvän hallinnon perusteisiin lukeutuvat *hallinnon oikeusperiaatteet* (6 §), jotka ovat lainsäädännön ohella velvoittavia oikeuslähteitä ja rajoittavat viranomaisen harkintavaltaa hallinnossa. Hyvän hallinnon toteutuminen on taattava myös tilanteissa, joissa viranomaisen delegoi julkisen hallintotehtävän viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Hallinnon oikeusperiaatteiden merkitystä osana virkavastuuta tarkastellaan luvussa 3.5.

1.4 Lähdeaineisto ja aiempi aiheeseen kohdistunut tutkimus

Tutkielman päälähteenä on voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö. Perustuslain ja hallintolain lisäksi lähteinä käytetään museo- ja kulttuuriperintöalaa sekä kulttuuriympäristön suojeluun liittyvää erityislainsäädäntöä sekä näiden lakien esitöitä. Lainvalmisteluasiakirjoja tarkastelemalla pyritään selvittämään, mitä museoihin viittaavilla käsitteillä on haluttu säädöksissä ilmaista. Kulttuuriympäristön viranomaistehtävien nykytilaa ja kulttuuriperinnön

¹⁵ Tuori 2000, s. 212–213. Hyvän hallinnon periaatteesta ks. myös Väättänen 2011, s. 74–76. Tuorin mukaan oikeuden monitasomalli (pintataso – oikeuskulttuuri – syvärakenne) ilmentää modernia, positiivista oikeutta, jota edustavat angloamerikkalainen ja roomalais-germaaninen oikeuskulttuuri. Vaikka kansalliset oikeusjärjestykset eroavat pintatasolla toisistaan, Tuorin mukaan niitä yhdistää oikeuden syvärakenne. Ks. Tuori 2000, s. 212–213.

suojelun kehittämispyrkimyksiä peilataan valtionhallinnon yleisiin linjauksiin. Lähdeaineistona käytetään tältä osin virallislähteitä, virastojen ja ministeriöiden julkaisuja ja raportteja. Kuvaa museoiden kulttuuriympäristön viranomaistyöstä tarkentaa opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2017 teettämä maakuntamuseoselvitys.

Virkavastuuta tarkasteltaessa tärkeinä lähteinä toimivat oikeuskäytäntö ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut. Ne auttavat hahmottamaan, missä kulkee julkisen vallankäytön rajat ja millaisissa tilanteissa julkisen vallankäyttäjän virkavastuu voi toteutua. Vertailukohtien löytäminen tuomioistuinten soveltamiskäytännöstä tai prejudikaattiarvoa omaavista ratkaisuista on tärkeää, sillä kulttuuriympäristön viranomaistehtäviin kohdistuvasta virkavastuusta ei ole aiempaa tutkimusta.

Oikeuskirjallisuuden osalta tutkielmassa käytetään lähteinä yleishallinto-oikeutta koskevia monografioita ja oikeustieteellisissä aikakauskirjoissa julkaistuja artikkeleita. Yleishallinto-oikeuden lisäksi oikeuskirjallisuuden teemat kytkeytyvät julkishallinnon toimintojen ulkoistamiseen ja yksityistämiseen liittyviin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin. Tässä tutkielmassa on hyödynnetty erityisesti Marietta Keravuori–Rusasen väitöskirjaa *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä* (2008), jossa tarkastellaan julkisten hallintotehtävien ulkoistamisen problematiikkaa. Virkavastuun osalta merkittävä lähde on Susanna Hakalehto-Wainion väitöskirjaa *Valta ja vahinko* (2008), joka käsittelee julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta.

Museoihin julkisen vallan käyttäjänä ei ole kohdistunut oikeus- tai hallintotieteellisistä näkökulmista lähtevää tutkimusta, mistä syystä aihe on avoinna monipuoliselle tarkastelulle.¹⁶

¹⁶ Syy siihen, ettei museoiden käyttämää julkista valtaa ole tutkittu oikeudellisesta lähtökohdista, on löydettävissä museoiden toimialan kapeudesta. Viranomaistyö on pitkälle erikoistunutta asiantuntijatyötä, eikä näy merkittävästi ns. suurelle yleisölle. Kulttuuriympäristön viranomaistehtävät eivät myöskään ole kuntien lakisääteinen tehtävä, vaan ne kuuluvat kuntalaissa (410/2015) mainittuihin vapaaehtoisiin toimeksiantotehtäviin, jotka kunta voi sopimusperusteisesti ottaa hoitaakseen. Ks. Harjula – Prättälä 2015, s. 193–194.

2 MUSEOIDEN ASEMA JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJINÄ

2.1 Julkisen vallan säädösperusta

Säädöspohjan sille, mitä on julkinen valta ja julkisen vallan käyttö, luo perustuslaki (731/1999). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännöksessä ilmaistut *lainalaisuuden* ja *lakisidonnaisuuden* periaatteet ulottuvat kaikille oikeusjärjestyksen aloille ja ovat oikeusvaltioperiaatteen peruspilareita. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käyttäjän toimivaltaperusteen tulee olla aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa. Lainalaisuuden vaatimus yhdessä julkisten tehtävien hoitoon perustuslaissa säädetyn virkavastuulla toimimisen (118 §) kanssa ovat keinoja valvoa julkisen vallan käyttöä. Lisäksi perustuslain vaatimuksia toteuttavat lukuisat hallinto-oikeuden piiriin kuuluvat säännökset, jotka koskevat muun muassa hallinto-oikeudellisia periaatteita ja hallintomenettelyä.¹⁷

Alueellisille vastuumuseoille museolaissa (314/2019) säädettyä asemaa ja toimivaltaa on tarkasteltava julkisen toiminnan, julkisen vallan ja julkisen vallan käytön käsitteiden normiperustaan ja merkityssisältöön peilaten. Perustuslaissa (731/1999) mainittu *julkinen toiminta* (2 § 3 mom.) on käsitteenä laajasisältöinen. Julkisen toiminnan piiriin on katsottu kuuluvan lähtökohdiltaan kaikki se oikeusjärjestyksen rajoissa tapahtuva toiminta, jota eduskunta, ylimmät valtioelimet, tuomioistuinlaitos ja julkinen hallinto tuottavat.¹⁸ Normatiivisen perustan julkisen toiminnan käsite sai vasta kun se kirjattiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä määrittämään oikeusvaltioperiaatteen sisältöä. Perustuslakiuudistuksen esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan julkisen toiminnan käsite on tarkoitettu vastaamaan aikaisemman hallitusmuodon (94/2019) 92 §:ssä mainittua virkatoiminnan käsitettä – säännöksen kieliasua on vain nykyaikaistettu.¹⁹

¹⁷ Väättänen 2011, s. 55 ja 60. Muita oikeusvaltioperiaatteen peruspilareita ovat vallanjaon tasapaino, perus- ja ihmisoikeudet, oikeudellinen vastuu ja järjestelmän toimivuus. Ks. Väättänen 2011, s. 58; Keravuori–Rusanen 2008, s. 78. Lainalaisuuden periaatteesta ks. myös HE 1/1998 vp, s. 74.

¹⁸ Julkisen hallinnon eli julkishallinnon keskeisiä lohkoja ovat valtionhallinto ja kunnallishallinto. Tärkeimmät julkisyhteisöt ovat vastaavasti valtio ja kunnat. Ks. Kulla 2015, s. 17.

¹⁹ HE 1/1998 vp, s. 74; Keravuori–Rusanen 2008, s. 69.

Terminologisella muutoksella on oikeuskirjallisuudessa nähty olevan myös itsenäistä oikeudellista merkitystä. Keravuori–Rusanen on todennut virkatoiminnan käsitteen sisältäneen lähtökohtaisesti vaatimuksen siitä, että virkatoimintaa voi kuulua vain virkamiehelle, joka on virkasuhteessa julkisyhteisöön. Virkasuhteisuutta korostava periaate ei kuitenkaan ilmene vastaavalla tavalla nykyisen perustuslain (731/1999) säännöksessä (2 § 3 mom), jossa lähtökohtana on, että muillekin kuin virkasuhteessa olevalle virkamiehelle tai viranomaiseksi organisoidulle toimielimelle voi kuulua julkista toimintaa ja julkisen vallan käyttöä.²⁰ Perustuslakiuudistuksen yhteydessä toteutetun muutoksen voi siten sanoa luoneen edellytykset julkisen toiminnan piiriin kuuluvien hallintotehtävien siirrolle viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Julkiseen toimintaan kytkeytyvät käsitteet *julkinen valta* ja *julkisen vallan käyttö*. Perustuslaissa julkisella vallalla tarkoitetaan lähinnä valtiota ja kuntia, joissa julkista valtaa käyttävät viranomaiset eli virastot ja laitokset ja niissä toimivat valtion virkamiehet tai kunnalliset viranhaltijat.²¹ Täsmällistä määritelmää julkisen vallan käsitteelle ei kuitenkaan löydy, vaikka käsitettä käytetään yleisesti eri laeissa ja lakien esitöissä. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, etteivät julkisen vallan ja julkisen vallan käytön käsitteet aina korreloi keskenään, sillä julkisen vallan subjektikäsité ulottuu julkiseen toimintaan laajemmin kuin vain julkisen vallan käyttämiseen tai joihinkin julkisen toiminnan lohkoihin.²²

Julkisen vallan käytön käsitteen ala ei ole vakiintunut, vaan vaihtelee oikeudenaloittain. Esimerkiksi hallinto-oikeudellinen lähestymistapa määrittelee julkisen vallan käytön suppeammin kuin vahingonkorvausoikeudellinen lähestymistapa.²³ Perustuslain (731/1999) esitöissä (HE 1/1998 vp) ilmaistaan, ettei julkisen vallan käytön alaa ole mahdollista määritellä tyhjentävästi, vaan se tulee perustuslain sallimissa rajoissa sopeuttaa kulloiseenkin sääntelykontekstiin.²⁴ Julkisen vallan käytön ydinalueesta vallitsee lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa kuitenkin melko riidaton käsitys. Keravuori–Rusasen sanoin julkisen vallan käytön ydinalue on ymmärrettävissä ”laintasoiseen toimivaltanormiin perustuvana

²⁰ Terminologisen muutoksen merkityksestä ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 68–69. Virkatoiminnalla aiemmassa hallitusmuodossa tarkoitettiin yleisesti kaikkia valtion toiminnan osa-alueita eli lainkäyttöä, lainsäädäntötoimintaa ja hallintotoimintaa. Ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 68.

²¹ HE 1/1998 vp, s. 179. Ks. myös Giordani – Kava 2019, s. 2–3.

²² Keravuori–Rusanen 2008, s. 100 ja 106. Julkisen vallan käsite lausutaan muun muassa perustuslaissa (731/1999) ja hallintolaissa (434/2003), mutta käsitteen merkitystä ei sääöksissä täsmennetä.

²³ Hakalehto–Wainio 2008, s. 70. Oikeudenalakohtaisista eroista tarkemmin ks. tämän tutkielman pääluku 3.

²⁴ HE 1/1998 vp, s. 74.

yksityisen oikeusasemaan puuttumisena joko hallintopäätöksin tai tosiasiallisin toimin.”²⁵ Koska julkisen vallan käytön käsite ei ole yksiselitteinen ja tarkka, ovat julkisen vallankäytön tilanteet käsitteen ydinalueen ulkopuolella usein vaikeasti hahmoteltavia ja tulkinnanvaraisia.

Perustuslain 124 § luo valtiosääntöisen pohjan julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, mikäli se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ulkoistusten kohteiden ulkopuolelle rajataan *merkittävä julkinen valta*, jota säännöksen mukaan voidaan antaa vain viranomaiselle.

Merkittävällä julkisella vallalla tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan linjausten (PeVL 28/2001 vp, PeVL 46/2001 vp, PeVL 42/2005 vp, PeVL 32/2005) sekä perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttumista muuten merkittävällä tavalla perusoikeussäännösten suojaamiin oikeuksiin. Perusoikeuksilla tarkoitetaan lähinnä yksilöille kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka on kirjattu perustuslain (731/1999) toisen luvun säännöksiin (6–23 §). Myös hallinnollisen seuraamuksen, esimerkiksi sanktioluonteisen maksun, antamisen on katsottu olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä.²⁶ Oikeuskirjallisuudessa tarkennetaan määritelmää: merkittävän julkisen vallan käytössä on kyse sopimukseen perustumattomasta yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta määräämisestä.²⁷ Museolain esitöissä (HE 194/2018 vp) on ilmaistu, etteivät museot käytä tehtävissään merkittävää julkista valtaa.²⁸

Perustuslain säännöksen 124 § lähtökohtana on perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttu julkisen hallinnon funktionaalinen ajattelumalli. Funktionaalinen ajattelumalli ei painota institutionaalisen ajattelumallin tavoin organisaation muotoa tai rakennetta, vaan sen hoitamia tehtäviä. Funktionaalisen ajattelumallin mukaan viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot tulevat

²⁵ Keravuori–Rusanen 2008, s. 116. Ks. myös Giordani – Kava 2019, s. 3. Mikäli yksityisen oikeusasemaan puututaan hallintopäätöksin (suodaan etuja, perustetaan oikeuksia, asetetaan velvoitteita), on kyse määrämuotoisesta julkisen vallan käytöstä. Välittömällä eli tosiasiallisella julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan tosiasiallista puuttumista toisen oikeuteen tai etuun esimerkiksi takavarikoimalla omaisuutta tai tekemällä tarkastus. Ks. Kulla 2015, s. 30.

²⁶ Merkittävän julkisen vallan määritelmästä ks. PeVL 28/2001 vp, s. 5–6; PeVL 46/2001 vp, s. 4–5; PeVL 42/2005 vp, s. 3; PeVL 32/2005, s. 2. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179. Perustuslaissa (731/1999) säädettyihin perusoikeuksiin kuuluvat muun muassa omaisuuden suoja (15 §), sivistykselliset oikeudet (16 §) sekä oikeusturva (21 §). Ks. Länsineva – Pentikäinen 2011, s. 4.

²⁷ Husa – Pohjolainen 2008, s. 74.

²⁸ HE 194/2018 vp, s. 38.

osaksi julkista hallintoa asianomaisten tehtäviensä perusteella. Funktionaalisessa ajattelumallissa keskeisellä sijalla ovat siten oikeudellista systematisointia vailla olevien käsitteiden, kuten julkinen vallankäyttö ja julkinen hallintotehtävä, merkityssisällön tulkinta.²⁹

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta on museolain uudistamisen yhteydessä linjannut lausunnossaan (PeVL 54/2018 vp) museolaitoksen olevan valtiosääntöisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 16 §:ssä ilmaistujen sivistyksellisten oikeuksien kannalta ja museoalan sääntelyllä olevan liittymiä myös perustuslain 17 §:ssä turvattuun oikeuteen omaan kieleen ja kulttuuriin. Sivistyksellisiin perusoikeuksiin sisältyy perustuslaissa (16 §:n 2 mom.) ilmaistu oikeus jokaisen mahdollisuudesta kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kulttuurilaitoksia, muun muassa museoita, ylläpitämällä ja tukemalla niitä valtion varoista edistetään julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettua aktiivista toimintavelvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen.³⁰

Julkisen vallan käyttöön kytkeytyy perustuslaissa säädetty *virkevastuu* (118 §), joka on osa hallinnossa asioivan preventiivistä eli ennaltaehkäisevää oikeusturvaa. Museolaissa (314/2019) on vastattu virkevastuusäännöksen julkisen vallan käyttäjälle asettamiin velvoitteisiin säätämällä alueellisen vastuumuseon palveluksessa olevaan henkilöön kohdistuvasta rikosoikeudellisesta vastuuta ja vahingonkorvausvastuusta (7 § 4 mom.) hänen suorittaessaan kulttuuriympäristön asiantuntijatehtäviä. Museolain säännös ulottaa virkevastuun niin julkisyhteisön kuin yksityisoikeudellisen yhteisön omistaman museon palveluksessa oleviin henkilöihin.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että museoiden käyttämän julkisen vallan normiperusta on museolain uudistamisen yhteydessä saatettu ajan tasalle, vastaamaan perustuslain säännöksiä. Lisäksi voidaan todeta alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristötehtävien kuuluvan julkisen toiminnan piiriin – näin siinäkin tapauksessa, että tehtävät on delegoitu yksityisoikeudelliselle toimijalle. Museot määrittyvät julkisen vallan käyttäjiksi hoitaessaan kulttuuriympäristötehtäviä, mutta ne eivät käytä merkittävää julkista

²⁹ Keravuori–Rusanen 2008, s. 52. Hallintotoiminnasta on käytetty nimitystä *välillinen julkinen hallinto*, kun julkista valtaa käytetään perinteisen valtionhallinnon ja kunnallishallinnon ulkopuolelle. Ks. Hakalehto–Wainio 2008, s. 150.

³⁰ Perusoikeusuudistuksen yhteydessä esiin nostetut julkisen vallan kulttuuriset ja sivistykselliset velvoitteet liittyvät opetuksen, tiedon hankinnan, tieteellisen ja taiteellisen toiminnan, taiteesta nauttimisen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamisen turvaamiseen jokaiselle. Ks. HE 309/1993 vp, s. 64; PeVL 12/2011 vp, s. 3.

valtaa. Museolaissa (314/2019) vastataan myös perustuslain virkavastuusäännöksen (118 §) julkisen vallan käyttäjälle asettamiin velvoitteisiin. Perustuslain normiperusta pätee myös tilanteissa, joissa kulttuuriympäristötyön lakisääteisiä tehtäviä ei hoida kunnallinen museo vaan yksityisoikeudellinen toimija eli säätiö- tai yhdistyspohjainen museo.

2.2 Julkisista hallintotehtävistä viranomaistehtäviin: käsitteiden kattamisala

Museolain (314/1999) esitöissä (HE 194/2018 vp) on todettu kulttuuriympäristötehtävien sisältävän *julkisia hallintotehtäviä*, joita voidaan museolaissa säädetyn mukaisesti antaa tehtäväksi myös muulle kuin viranomaiselle.³¹ Julkisen hallintotehtävän käsite on laaja-alainen ja sen merkitysalaa on pohdittu perustuslain (731/1999) esitöissä (HE 1/1998 vp), säännöksen 124 §:n yhteydessä. Säännös koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan säännös (124 §) kattaa viranomaiselle jo kuuluvien tehtävien, mutta myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle.³² Oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei säännöksen soveltamisala ole sidottu lain voimaantulohetkellä olemassa oleviin julkisiin hallintotehtäviin.³³

Perustuslakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan ”verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon sisältyy esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Määritelmä ei ole tyhjentävä, mihin on kiinnitetty huomiota oikeuskirjallisuudessa: julkisia hallintotehtäviä voi siis olla muunlaisiakin.³⁴ Lainvalmisteluaineisto osoittaa, että lainsäätäjät on halunnut pitää säännöksen 124 § soveltamisalan avoimena. Julkisen hallintotehtävän määritelmä, siten kuin se on lausuttu perustuslain esitöissä, jättää käsitteelle runsaasti tulkinnallista liikkumavaraa ja mahdollistaa monentyyppisten tehtävien siirron viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

³¹ HE 194/2018 vp, s. 29.

³² HE 1/1998 vp, s. 179.

³³ Muukkonen 2012, s. 9.

³⁴ HE 1/1998 vp, s. 179. Oikeuskirjallisuudesta ks. Koivisto 2014, s. 682–683. Myös Muukkonen on todennut, että hallintoa on kaikki se, mikä ei ole lainsäädäntöä tai tuomiovallan käyttöä. Perustuslain esitöissä ilmaistu julkisen hallintotehtävän käsitelmäärittely noudattaa näin ollen vallan kolmijako-oppia. Ks. Muukkonen 2012, s. 9.

Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) ei tarkastella julkisen hallintotehtävän ja perustuslaissa (2 §:n 3 mom.) ilmaistun julkisen vallan käytön käsitteen välistä suhdetta. Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu termien keskinäistä suhdetta ja todettu julkisen hallintotehtävän olevan yläkäsite, jonka alle julkisen vallan käyttö käsitteenä sijoittuu. Julkisen hallintotehtävän ydinalueelle sijoitetaan oikeuskirjallisuudessa määrämuotoinen julkisen vallan käyttö eli hallintopäätösten teko ja toimeenpanovalta sekä kaikki ne tosiasialliset toimet, jotka sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä. Julkisen hallintotehtävän reuna-alueille sijoittuu muu tosiasiallinen hallintotoiminta sekä teknisluontoinen ja operatiivinen toiminta, joka ei sisällä itsenäiseen harkintaan perustuvaa julkisen vallan käyttöä. Muu tosiasiallinen hallintotoiminta voi olla esimerkiksi terveydenhuoltoa tai opetusta.³⁵

Erityisen vaikeaksi on osoittautunut julkisen hallintotehtävän reuna-alueille sijoittuvan toiminnan kategorisointi sen osalta, lasketaanko tietty toiminta ylipäätään julkiseksi hallintotehtäväksi vai ei. Kategorisointi on merkityksellinen muun muassa vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun toteuttamisen osalta. Perustuslakivaliokunta on linjannut julkisen hallintotehtävän rajoista lausuntokäytännössään (PeVL 16/2002; PeVL 47/2005 vp; PeVL 12/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että esimerkiksi teknisluonteista tehtävää ei lasketa julkiseksi hallintotehtäväksi, mikäli toiminta on etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä: toiminta ei vaikuta viranomaisen toimivaltaan, toiminta ei sisällä itsenäistä harkintavaltaa ja kyseessä on puolueeton, epäitsenäinen ja avustava tekninen tehtävä.³⁶

Pohdittaessa julkisen hallintotehtävän siirtoa viranomaiskoneiston ulkopuolelle on oikeuskirjallisuuden mukaan arvioitava tapauskohtaisesti kulloisenkin tehtävän luonteeseen ja käsiteltävänä olevan alan erityislainsäädäntöön nojautuen, onko kyseessä perustuslain 124 §:n tarkoittama julkinen hallintotehtävä. Arviointia tulee lisäksi peilata perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, jotka koskevat 124 §:ssä ilmaistun julkisen hallintotehtävän alaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöihin nojautuen voidaan yleisenä lähtökohtana pitää oikeuskirjallisuuden mukaan sitä, että julkisen hallintotehtävän käsitettä tulee tulkita laaja-alaisesti. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan julkisina hallintotehtävinä voidaan

³⁵ Muukkonen 2012, s. 7; Giordani – Kava 2019, s. 3.

³⁶ Perustuslakivaliokunta on todennut Ilmailulaitoksen lennonvarmistuspalveluiden (PeVL 47/2005 vp) ja Luotsausliikelaitoksen järjestämän luotsaustoiminnan (PeVL 12/2010 vp) olevan julkisia hallintotehtäviä, mutta Ratahallintokeskuksen teettämä kaluston tarkastuksen ei (PeVL 16/2002). Perusteluina jälkimmäisessä on toiminnan etäännyminen julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä.

pitää ainakin lupa- ja rekisterihallintoa, julkistalouden toimeenpanoa sekä suojelulluontoisia ja turvallisuutta edistäviä tehtäviä.³⁷

Voidaankin kysyä, ovatko museolaissa ilmaistut kulttuuriympäristötehtävät julkisia hallintotehtäviä. Kulttuuriympäristötehtävät on määritelty museolaissa (314/2019) seuraavasti (7 § 1 mom. 2 kohta):

Alueellisen vastuumuseon tehtävä on toimialueellaan toimia kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön asiantuntijana, joka antaa lausuntoja, osallistuu asiantuntijana viranomaisneuvotteluihin ja antaa neuvontaa, sekä kehittää ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista, toimialansa yhteistyötä sekä kulttuuriympäristön digitaalista tallentamista ja saatavuutta.

Museolain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 194/2018 vp) ilmenee, ettei lainsäätäjä pidä kaikkia lainkohdassa (7 §:n 1 mom. 2 kohta) ilmaistuja tehtäviä julkisina hallintotehtävinä. Asia käy ilmi hallituksen esityksen sanamuodosta: ”Valmistelussa on arvioitu, että alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristön asiantuntijaviranomaistehtäviin sisältyy perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.”³⁸ Hallituksen esityksessä ilmaistaan, mitkä tehtävistä ovat julkisia hallintotehtäviä eli viranomaistehtäviä:

Kulttuuriympäristön asiantuntijaviranomaistehtävät sisältäisivät kulttuuriympäristöön liittyvien asiantuntijalausuntojen antamista, viranomaisneuvotteluihin osallistumista ja neuvontaa. Tehtävät voisivat liittyä esimerkiksi maankäyttö- ja rakentamisasioihin tai kulttuuriympäristöön liittyviin valtionavustuksiin.³⁹

Muut lainkohdassa (7 § 1 mom. 2 kohta) ilmaistut velvoitteet, esimerkiksi toimialan digitaalinen tallentaminen, eivät näin ollen määrity julkisiksi hallintotehtäviksi. Kaikki kulttuuriympäristön julkiset hallintotehtävät sijoittuvat oikeuskirjallisuudessa esitetyn jaottelun mukaisesti julkisten hallintotehtävien reuna-alueelle, sillä ne eivät sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä.

³⁷ Giordani – Kava 2019, s. 2–3 ja 5. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179.

³⁸ HE 194/2018 vp, s. 38. Perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa museolakia koskevasta hallituksen esityksestä antanut perustuslakiasiantuntija totesi, että hallituksen esityksessä kulttuuriympäristötehtävää kuvaillaan ylimalkaisesti, mutta kysymys on ”mitä ilmeisimminkin etenkin ns. antivaarisista asiantuntijatehtävistä”, jotka voidaan mieltää ainakin osittain julkiseksi hallintotehtäväksi. Ks. professori Pauli Rautiaisen lausunto perustuslakivaliokunnalle 30.10.2018 hallituksen esityksestä (HE 194/2018 vp) museolaiksi.

³⁹ HE 194/2018 vp, s. 38.

On huomionarvoista, että koko kulttuuriympäristötehtävien kokonaisuuteen (7 §:n 1 mom. 2 kohta) on museolaissa säädetty kohdistuvaksi rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu (7 § 2 mom). Virkavastuu kohdentuu siten lähtökohtaisesti myös kulttuuriympäristön vaalimiseen sekä toimialan yhteistyön ja digitaalisen saatavuuden kehittämiseen ja edistämiseen. Koska edellä mainitut tehtävät on ilmaistu museolaissa vain yleistasoisesti, vaatii esimerkiksi vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun toteuttaminen näiden tehtävien osalta tapauskohtaista tulkintaa sen osalta, ovatko tehtävät julkisia hallintotehtäviä ja sisältävätkö ne julkisen vallan käyttöä. Vahingonkorvausoikeudellista problematiikkaa tarkastellaan lähemmin luvussa 3.4.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintotoimintaan sisältyvää julkisen vallan käyttöä voi olla toisinaan vaikea tunnistaa.⁴⁰ Väitteen voi arvioida pitävän paikkansa kulttuuriympäristön asiantuntijatehtävien suhteen. Koska alueelliset vastuumuseot eivät käytä merkittävää julkista valtaa, tee esimerkiksi kulttuuriperinnön suojeluun liittyviä hallintopäätöksiä, on museoiden käyttämä julkinen valta asiantuntijavaltaa, joka kytkeytyy osaksi päätösvalmisteluprosessia. Koska kulttuuriympäristön suojeluun nivoutuvat tehtävät vaativat erityisasiantuntemusta eli soveltuvaa koulutusta ja perehtyneisyyttä paikallisen kulttuuriympäristön ominaispiirteisiin, voi museon asiantuntijan näkemyksillä ja lausunnoilla olla merkittävä vaikutus tehtäviin päätöksiin ja niiden sisältöihin. Päätösvalmisteluun kytkeytyvällä julkisen vallan käytöllä on merkitystä erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamisessa. Asiaa tarkastellaan luvussa 3.3.

Kulttuuriympäristötehtäviin sisältyvät julkiset hallintotehtävät eli viranomaisneuvotteluihin osallistuminen, asiantuntijalausuntojen antaminen ja neuvonta ovat tehtäviä, joihin liittyvät velvoitteet ja sisällöt johtuvat alueellisille vastuumuseoille pääsääntöisesti kulttuuriympäristön suojeluun ja maankäyttöön liittyvien erityislakien kautta. Näitä lakeja ovat erityisesti maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), rakennusperintölaki (498/2010) ja muinaismuistolaki (295/1963). Kyseessä ovat tehtäväkokonaisuudet, joiden hoitamisesta alueelliset vastuumuseot sopivat Museoviraston kanssa. Tähän yhteistyöhön ja tehtävien hoitoon viittaa museolain (314/2019) esitöissä (HE 194/2018 vp) alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristötehtävistä käytetyt käsitteet *viranomaistehtävä* ja *asiantuntijaviranomainen*.⁴¹

⁴⁰ Hakalehto–Wainio 2009, s. 592.

⁴¹ Viittaus maakunnallisiin toimijoihin ”asiantuntijaviranomaisina” löytyy sekä museolakiin liittyvän hallituksen esityksen tavoitteista että lakiehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista. Ks. HE 194/2018 vp, s. 13, 28 ja 38.

Entä mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan? Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenee, että viranomaistehtävillä tarkoitetaan suunnilleen samaa kuin julkisilla hallintotehtävillä. Metsähallitusta koskevan lakiesityksen osalta todettiin (PeVL 38/2004 vp): ”Perustelujen mukaan julkisilla hallintotehtävillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti samoja tehtäviä kuin voimassa olevan lain mukaisilla viranomaistehtävillä.”⁴² Viranomaistehtävä-termin alaa selventää perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 45/2006 vp), jossa linjataan, mitä termiä tulee käyttää toimijasta, joka suorittaa lakien toimeenpanoon ja valvontaan kuuluvia julkisia hallintotehtäviä, mutta ei kuulu varsinaiseen viranomaiskoneistoon. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaista yksikköä ei tule nimittää viranomaisyksiköksi, vaan ”parempi nimitys yksikölle olisi *julkisten hallintotehtävien yksikkö* tai ainakin *viranomaistehtävien yksikkö*” [kursivoinnit alkuperä].⁴³

Julkinen hallintotehtävä ja viranomaistehtävä nähdään siis rinnasteisina termeinä. Viranomais-terminiin liitetty lisämääre ’tehtävä’ näyttää muodostavan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan ratkaisevan eron, joka kertoo, ettei tehtävän suorittaja ole viranomainen. Kulttuuriympäristön viranomaistehtävistä aluevastuumuseoissa vastaaviin yksiköihin voidaan edellä mainittua perustuslakivaliokunnan linjausta seuraten viitata esimerkiksi käsitteellä *viranomaistehtävien yksikkö*.

Oikeudellisella käsitteellä *viranomainen* tarkoitetaan julkisia tehtäviä hoitavaa valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön toimielintä, jolla on lailla säädettyä itsenäistä toimi- ja päätösvaltaa. Valtion hallintoviranomaisia ovat valtioneuvosto ministeriöineen ja ministeriön alaiset viranomaiset, jotka jakautuvat hallinnonaloittain keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Tuomioistuimet ovat lain tarkoittamia viranomaisia silloin, kun ne käsittelevät oikeushallintoasioita. Tämän tutkielman tarkastelun piiriin kuuluu kulttuuriperintöalan viranomaisena toimiva Museovirasto, joka on ministeriön alainen valtion keskusvirasto. AVI- ja ELY-keskukset puolestaan ovat alue- tai maakuntatasolla ympäristöasioista vastaavia alueellisia viranomaisia.⁴⁴ Perustuslakivaliokunta (PeVL 55/2002 vp) on katsonut varsinaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvan valtion viranomaisten ohella kuntien viranomaiset. Kunnan

⁴² PeVL 38/2004 vp, s. 2. Ks. myös Kulla 2015, s. 31.

⁴³ PeVL 45/2006 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 45/2006 vp) pohditaan välilliseen julkishallintoon kuuluvan Metsäkeskuksen asemaa.

⁴⁴ Viranomaisen määritelmästä ks. Kulla 2015, s. 21, 23 ja 87. Virastolla tarkoitetaan lailla tai valtioneuvoston asetuksella perustettua viranomaisena toimivaa laitosta. Perustuslain 119 §:n mukaan julkista valtaa käyttävän viraston tärkeimmistä tehtävistä ja organisaation perusteista on säädetty lailla. Museovirastoa koskeva virastolaki on Laki Museovirastosta (282/2004).

viranomaisia ovat kunnan monijäseniset toimielimet, kuten kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus. Kunnan toimielimistä säädetään kuntalain (410/2015) 30 §:ssä.⁴⁵

Viranomaisen käsitteelle ei ole vakiintunut täsmällistä sisältöä sen enempää valtiosääntö- kuin hallinto-oikeudessakaan, vaan termin sisältö ja merkitys vaihtelee eri sääntely-ympäristöissä. Vaikka viranomaisen käsite viittaa yleensä valtion ja kuntien toimielimiin, voi yksittäinenkin virkamies, jolle on lainsäädännössä suoraan määriteltyjä tehtäviä ja toimivaltaa, muodostaa viranomaisen.⁴⁶ Esimerkiksi kunnalliset viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat lain tarkoittamia viranomaisia niissä asioissa, joissa he käyttävät itsenäistä päätösvaltaa lain tai johtosäännön nojalla.⁴⁷ Yksityisoikeudellinen toimija, sen toimielin tai virkailija ei voi toimia viranomaisena, kuten perustuslain 124 §:ssä ja lainvalmisteluaineistossa (HE 1/1998 vp) on todettu.⁴⁸

Viranomaiskäsitteen alaa eri sääntely-ympäristöissä selventää perustuslakivaliokunnan linjaukset. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 9/2011 vp) yhden lain viranomaismääritelmä ei ole sovellettavissa sellaisenaan muissa laeissa. Suppeahkoa viranomaismääritelmää käytetään esimerkiksi yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), jossa viranomaisella tarkoitetaan valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä (4 § 1 mom). Julkisuuslaissa (621/1999) viranomaisen käsite on puolestaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella laajemmaksi kuin mitä käsitteellä yleiskielessä ja oikeustieteessä muutoin ymmärretään. Näin on tehty, jotta perustuslaissa (731/1999) tarkoitettu viranomaisen asiakirjojen julkisuus (12 §:n 2 mom.) toteutuu mahdollisimman kattavasti kaikissa tapauksissa, joissa on kyse julkisen vallan käytöstä tai siihen liittyvästä toiminnasta.⁴⁹

Julkisuuslaissa (621/1999) ilmaistulla viranomaisen käsitteellä on kosketuspintaa myös alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristötehtäviin. Julkisuuslain viranomaiskäsite on laaja, kattaen lain, asetuksen tai esimerkiksi valtion hallintoviranomaisen tai lainkäyttöelimen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut komiteat ja työryhmät (4

⁴⁵ PeVL 55/2002 vp, s. 2.

⁴⁶ Keravuori–Rusanen 2008, s. 271. Ks. myös Vääänen 2011, s. 159.

⁴⁷ Kulla 2015, s. 21, 23 ja 87; Koskinen – Kulla 2019, s. 16.

⁴⁸ HE 1/1998 vp, s. 178. Ks. myös museolakiin liittyvä hallituksen esitys HE 194/2018 vp, s. 38.

⁴⁹ PeVL 9/2011 vp, 2. Perustuslakivaliokunnan lausunto koski harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakiesitystä (HE 39/2011 vp). Perustuslain (731/1999) mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, mikäli niiden julkisuutta ei ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu (12 § 2 mom).

§:n 1 mom. 8 kohta). Lisäksi julkisuuslain viranomaiskäsite sisältää ”lain tai asetuksen tai niiden nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavat yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityiset henkilöt niiden käyttäessä julkista valtaa” (4 § 2 mom).⁵⁰ Julkisuuslaissa ilmaistun viranomaisen käsite kattaa näin ollen sekä kuntien että yksityisoikeudellisten yhteisöjen omistamat museot niiden käyttäessä julkista valtaa.

Myös muissa laeissa viranomaiseen kohdistuvat velvoitteet on säädetty koskemaan muita kuin viranomaisia näiden hoitaessa tehtäviä, joilla on kytkös julkisen vallan käyttöön. Esimerkkinä yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 4 §:n 1 momentti: ”Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.⁵¹ Näin säädöksissä huomioidaan perustuslaista tulevat vaatimukset kaiken julkisen toiminnan lainalaisuudesta (2 § 3 mom.) ja virkavastuulla toimimisesta (118 §), siten kuin perustuslain 124 § edellyttää. Myös museolain (314/2019) osalta nämä ennakkolliseen oikeussuojaan kytkeytyvät velvoitteet on huomioitu. Museolakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 194/2018 vp) perusteluissa todetaan:

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rikosoikeudellisesta ja vahingonkorvausvastuusta alueellisen vastuumuseon palveluksessa olevan henkilön suorittaessa 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja alueellisen museon vastuumuseon kulttuuriympäristötehtäviä. Säännös on tarpeen, koska tehtävään sisältyy julkisia hallintotehtäviä ja tehtävä voidaan antaa myös sellaiselle museolle, joka ei ole viranomainen.⁵²

Perustelun sanamuoto ”myös sellaiselle toimijalle, joka ei ole viranomainen” viittaa siihen, että lainsäätävä tunnistaa alueellisten vastuumuseoiden olevasti tyypillisesti julkisomisteisia eli kunnallisia museoita, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti viranomaiskoneiston piiriin.

Museolakiin liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 194/2018 vp) kulttuuriympäristötehtäviä hoitavia museoita nimitetään *viranomaisiksi* ja *alueellisiksi asiantuntijaviranomaisiksi*. Hallituksen esityksessä todetaan: ”Alueellisten vastuumuseoiden alueellinen asiantuntijaviranomaisen tehtävä tukisi Museovirastolle säädetyn kulttuuriperinnön asiantuntijaviranomaistehtävän toteuttamista.”⁵³ Huomio kiinnittyy lausumassa käytettyihin

⁵⁰ Keravuori–Rusanen on todennut perustuslakivaliokunnan lausuntoja tutkiessaan, että jää osin epäselväksi, mihin erityisiin seikkoihin viranomaiskäsitteen tulkinta on yksittäistapauksissa perustettu. Ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 289.

⁵¹ Ks. tarkemmin yhdenvertaisuuslakiin liittyvä hallituksen esitys HE 19/2014 vp, s. 58.

⁵² HE 194/2018 vp, s. 29.

⁵³ HE 194/2018 vp, s. 38.

käsitteisiin. Maakunnallisiin museotoimijoihin viitataan asiantuntijaviranomaisina, kun taas Museoviraston eli valtion kulttuuriperintöviranomaisen tehtäväkenttään viitataan viranomaistehtävä-käsitteellä, jota termiä perustuslakivaliokunta aiemmassa kannanotossaan (PeVL 45/2006 vp) oli linjannut käytettäväksi nimenomaisesti viranomaiskoneiston ulkopuolisesta toimijasta.⁵⁴ Voidaankin kysyä, mikä on asiantuntijaviranomainen-käsitteen ala eli mihin käsite viittaa, ja onko termi oikeudellisesti relevantti käytettäväksi alueellisista vastuumuseoista.

Täsmällistä määritelmää asiantuntijaviranomaisen käsitteelle ei tämän tutkielman puitteissa ole löydetty, mutta termin merkitystä ja käyttöalaa valottaa hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 2020:54), jossa linjataan valtion viranomaisten toimivaltasuhteista eräissä rakennusperinnön suojelun alaan liittyvissä kysymyksissä. Rakennusperintölain (498/2010) mukaan Museovirasto toimii asiantuntijana rakennusperinnön suojelemiseen liittyvissä kysymyksissä (4 § 3 mom) ja ELY-keskus on toimivaltainen viranomainen suojelua koskevien päätösten osalta (9 §). Korkein hallinto-oikeus viittaa ratkaisussaan Museovirastoon käsitteellä *asiantuntijaviranomainen*. Ratkaisun perusteella asiantuntijaviranomainen-käsite on relevantti termi käytettäväksi viranomaisesta silloin, kun se toimii asiantuntijana toiselle, toimivaltaiselle viranomaiselle. Näin ollen termi ”(alueellinen) asiantuntijaviranomainen” ei sovellu käytettäväksi alueellisesta vastuumuseosta.

Edellä kuvatun perusteella voidaan todeta, että alueelliseen vastuumuseoon viitattaessa relevantteja käsitteitä ovat *asiantuntija*, *viranomaistehtävien* eli *julkisten hallintotehtävien hoitaja tai -yksikkö*, mutta selvyuden vuoksi tulisi välttää käyttämästä termejä, joihin sisältyy käsite ”viranomainen”. Paikallistason asiantuntijoiden merkittävyyttä kulttuuriympäristön suojelun prosesseissa kuvaa maakunnallisista museotoimijoista museolakiin liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 194/2018 vp) käytetyt termit (*alueellinen*) *asiantuntijaviranomainen* ja *museoviranomainen*. Käytetyn terminologian voi nähdä ilmentävän maakunnallisten museotoimijoiden ja Museoviraston välille muodostunutta vakiintunutta yhteistyötä. Tammikuussa 2020 voimaan astuneen museolain (314/2019) säädöstekstissä alueellisiin vastuumuseoihin viitataan asiantuntija-termillä, vaikka lain esitöissä (HE 194/2018 vp) museoista on ehdotettu käytettäväksi asiantuntijaviranomainen-käsitettä. Syy termimuutokseen on ollut perustuslakivaliokunnan kannanotto. Asiaa tarkastellaan lähemmin luvussa 2.3.

⁵⁴ PeVL 45/2006 vp, s. 2.

Hallituksen esityksessä (HE 194/2018 vp) näkyvä kulttuuriympäristötehtäviin liittyvä terminologinen kirjavuus ilmentää näkemykseni mukaan sitä, kuinka haastavaa lainsäätäjän on ollut asemoida viranomaistehtäviä hoitavien museoiden asema julkisen vallan käyttäjinä. On kiistatonta, että määrittelyä on vaikeuttanut julkisen vallan ”käsiteperheeseen” kuuluvien termien epätäsmällisyys. Vaikka perustuslakivaliokunta tekee käsitteiden systematisointia, senkään tulkinnat eivät ole aukottomia. Edellä on myös osoitettu, etteivät kaikki kulttuuriympäristötehtävät sisällä julkisen vallan käyttöä, vaikka tehtävät voidaankin mieltää luonteeltaan julkisiksi hallintotehtäviksi. Jää siis osin tulkinnalliseksi, mikä on julkisen vallan käyttämisestä ja mikä ei. Huolimatta asiantuntijastatuksesta, joka museolaissa säädettiin alueellisille vastuumuseoille, museoiden omilta internet-sivuilta löytyy edelleen kirjauksia, joissa museot ilmoittavat toimivansa ”kulttuuriympäristötyön asiantuntijoina ja viranomaisina”. Kirjaukset kertovat terminologian monitulkintaisuudesta.⁵⁵

2.3 Lainsäädäntötyön yhteydessä käydyt pohdinnat museoiden viranomaisroolista

Alueellisille vastuumuseoille säädetty asiantuntijastatus on muotoutunut museolain (314/2019) lainsäädäntöprosessin aikana, jolloin pohdittiin, minkälaista on luonteeltaan museoiden käyttämä julkinen valta ja miten se ilmenee. Museolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 194/2018 vp) katsottiin, että museolain lainsäätämisyjärjestyksestä tuli pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Syynä nähtiin museotoiminnan kytkökset perustuslaissa (731/1999) ilmaistuihin sivistyksellisiin (16 §) ja kielellisiin (17 §) perusoikeuksiin.⁵⁶

Hallituksen esityksestä (HE 194/2018 vp) käydyin lähetekeskustelun pohjalta eduskunta lähetti asian sivistysvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan tuli antaa lausunto.⁵⁷ Perustuslakivaliokunta pohti lausunnossaan (PeVL 54/2018 vp) alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristötehtäviin liittyvää julkisen vallan käyttöä ja linjasi seuraavasti:

⁵⁵ Ks. esim. Kuopion kulttuurihistoriallisen museon sekä Kanta-Hämeen alueellisen vastuumuseon (Hämeenlinnan museo) internet-sivut: <https://kuopionkulttuurihistoriallinenmuseumuseo.fi/kulttuuriymparisto/> ja <https://hmlmuseumuseo.fi/kulttuuriymparistoyksikko/> (luettu 5.4.2023).

⁵⁶ HE 194/2018 vp, s. 38. Lainkirjoittajan oppaan mukaan lausumaa eli toivomusta lainsäätämisyjärjestyksen arvioinnista perustuslakivaliokunnassa ei hallituksen esitykseen kirjata, mikäli se ei ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan rajatapauksissa säätämisyjärjestysjako tulisi kuitenkin pikemminkin sisällyttää esitykseen kuin jättää siitä pois. Ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 3.4.

⁵⁷ Pöytäkirjan asiakohta PTK 105/2018 vp.

Museolain 7 §:n 2 momentin muotoilu ja perustelut viittaavat lähinnä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin päätöksentekotilanteisiin, erilaisiin neuvotteluprosesseihin, kaavoitukseen sekä esimerkiksi rakennuslupaprosesseihin, joissa museoammatillisella asiantuntijanäkemyksellä voi olla merkitystä. Museolain 7 §:n mukaista asiantuntijatehtävää hoitaessaan museo ei tee itse yksilön etua tai oikeutta koskevia päätöksiä. Päätöksenteko jäsenyytyy muun lainsäädännön pohjalta ja tapahtuu muun viranomaisen kuin museon toimesta. Hallituksen esitys on tältä osin ongelmaton perustuslain 124 §:n näkökulmasta.⁵⁸

Perustuslakivaliokunnan mukaan kulttuuriympäristön viranomaistehtäviä voidaan antaa tehtäväksi myös yksityisoikeudellisen toimijan ylläpitämälle museolle, sillä tehtävät eivät sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä, jota perustuslain ja sen esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan voidaan antaa vain viranomaisille. Perustuslakivaliokunta näki ongelmattomana museolain säätämisen normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁵⁹

Perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta sivistysvaliokunta ehdotti (SiVM 18/2018 vp) muutoksia säädettäväksi ehdotettuun museolakiin. Muutosehdotukset olivat pääosin pieniä, teknisluonteisia kirjauksia. Merkittävin muutosehdotus liittyi asiantuntijaviranomaisen- ilmaisuun, jota hallituksen esityksessä käytettiin museoista. Koska alueellisena vastuumuseona voisi jatkossa toimia hallituksen esityksen (HE 194/2018 vp) mukaan yksityisoikeudellisen toimijan ylläpitämä museo, kehotti perustuslakivaliokunta launnossaan (PeVL 54/2018 vp) sivistysvaliokuntaa harkitsemaan ”asiantuntijaviranomaista [alueellisia vastuumuseoita] koskevan sääntelyn sanonnallista muuttamista”. Sivistysvaliokunta esitti mietinnössään (SiVM 18/2018 vp), että säädettäväksi ehdotetussa museolaissa alueelliseen vastuumuseoon viittaava termi *asiantuntijaviranomainen* korvattaisiin termillä *asiantuntija*.⁶⁰

Tammikuussa 2020 voimaan astuneen museolain (314/2019) säädöstekstissä alueellisista vastuumuseoista käytetään termiä *asiantuntija* (7 §). Kulttuuriympäristötehtäviin liittyvä julkisen vallan käytön problematiikka ei kuitenkaan kokonaan väistynyt säädöstekstin sanamuotoa muuttamalla, sillä museolaista tai sen esitöistä ei ilmene, mitä ovat tarkalleen ottaen ne velvoitteet, joita alueellisille vastuumuseoille johtuu kulttuuriympäristön suojelua koskevasta

⁵⁸ PeVL 54/2018 vp, s. 3.

⁵⁹ PeVL 54/2018 vp, s. 3. Perustuslain esitöistä ks. HE 1/1998 vp, s. 178.

⁶⁰ Ks. PeVL 54/2018 vp, s. 3 sekä SiVM 18/2018 vp, s. 4 ja 6. Perustuslakivaliokunta jatkoi näin jo aiempien lainsäädäntöprosessien (PeVL 45/2006 vp; PeVL 50/2017 vp) yhteydessä tekemäänsä linjavetoa, joiden mukaan yhtiö ei voi toimia lain sanamuodon mukaan viranomaisena.

erityislainsäädännöstä. Museolakiin liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 194/2018 vp) kulttuuriympäristötehtävien sisältöjä luonnehditaan yleisesti. Tehtävistä mainitaan asiantuntijalausuntojen ja -kannanottojen antaminen, viranomaisneuvotteluihin osallistuminen, neuvonnan antaminen ja korjausrakentamisen asiantuntijuuden edistäminen. Lisäksi museon tehtäväksi mainitaan kulttuuriympäristön huomioimisen edistäminen alueellisessa suunnittelussa, kehittämisessä sekä maankäytön ja rakentamisen ohjauksessa. Alueelliset vastuumuseot toimivat yhdessä Museoviraston kanssa myös ohjaajina valtionavustusasioissa ja korjaushankkeissa.⁶¹

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoissa, jotka koskivat hallituksen esitystä museolaiksi (HE 194/2018 vp), pohdittiin kulttuuriympäristötyön kontekstiin liittyvää problematiikkaa. Perustuslakiasiantuntijoiden lausunnoissa todettiin, että hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi kulttuuriympäristön tehtävistä vain yleisellä tasolla, hallintotehtävien hoitamiselle ei asetettu tarkempaa kontekstia, eikä lakiehdotuksessa osoitettu tehtäviin liittyvää toimivaltaa. Asiantuntijalausuntojen mukaan julkisia hallintotehtäviä koskevat sisällöt konkretisoituisivat tapauskohtaisesti muun lainsäädännön perusteella, jolloin huomiota olisi kiinnitettävä siihen, mikä merkitys museoiden tehtäviensä nojalla antamille asiantuntijalausunnoille annettaisiin ja olisiko näillä välitön merkitys yksityisen oikeuksien, velvollisuuksien tai etujen kannalta.⁶² Lausunnoissa viitataan näin ollen siihen perustuslain (731/1999) esitöissäkin (HE 1/1998 vp) esiin tuotuun seikkaan, että julkisen vallan käytön ala sopeutetaan perustuslain sallimissa rajoissa kulloiseenkin sääntelykontekstiin.

Mitä sitten ovat ne tehtävät, jotka konkretisoituvat muun lainsäädännön perustella? Kulttuuriympäristötehtävien sisältö ilmenee muun muassa rakennusperintölaista (498/2010). Lain 4 §:n mukaan rakennusperinnön säilymistä edistävät ja valvovat ELY-keskukset ja Museovirasto, minkä lisäksi Museovirasto toimii asiantuntijana rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä. Rakennusperintölakiin vuonna 2020 tehtyjen muutosten

⁶¹ HE 194/2018 vp, s. 28. Vuonna 2017 tehdystä maakuntamuseoselvityksestä ilmenee tehtäväkentän laaja-alaisuus. Kulttuuriympäristön suojeluun liittyvät päätökset liittyvät vähintään viiden eri ministeriön hallinnonalaan, lisäksi lausuntoja annetaan muun muassa maakuntien liitoille ja kuntien kaavoitusviranomaisille. Ks. Uusi-Seppä 2017, s. 23, 41–52.

⁶² Ks. professori Janne Salmisen ja professori Pauli Rautiaisen asiantuntijalausunnot perustuslakivaliokunnalle 18.1.2019 koskien hallituksen esitystä (HE 194/2018 vp) museolaiksi. Myös aiemmissa asiantuntijalausunnoissa oli jo kiinnitetty huomiota siihen, että hallituksen esityksessä museolaiksi ”kulttuuriympäristötehtävää kuvaillaan ylimalkaisesti”, mutta kysymys on ”mitä ilmeisimminkin etenkin ns. antikvaarisista asiantuntijatehtävistä”, jotka voidaan mieltää ainakin osittain julkiseksi hallintotehtäväksi. Ks. Professori Pauli Rautiaisen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 30.10.2018 hallituksen esityksestä (HE 194/2018 vp). Lausunto koski yksityisten museoiden mahdollisuutta hoitaa kulttuuri- ja ympäristöhallinnollisia asiantuntijatehtäviä.

(1085/2020) mukaan Museovirasto voi kutsua asiantuntijaksi alueellisen vastuumuseon (4 § 3 mom). Alueellisille vastuumuseoille lisättiin myös mahdollisuus tehdä esitys rakennuksen suojelemisesta (5 § 2 mom. 3 kohta).

Rakennusperintölain muutoksella (1085/2020) täsmennettiin myös alueellisten vastuumuseoiden roolia rakennussuojelumääräysten rikkomisepäilyjä koskevien tarkastusten osalta. Toimivalta tarkastuksen suorittamiseen on rakennusperintölaissa säädetty Museovirastolle ja ELY-keskukselle (18 § 1 mom), mutta säännösmuutoksen mukaan tarkastuksen toimittava viranomaisena voi kutsua tarkastukseen asiantuntijaksi alueellisen vastuumuseon (18 § 2 mom). Rakennusperintölain aiemman säännöksen sanamuodon mukaan museoilla oli ”Museoviraston määrääminä museoviranomaisina” oikeus päästä tarkastettavaan rakennukseen tai siellä oleviin huonetiloihin.

Rakennusperintölain muutosten esitöissä (HE 182/2020 vp) ilmaistaan muutosten syynä olevan ”muotoilun tarkistaminen vastaamaan nykyistä sääntelykäytäntöä”. Ilmauksen voi tulkita viittaavan museolakiin, jossa on säädetty alueellisten vastuumuseoiden asiantuntijastatuksesta. Hallituksen esityksessä (HE 182/2020 vp) pidettiin myös tärkeänä, että ELY-keskus voi hyödyntää alueellisen vastuumuseon asiantuntemusta, jos tarkastus on kiireellinen eikä Museoviraston asiantuntija ole saatavilla. Säännösmuutos korostaa tältä osin alueellisten vastuumuseoiden roolia ja merkitystä. Toisaalta lain esitöissä nimenomaisesti korostetaan, että yleinen toimivalta ”lain mukaisissa asioissa” on Museovirastolla, ei alueellisilla vastuumuseoilla ja rakennusperintölain 18 §:ssä aiemmin käytetty ilmaistu termi ”museoviranomainen” poistetaan.⁶³

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että rakennusperintölain muutokset ovat linjassa sen osalta, mitä museoiden asiantuntijastatuksesta on museolaissa säädetty. Rakennusperintölain sääntely on linjassa perustuslain 124 §:n kanssa silloinkin, kun kulttuuriympäristötehtäviä delegoidaan yksityisomisteiselle museolle. Rakennusperintölaista johtuvien tehtävien ja museolaissa säädetyn kulttuuriympäristön asiantuntijatehtävän (7 § 1 mom. 2 kohta) välille jää kuitenkin jännitteisyyttä. Jännite kumpuaa siitä, ettei rakennusperintölaista ilmene, kuinka suuri painoarvo

⁶³ HE 182/2020 vp, s. 31 ja 36. Termiä *museoviranomainen* on käytetty myös museolain (314/2019) esitöissä (HE 194/2018 vp), mutta termin merkitystä ei täsmennetä. Termi ei esiinny kumotun museolain (729/1992) säädöstekstissä tai lain esitöissä, eikä myöskään museoasetuksessa (1192/2005), jolla säädettiin maakuntamuseoiden ja Museoviraston yhteistyöstä ennen nykyistä museolakia.

paikallisen museoasiantuntijan lausunnoilla päätösprosesseissa on, missä määrin Museovirasto voi rakennussuojeluun liittyviä julkisia hallintotehtäviä delegoida paikallistasolle tai mitä nuo tehtävät (esim. ELY-keskuksen auttamisen osalta) mahdollisesti ovat. Tehtäväjaon ja julkisen vallan käyttöön nivoutuvien kysymysten osalta törmätään siten samaan problematiikkaan, jonka perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa antaneet asiantuntijat toivat esiin museolain säätämisen yhteydessä.

Museoiden roolista on linjattu myös ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistuksessa. Alueelliset vastuumuseot osallistuvat maankäyttö- ja rakennuslain ohjaamiin prosesseihin antamalla lausuntoja ja osallistumalla erilaisiin maankäyttöä ja kaavoitusta koskeviin neuvotteluihin toiminta-alueillaan.⁶⁴ Voimassa olevan lain mukaan kaavoitusta koskeviin viranomaisneuvotteluihin tulee kutsua ”ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea” (66 § 3 mom). Lain sanamuoto nousi keskusteluun museolain säädäntöprosessin aikana, kun opetus- ja kulttuuriministeriö antoi sivistysvaliokunnalle vastineensa perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 54/2018 vp) museolaista. Ministeriön mukaan alueelliseen vastuumuseoon viittaavan asiantuntijaviranomainen-termin muuttaminen asiantuntijaksi voisi aiheuttaa epäselvyyttä siitä, koskeeko maankäyttö- ja rakennuslain viranomaisneuvottelua koskeva säännös (66 § 3 mom.) alueellista vastuumuseota siinäkin tapauksessa, ettei museo ole kunnallinen viranomainen. Ministeriö piti tärkeänä, ettei kulttuuriympäristötehtäviä hoitavia yksityisomisteisia museoita suljettaisi lain sanamuodolla viranomaisneuvottelujen ulkopuolelle.⁶⁵

Sivistysvaliokunta tunnisti ministeriön esiin tuoman huolen ja painotti mietinnössään (SiVM 18/2018 vp), ettei ”vakiintuneen asiantuntijaviranomainen-termin muuttaminen maakunnallisista kulttuuriympäristöasiantuntijoista puhuttaessa tarkoittaisi alueellisten vastuumuseoiden asiantuntijatehtävien rajaamista miltei osin siinäkin tapauksessa, että

⁶⁴ Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää säännöksiä muun muassa kaavoituksesta, yhdyskuntarakentamiseen liittyvästä lunastamisesta sekä rakentamiselle asetettavista luvista ja valvonnasta. Ks. <https://ym.fi/maankaytto-ja-rakennuslaki> (luettu 1.4.2023).

⁶⁵ Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijalausunto 4.2.2019 eduskunnan sivistysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä (HE 194/2018 vp) museolaiksi. Sama problematiikka siitä, ketkä ovat viranomaisneuvotteluihin kutsuttavia tahoja, esiintyy aiemmin myös rakennusperintölaissa (498/2010). Lain mukaan (7 §:n 2 mom.) ennen rakennuksen suojelupäätöksen tekemistä ELY-keskuksen on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi niille, joiden oloihin tai etuihin asia saattaa vaikuttaa. Rakennusperintölain säännösmuutosten (1085/2020) esitöissä (HE 182/2020 vp) mainitaan asianosaiseksi suojeluesityksen tekijä, joka voi olla alueellinen vastuumuseo. Viranomaisten toimivaltuuksia ja osallistumista koskevan sääntelyn osalta hallituksen esityksessä viitataan museolakiin (314/2019), jossa ”on huomioitu julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevat vaatimukset”. Ks. HE 182/2020 vp, s. 5–6.

museot olisivat yksityisiä toimijoita.” Sivistysvaliokunta totesi, että mikäli ehdotetusta muutoksesta aiheutuisi epäselvyyttä vastuumuseoiden asemasta muun lain soveltamisessa, tulisi tarvittavat tarkennukset tehdä pikaisesti kyseiseen lakiin.⁶⁶

Kysymys siitä, mitä ja millä termein alueellisten vastuumuseoiden roolista tulisi säätää, on jatkunut maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä. Kokonaisuudesta hyväksyttiin maaliskuussa 2023 rakentamislaki, joka tulee voimaan vuoden 2025 alussa. Rakentamislain säädöstekstissä ja perusteluissa (HE 139/2022 vp) käytetään termiä *museoviranomainen* viittaamaan Museoviraston ja alueellisten vastuumuseoiden muodostamaan kulttuuriympäristötoimijoiden kokonaisuuteen (66–67 §, 179 § ja 181 §). Säännökset käsittelevät lausuntojen antoa ja valitusoikeutta muun muassa purkamisluvista. Hallituksen esityksessä (HE 139/2022 vp) museoviranomaisen käsitettä tarkennetaan: ”Museoviranomaisella tarkoitetaan Museovirastoa sekä museolain 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua alueellista vastuumuseota riippumatta siitä onko alueellinen vastuumuseo kunnan vai muun yhteisön ylläpitämä”.⁶⁷

Rakentamislakiin liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 139/2022 vp) tarkennetaan Museoviraston ja alueellisten vastuumuseoiden tehtävänjakoa. Tehtävänjaon osalta ilmenee, että alueellisten vastuumuseoiden tehtävät määrittyvät asiantuntijatehtäviksi, joihin ei näytä sisältyvän merkittävän julkisen vallan käyttöä.⁶⁸ Alueellisten vastuumuseoiden kutsuminen (museo)viranomaisiksi on kuitenkin ristiriidassa museolain (314/2019), perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 54/2018 vp) ja perustuslain 124 §:ssä kanssa, koska alueellisena vastuumuseona voi toimia myös yksityisoikeudellisen yhteisön ylläpitämä museo. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 64/2022 vp), joka koskee rakentamislakiin liittyvää hallituksen esitystä (HE 139/2022 vp), ei tähän asiaan kuitenkaan ole otettu kantaa. Toisaalta voidaan todeta, että museoviranomainen-käsite on monin tavoin ongelmallinen, sillä se saa merkityksensä vasta sääntelykontekstin ja tulkinnan kautta. Se vertautuu monitulkintaisuudessaan julkisen vallan ”käsiteperheeseen”.

⁶⁶ SiVM 18/2018 vp, s. 6. Sivistysvaliokunta ei tarkentanut, mitä nuo ’tarvittavat tarkennukset’ olisivat.

⁶⁷ HE 139/2022 vp, s. 198, 261 ja 263. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksesta ks. <https://mrluudistus.fi> (luettu 1.4.2022).

⁶⁸ HE 139/2022 vp, s. 197–198.

Voidaan myös pohtia, mistä museoviranomainen-termi on löytänyt tiensä rakentamislakiin. Perusta termin käytölle löytyy maankäyttö- ja rakennuslain uudistusprosessin aiemmista vaiheista. Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki oli lausuntokierroksella syksyllä 2021. Luonnokseen oli kirjattu voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisesti, että kaavasta järjestettävään viranomaisneuvotteluun kutsuttaisiin ELY-keskuksen ohella ”ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea”. Useat museot ehdottivat lausuntopalautteissaan, että lainkohdassa mainittaisiin Museoviraston ohella myös alueelliset vastuumuseot.⁶⁹ Yksityiskohtaisimmin asiasta lausui opetus- ja kulttuuriministeriö:

Kulttuuriperinnön osalta neuvotteluun tulisi kutsua tai lausunto pyytää aina museoviranomaiselta. Museoviranomaisena toimii joko Museovirasto tai alueellinen vastuumuseo. Yleis- ja asemakaavoitusta koskevissa asioissa viranomainen on lähtökohtaisesti alueellinen vastuumuseo, joka tarvittaessa tekee yhteistyötä Museoviraston kanssa. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleessa museolaissa (314/2019) on säädetty alueellisten vastuumuseoiden nimeämisestä ja tehtävistä.⁷⁰

Lausuma alueellisista vastuumuseoista viranomaisena on ristiriidassa museolain ja perustuslain (731/1999) 124 §:n kanssa, mutta kylläkin sopusoinnussa sen ajatuksen kanssa, että Museoviraston ja maakunnallisten toimijoiden vakiintuneen yhteistyömallin haluttiin säilyvän ennallaan. Tähän jo vakiintuneen tilan säilyttämispyrkimykseen sivistysvaliokuntakin viittasi lausunnossaan hallituksen esityksestä museolaiksi (SiVM 18/2018 vp).⁷¹

Eräs selitys sille, miksi museoviranomainen -kirjauksista on haluttu pitää kiinni, ilmenee vuonna 2017 maakuntamuseoille tehdystä kyselystä. Kulttuuriympäristön suojeluun liittyvän viranomaistyön tarve kasvaa jatkuvasti, mistä syystä Museovirasto ja sen alueyksiköt tarvitsevat avukseen paikalliset olot tuntevia asiantuntijoita. Valtaosa kulttuuriympäristön viranomaistyöstä tehdään alueellisissa vastuumuseoissa.⁷² Toimivaa ja tuloksellista yhteistyömallia ei ole haluttu heikentää. Maakunnallisten asiantuntijoiden painoarvon esimerkiksi neuvottelutilanteissa voi

⁶⁹ Ks. esim. Satakunnan museon lausunto 6.12.2021 ja Tornionlaakson museon lausunto 7.12.2021 luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislakiin.

⁷⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto 3.12.2021 luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislakiin.

⁷¹ SiVM 18/2018 vp, s. 4 ja 6. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto tosin herättää pohtimaan, mikä on tarkalleen ottaen ollut Museoviraston ja maakuntamuseoiden välinen tehtävänjako ennen uuden museolain (314/2019) säätämistä: onko maakuntamuseoille kuulunut tehtäviä, joita lain mukaan voivat hoitaa vain viranomaiset.

⁷² Maakuntamuseokyselystä ks. Uusi-Seppä 2017, s. 19. Työmäärän lisääntymisen synä on ympäristölainsäädännöstä tulevat tarpeet sekä ihmisten kasvanut kiinnostus elinympäristöönsä. Ks. HE 182/2020 vp, s. 20–21.

myös arvioida olevan suurempi, mikäli heitä voidaan kutsua (museo)viranomaisiksi, ei pelkästään asiantuntijoiksi.

Kokoavasti voidaan todeta, että museoiden asemaa koskevat lainsäädäntökeskustelut ilmentävät sitä oikeudellista problematiikkaa, joka muodostuu kulttuuriympäristötehtävien laajasta kirjosta, tehtäväkenttää määrittelevän lainsäädännön pirstaleisuudesta, museoiden kulttuuriympäristötyötä koskevan aiemman sääntelyn puutteellisuudesta sekä yksityisen sektorin mukaantulosta viranomaistehtävien kenttään. Haasteita lisää julkiseen valtaan ja julkisen vallan käyttöön kytkeytyvän terminologian systematisoinnin puute ja tapauskohtainen tulkinnallisuus. Tehtävänjaon ja toimivaltarajojen määrittelyllä on merkitystä erityisesti tehtävissä, joilla on kytkös merkittävän julkisen vallan käyttöön. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa rakennusperintölain (498/2010) ja muinaismuistolain (295/1963) mukaiset suojelupäätökset. Suojelupäätökset voivat vaikuttaa maa-alan tai kiinteistön omistajan mahdollisuuksiin käyttää vapaasti omaisuuttaan ja olla siten ristiriidassa perustuslain (731/1999) omaisuudensuojasäännöksen (15 §) kanssa. Päätöksiin liittyvien hallintoasioiden käsittelyyn kuuluvat menettelytoimet, muun muassa lausuntojen anto, tehdään alueellisissa vastuumuseoissa.⁷³

2.4 Alueellisen vastuumuseon kriteerit ja niiden valtiosääntöinen näkökulma

Museolaissa (314/2019) säädetään kelpoisuusvaatimuksista, jotka museon on täytettävä voidakseen tulla nimitetyksi alueelliseksi vastuumuseoksi. Ensisijainen kriteeri on ilmaistu museolain 8 §:n 1 momentissa, jonka mukaan nimityksen alueelliseksi vastuumuseoksi voi saada vain museo, joka on *oikeutettu valtiosuuteen*.⁷⁴ Kriteeri pudottaa pois hakijoiden joukosta valtio-omisteiset museot. Museolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 194/2018 vp) mukaan valtio-omisteiset museot eivät voi toimia museolaissa säädettyinä vastuumuseoina, sillä niiden rahoitus ei kanavoidu saman valtiosuusanjärjestelmän kautta kuin kunnallisten ja yksityisten museoiden. Museolain mukaisina vastuumuseoina voivat näin ollen toimia kunnalliset tai

⁷³ Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota omaisuudensuojaperusoikeuteen arvioidessaan rakennusperintölakiin johtanutta hallituksen esitystä. Ks. PeVL 6/2010 vp, s. 2; HE 101/2009 vp, s. 30–31. Museolaissa tai sen esitöissä omaisuudensuojasäännöstä ei mainita.

⁷⁴ Muut museolain 8 §:ssä ilmaistut kelpoisuusvaatimukset ovat väljiä ja niihin liittyy laaja harkintamarginaali. Kriteereinä ovat muun muassa hakijamuseon riittävä asiantuntemus toimialalta, kattavat kokoelmat toimialueelta ja museon yleiset edellytykset suoriutua alueelliselle vastuumuseolle säädetyistä tehtävistä.

yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämät museot. Kunnallisten ja yksityisten museoiden rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa annetussa laissa (1705/2009) sekä lakiin museolain säätämisen yhteydessä tehdyissä muutoksissa (1114/2021). Muutoksissa määritellään vastuumuseoiden valtionosuusprosenttien laskentaperusteet.⁷⁵

Ollakseen kelpoinen valtionosuuteen, museon on täytettävä museolain 5 §:ssä säädetty edellytykset. Valtionosuutta hakevan museon on oltava *ammattillinen museo*, minkä lisäksi museon ylläpitäjän on oltava kunta, kuntayhtymä tai sellainen yksityinen yhteisö tai säätiö, jonka sääntömääräisiin tehtäviin kuuluu museotoiminnan harjoittaminen tai museon ylläpitäminen (5 §:n 1 kohta). Valtionosuuteen hyväksyttävän museon on myös oltava avoinna yleisölle säännöllisesti ja museotoiminnan on oltava ympärivuotista (5 §:n 7 kohta).⁷⁶ Ammatillisen museon määritelmä on ilmaistu museolain 3 §:ssä, jossa käsitteellä tarkoitetaan ”valtion, kunnan tai kuntayhtymän taikka muun yhteisön tai säätiön ylläpitämää sääntömääräisesti museotoimintaa harjoittavaa toimintayksikköä, jolla on kokoelmat, vakituista ammatillista henkilöstöä ja joka on avoinna yleisölle.”⁷⁷

On huomionarvoista, että museon valtionosuuskelpoisuuteen vaikuttava kriteeri säännöllisestä avoinnaolosta ja ympärivuotisesta toiminnasta (5 § kohta 7) on määritelmällisesti tiukempi kuin ammatilliselle museolle museolain 3 §:ssä asetettu ehto ”on avoinna yleisölle”. Vaatimuksella säännöllisestä ja ympärivuotisesta avoinna olosta rajataan alueellisen vastuumuseojärjestelyn piiriin hakeutuvien museoiden joukosta pois resursseiltaan heikot toimijat. Museolain esitöihin (HE 194/2018 vp) on nimenomaisesti kirjattu, että museon on oltava perustoiminnoiltaan riittävän vahva alueellisen palvelutehtävän hoitamiseen. Vahvuuden osoitukseksi mainitaan riittävät tilat ja henkilöstöresurssit. Hallituksen esitys tarkentaa näiltä osin museolaissa (8 § 1 mom. kohta 5) ilmaistua vaatimusta siitä, että museolla on edellytykset suoriutua niistä tehtävistä, jotka alueelliselle vastuumuseolle on säädetty.⁷⁸

⁷⁵ Valtio-omisteisten museoiden toiminta rahoitetaan valtion talousarvionalouteen sisältyvällä muulla rahoituksella: valtion budjettivaroin, kanavoidaan osana yliopistojen rahoitusta tai ne toimivat itsenäisinä julkisoikeudellisina säätiöinä. Ks. HE 194/2018 vp, s. 25.

⁷⁶ Muita edellytyksiä valtionosuuteen hyväksymiselle on se, ettei museota ylläpidetä taloudellisen voiton tavoittelemiseksi ja museokokoelman säilymisen on oltava turvattu myös tilanteissa, joissa museo lopettaa toimintansa. Myös museon henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksista säädetään. Ehdot on kirjattu museolain (314/2019) 5 §:n kohtiin 1–12.

⁷⁷ Museolain esitöiden mukaan pelkkä näyttelytilan ylläpito tai näyttelyiden järjestäminen ilman omaa kokoelmatoimintaa ei riitä ammatillisen museon statuksen saamiseen. Luonnollisten henkilöiden omistamat museot eivät ole museolain 5 §:ssä määriteltyjä ammatillisia museoita, eivätkä ne siksi voi hakeutua valtionosuuden piiriin. Ks. HE 194/2018 vp, s. 24.

⁷⁸ HE 194/2018 vp, s. 29.

Avoinnaoloehto, resurssivaade ja vaatimus valtiosuusjärjestelmän piiriin kuulumisesta rajaa alueellisten vastuumuseoiden piiristä pääsääntöisesti pois niin kutsutut paikallismuseot.⁷⁹ Sekä ammatillisille museoille että alueellisille vastuumuseoille säädetyt kriteerit ovat kuitenkin määritelmälliset väljät (avoinna säännöllisesti, riittävän vahva), joten kriteereitä voidaan tulkita hyvinkin lavasti, varsinkin jos tietyllä alueella on niukasti alueellisiksi vastuumuseoiksi soveltuvia tahoja.

Hallituksen esityksessä tehdyt linjaukset, joilla rajataan pois alueellisten vastuumuseoiden joukosta resursseiltaan heikot toimijat, on perusteltu. Museolain uudistamisen keskeinen tavoite on ollut alueellisten museo- ja kulttuuriympäristöpalveluiden tasapuolinen turvaaminen kaikkialle Suomeen. Asia ilmenee hallituksen esityksen (HE 194/2018 vp) sisältämästä vaikutusten arvioinnista. Arvioinnissa todetaan tavoitteena olevan alueellisten vastuumuseoiden muodostaman verkoston luomisen, jotta ”vastuumuseotehtävät saataisiin järjestettyä myös niillä alueilla, joilla maakuntamuseoiden tai aluetaidemuseoiden tehtäviä ei tällä hetkellä hoida mikään museo”.⁸⁰ Jotta palveluiden saatavuus pystytään takaamaan ja toimintaa kehittämään pitkäjänteisesti, toimijoilta edellytetään pitkäjänteistä sitoutumista ja vakaata toimintapohjaa. Museolakiin kirjatun avoinnaolokriteerin – säännöllisesti ja ympärivuotisesti - avulla lainsäätäjä pystyy varmistumaan siitä, ettei alueellisia vastuumuseovelvoitteita hoitava museo tyypistä toimintaansa esimerkiksi vain kesäkuukausiin, jolloin museo- ja kulttuuriympäristöpalveluiden saanti muina aikoina estyisi.

Edellä mainituille rajauksille ja velvoitteille on löydettävissä valtiosääntöiset perusteet. Museo- ja kulttuuriympäristöpalvelujen äärelle pääseminen sisältyy perustuslaissa (731/1999) säädettyihin sivistyksellisiin, kielellisiin ja kulttuurisiin perusoikeuksiin (16–17 §), joihin kohdistuu perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan turvaamisvelvollisuus. Perustuslaissa ilmaistujen sivistyksellisten oikeuksien (16 § 2 mom.) mukaan jokaisella tulee olla yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Monipuolisten sivistys- ja kulttuuriperintöpalvelujen äärelle pääseminen ja palvelujen valtakunnallinen saatavuus tukee

⁷⁹ Paikallismuseot ovat valtiosuusjärjestelmän ulkopuolella toimivia, usein vapaaehtoisvoimin toimivia museoita, joiden toiminnan taso ja avoinna olo saattaa resurssien tason vaihtelun vuoksi heilahdella jyrkästi. Osa paikallismuseoista saattaa täyttää museolain 3 §:ssä säädetyt ammatillisen museon kriteerit. Ks. HE 194/2018 vp, s. 4 ja 19.

⁸⁰ HE 194/2018 vp, s. 20. Erityisesti ympäristöministeriö on pitänyt tärkeänä ja kannatettavana sitä, että kulttuuriympäristöä koskevat asiantuntijapalvelut turvataan tasapuolisesti koko maassa. Ks. HE 194/2018 vp, s. 21.

tätä perusoikeutta. Oikeusnormeina sovellettaviksi tulevat myös hallintolaissa (434/2003) säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa viranomaista tasapuoliseen kohteluun ja syrjimättömyyteen kaikessa toiminnassa.⁸¹

Alueellisen vastuumuseon statusta myönnettäessä on merkitystä myös perustuslain 17 §:ssä ilmaistuilla kulttuurisilla ja kielellisillä oikeuksilla. Perusoikeussäännöksen (17 § 2 mom.) mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perusoikeutena turvataan myös saamelaisten, romanien ja viittomakielisten väestöryhmien oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17 § 3 mom). Museolain tavoite on, hallituksen esityksessä (HE 194/2018 vp) lausutun mukaan, valtiosuusjärjestelmän avulla edistää ja turvata monipuolisten, alueellisesti kattavien ja yhteisölleen merkittävien museo-, taide- ja kulttuuripalveluiden saatavuus eri väestöryhmille.⁸² Sivistysvaliokunta on museolakia koskevassa mietinnössään (SiVM 18/2018 vp) kiinnittänyt asiaan huomiota todeten, että ”myös alueen kieliolosuhteet ovat sellainen museolain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimialueen olosuhteita koskeva seikka, joka tulisi ottaa huomioon päätettäessä museon nimeämisestä alueelliseksi vastuumuseoksi”.⁸³

Käytännössä kielellisten oikeuksien huomioiminen tarkoittaa ruotsin- ja saamenkielisten museoiden aseman turvaamista ja vahvistamista. Museolakiin (314/2019) säädetty mahdollisuus myöntää alueellisen vastuumuseon status yksityisomisteiselle museolle saa näin ollen perimmäisen valtuutuksensa perustuslaista: ruotsinkielisten alueiden ja saamelaisalueen kulttuuriperintöpalvelut pystytään takaamaan, vaikka toiminta-alueelta ei löytyisi kielivaatimukset täyttävää kunnallista toimijaa. Hyväksymällä yksityisomisteisten museoiden mukaan tulo alueellisten vastuumuseoiden kenttään vahvistetaan kulttuuriperintöpalvelujen saatavuutta myös suomenkielisillä syrjäseuduilla. Saamelaisten oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin turvaa perustuslain lisäksi saamelaiskärjälain (974/1995) säännökset.

⁸¹ Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kulttuuriperintöpalvelut, palveluiden äärelle pääseminen ja neuvonnan saaminen tulee olla kaikkien Suomen oikeuspiirin vaikutusalueella asuvien saatavilla asuinpaikasta riippumatta. Tavoite on lausuttu museolain esitöissä. Ks. HE 194/2018 vp s. 13.

⁸² HE 194/2018 vp, s. 13.

⁸³ SiVM 18/2018 vp, s. 5. Museolain 8 §:n 1 momentissa ilmaistaan, että alueelliseksi vastuumuseoksi voidaan nimetä valtiosuuteen oikeutettu museo, jos se on ”toimialueen olosuhteiden ja 7 §:ssä säädettyjen tehtävien hoidon kannalta tarpeellista.”

Hallituksen esityksessä museolaista (HE 194/2018 vp) on linjattu tavoitetilaksi sitä, miten ”alueellisten vastuumuseoiden verkosto kattaisi koko maan”. Mahdollistaessaan alueellisen vastuumuseon statuksen ja siihen kytkeytyvien kulttuuriympäristön viranomaistehtävienannon yksityisomisteiselle museolle lainsäätäjän huomio perustuslain 22 §:ssä ilmaistut velvoitteet turvata perusoikeudet kaikkialla Suomessa. Jotta perustuslaissa ilmaistut hyvän hallinnon takeet ja hallinnossa asioivan oikeusturva (21 § 2 mom.) toteutuvat, on museolaissa ilmaistuihin kulttuuriympäristötehtäviin säädetty kohdistuvaksi rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu.”⁸⁴

2.5 Museotoiminnan oikeudellinen asema kuntien tehtäväkentässä

Museolaissa (314/2019) säädettyä kulttuuriympäristötehtävää (7 § 1 mom. 2 kohta) hoitaa Suomessa kaksikymmentäkaksi museota. Näistä kaksikymmentä (90 %) on kunnallisomisteisia, mistä syystä kunnallisoikeuden alaan nivoutuvat kysymykset ovat relevantteja pohdittaessa museoiden asemaa julkisen vallan käyttäjinä. Voidaankin kysyä, miten museot ja niille säädetyt tehtävät asemoituvat kuntien tehtäväkentässä ja mikä on kuntien oikeudellinen vastuu museoiden ja kulttuuriympäristöpalveluiden ylläpitämisestä.⁸⁵

Kuntien aseman oikeudellisen perustan muodostaa perustuslain (731/1999) 121 §:ssä määritelty kunnallinen itsehallinto. Kuntien tehtävistä säädetään kuntalain (410/2015) 7 §:ssä. Kuntalaki velvoittaa kuntaa hoitamaan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (kunnan yleinen toimiala) sekä kunnalle laissa säädetty tehtävät (kunnan erityinen toimiala). Lisäksi kunta voi ottaa sopimukseen perustuen hoitaakseen myös muita kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Näitä sopimusperusteisia tehtäviä kutsutaan kunnan *toimeksiantotehtäviksi*. Asiasta säädetään kuntalaissa (7 § 2 mom).⁸⁶ Museolaissa ilmaistut alueelliset vastuumuseotehtävät ja niihin sisältyvät kulttuuriympäristötehtävät kuuluvat kuntien tehtäväkentässä sopimusperusteisiin toimeksiantotehtäviin.

⁸⁴ HE 194/2018 vp, s. 29.

⁸⁵ Luettelo alueellisista vastuumuseoista ja valtakunnallisista vastuumuseoista, ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/kulttuuriymparistopalvelut-tehtavat-ja-yhteisty/alueelliset-vastuumuseot-niiden-tehtavat-ja-toimialueet> (luettu 20.2.2023).

⁸⁶ Kunnan tehtäväkentän jaottelusta ks. kuntalakiä koskeva hallituksen esitys HE 268/2014 vp, s. 17 ja 138. Ks. myös Harjula – Prättälä 2019, s. 193–194.

Toimeksiantotehtävien yleiset reunaehdot on ilmaistu kuntalakia (410/2015) koskevassa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp). Hallituksen esityksen mukaan kunta voi ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen julkisen tehtävän, jonka hoitaminen lainsäädännön mukaan tai muuten kuuluu muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle, ja mikäli tehtävän siirto molempien osapuolten mielestä on tarkoituksenmukaista. Osapuolten välisessä sopimuksessa tulee sopia tehtävien hoitamisen ehdoista. Lisäksi lähtökohtana on, että kunta saa täyden korvauksen tehtävien hoidosta. Hallituksen esityksessä myös korostetaan, etteivät toimeksiantotehtävät toiselle julkisyhteisölle kuuluvina ole kunnan itsehallintoon eli kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä.⁸⁷

Alueellisten vastuumuseotehtävien osalta kuntalaissa mainitut toimeksiantotehtävän edellytykset täyttyvät ja vastuumuseoilta vaadittavista kriteereistä säädetään museolaissa (314/2019). Hallituksen esitykseen museolaista (HE 194/2018 vp) on nimenomaisesti kirjattu kulttuuriympäristön viranomaistehtävien soveltuvan hoidettaviksi alueellisissa vastuumuseoissa, sillä niillä on paras tuntemus alueidensa ominaispiirteistä (tarkoituksenmukaisuusehto). Museolain mukaan Museoviraston ja alueellisten vastuumuseoiden välisestä tehtävänjaosta sovitaan nelivuotiskaudeksi solmittavalla sopimuksella (sopimusehto) ja myös korvaustason perusteista tehtävien hoidossa säädetään museolaissa (korvausehto).⁸⁸ Toimeksiantotehtäviä hoidettaessa noudatetaan kuntalakia, mikäli erityissäädöksiä ei ole.⁸⁹

Museolain (314/2019) 7 §:ssä on määritelty alueellisten vastuumuseoiden kolme tehtäväkenttää. Näitä ovat toimialueensa museotoiminnan edistäminen (1), kulttuuriympäristötehtävä (2) sekä alueellinen taidemuseotehtävä (3). On huomattava, että vain yhteen tehtäväkokonaisuuteen, kulttuuriympäristötehtävään, on museolaissa säädetty kohdistuvaksi rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu. Kulttuuriympäristötehtäviä voivat hakea

⁸⁷ HE 268/2014 vp, s. 17. Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu tarkoituksenmukaisuus-termin kattamisalaa ja tulkittu sen tarkoittavan lähinnä tapaa, jolla toiminta tulee hoidettua järkevästi ja taloudellisesti. Ks. Harjula ja Prättälä 2019, s. 193. Museolakia koskevassa hallituksen esityksessä tarkoituksenmukaisuudesta todetaan, että alueellisille vastuumuseoille säädetyt ”tehtävät sopivat luonteensa vuoksi paremmin hoidettaviksi alueilla”, ks. HE 194/2018 vp, s. 15. Tehtävien sopimus pohjaista luonnetta ilmentää museon ylläpitäjälle säädetty mahdollisuus hakea tehtäväkseen yhtä tai useampaa museolain 7 §:ssä säädetystä tehtäväkokonaisuudesta sekä myös luopua saamastaan vastuumuseotehtävästä oma-aloitteisesti. Myös opetus- ja kulttuuriministeriö voi päätöksellään peruuttaa annetun vastuumuseotehtävän. Menettelytavat määritellään museolain 12 §:ssä.

⁸⁸ HE 194/2018 vp, s. 28–29. Alueellisen vastuumuseotehtävän lisärahoituksen valtionosuusprosentti on 85. Koska tehtävien hoito ulottuu ylläpitäjäkuntaa laajemmalle maantieteelliselle alueelle, on katsottu perustelluksi, että valtionosuus kattaa pääosan vastuumuseotehtävien kustannuksista. Ks. HE 194/2018 vp, s. 15.

⁸⁹ Harjula – Prättälä 2019, s. 123.

hoidettavakseen museot, joilla on käytössään arkeologiaan, rakennussuojeluun, perinnerakentamiseen sekä maankäyttö- ja kaavoituskäytänteisiin liittyvää osaamista. Tätä tietämystä on pääsääntöisesti kulttuurihistoriallisilla museoilla, jotka vastaavat oman toimialueensa kulttuurihistoriallisen ja arkeologisen perinnön vaalimisesta sekä muista tehtävistä siten kuin museolain 2 §:ssä säädetään. Kulttuurihistoriallisten museoiden on siten mahdollista hakea vastuulleen museolain 7 §:ssä säädettyjä tehtäväkenttiä 1–2. Kolmas tehtävä eli alueellinen taidemuseotehtävä on suunnattu taidemuseoille, jotka toimivat taiteen ja visuaalisen kulttuuriperinnön asiantuntijoina.⁹⁰

Alueellisen vastuumuseon tehtävät ovat kunnille vapaaehtoinen toimeksiantotehtävä, mutta kunnan museotoiminnan yleistä ylläpitoa ja edistämistä voidaan pitää tarkastelukulmasta riippuen joko kunnan yleiseen tai erityiseen toimialaan kuuluvana. Tehtävä voidaan nähdä kunnan yleiseen toimialaan kuuluvaksi, sillä museoiden ylläpito on kunnille vapaaehtoinen tehtävä, eikä kunnilla ole rahoitusvastuuta museo-, taide- tai kulttuurilaitoksista. Museotoiminnan järjestämiseksi kunta voi siten käyttää laajaa itsenäistä harkintavaltaa. Mikäli kunta päättää perustaa museon, joka täyttää museolain (314/2019) 5 §:ssä ilmaistut ammatillisen museon kriteerit, kunta voi hakea museon käyttökustannusten rahoittamiseen valtionosuusrahoitusta. Valtionosuuden edellytyksistä ja maksamisesta säädetään museolain 2 luvussa sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa annetussa laissa (1705/2009) ja siihen tehdyissä muutoksissa. Valtionosuutta koskevan lainsäädännön näkökulmasta museotoiminta voidaan nähdä kunnalle kuuluvana lakisääteisenä tehtävänä. Tästä tarkastelukulmasta katsoen museotoiminta voidaan laskea kunnan erityiseen toimialaan kuuluvaksi.⁹¹

Museolaissa määritellään museoiden tehtävät, mutta ei kunnan tai yksityisen museotoimijan ylläpitämien kulttuuriperintöpalveluiden järjestämisen vähimmäistasoa. Kuntien kulttuuritoiminnan - johon museoiden ohella lasketaan kuuluviksi muun muassa kuntien kirjastot, teatterit ja orkesterit - järjestämistä ja tavoitteita ohjaa Laki kuntien kulttuuritoiminnasta (166/2019) eli kulttuuritoimilaki. Kulttuuritoimilaki velvoittaa kuntaa järjestämään kulttuuritoimintaa (3 § 1 mom.) ja tämän tehtävän toteuttamiseksi kunnan tulee

⁹⁰ Museokentän jaottelusta ks. esim. https://www.museovirasto.fi/fi/museoalan-kehittaminen/tietoa-suomen-museoista/alueelliset_vastuumuseot (luettu 3.3.2023).

⁹¹ Kunnan tehtävien luokittelusta ks. raportti Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus 2015, s. 25, 61 ja 109. Rahoituksesta ks. Kuntaliiton verkkosivut <https://www.kuntaliitto.fi> (luettu 3.3.2023). Myös museolakiin liittyvässä hallituksen esityksessä todetaan, että museoiden ylläpito säilyy edelleen kuntien vapaaehtoisena tehtävänä. Ks. HE 194/2018 vp, s. 19.

”edistää kulttuuriperinnön ylläpitämistä ja käyttöä sekä paikallista identiteettiä tukevaa ja kehittävää toimintaa” (3 § 1 mom. 5 kohta). Kulttuuritoimilain tavoitteena on tukea ihmisten mahdollisuuksia kulttuurin ja taiteen kokemiseen ja edistää väestöryhmien yhdenvertaista osallistumista kulttuuriin, taiteeseen ja sivistykseen (2 §). Nämä museotoimintaankin linkittyvät kulttuuritoimilain velvoitteet saavat perimmäisen valtuutuksensa perustuslaista (731/1999), joka velvoittaa sivistyksellisten, kulttuuristen ja kielellisten perusoikeuksien tasa-arvoiseen turvaamiseen kaikkialla Suomessa (16–17 §).⁹²

Kulttuuritoimilaissa (166/2019) ei ole säännöksiä siitä, miten kulttuuritoiminta tulee kunnissa järjestää. Kulttuuritoimilain mukaan kunta voi järjestää kulttuuritoiminnan itse, yhteistyössä toisten kanssa tai muulla tavoin (3 § 3 mom).⁹³ Kulttuuritoimilaki mahdollistaa näin kunnalle kuntalaissa (410/2015) säädetyt yhteistoimintamahdollisuudet kulttuuripalveluiden järjestämiseksi. Kuntalain 8 §:ssä säädetyin mukaisesti voi kunta järjestää itse sille laissa säädetyt tehtävät tai sopia järjestämistä vastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunta voi myös hankkia palvelut yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai perustaa tai olla osa palveluja tuottavassa yksityisoikeudellisessa yhteisössä. Yhteistoimintamahdollisuutta rajoittaa kuntalain säännös (9 § 2 mom), jonka mukaan kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä on erikseen lailla säädetty.

Vaihtoehdot palveluiden järjestämiseksi koskevat kaikkia kulttuuritoimilaissa säädetyjä tehtäviä, myös museotyötä. Sopimus pohjaisten toimeksiantotehtävien, kuten museoiden kulttuuriympäristötehtävien, osalta kunta on kuitenkin sidottu sopimusvelvoitteisiin. Muiden museolaissa säädetyjen tehtävien järjestämistavan ja -tason kunta voi vapaasti päättää. Näihin museotoiminnan tarkoituksen ilmeisesti tehtäviin lukeutuvat museolain (314/2019) 2 §:ssä mainitut kokoelmatyö eli kulttuuri-, taide- ja luonnonperinnön tallentaminen ja säilyttäminen, aineistoja koskeva tutkimus sekä niiden saavutettavuuden ja käytön edistäminen, näyttelytyö ja museopedagoginen toiminta.

⁹² Museotoiminta lukeutuu kuntien ns. kulttuurivaltaan eli erääseen kuntien itsehallinto-oikeuden ydinalueeseen. Kulttuurivalta käsittää kunnan toimivallan luoda, edistää ja hoitaa alueellaan muun muassa kulttuurikohteita. Oikeuden rajoittamiselle lainsäädännön muodossa on oltava erityisperusteet. Ks. Heuru–Mennola–Ryynänen 2011, s. 116.

⁹³ Kulttuuritoimilain (166/2019) mukaan (3 § 4 mom.) kunnan tulee kulttuuritoimintaa järjestäessään ottaa huomioon toiminta, joka pohjautuu yleisistä kirjastoista, taiteen perusopetuksesta, teatteri- ja orkesteritoiminnasta, museoista ja vapaasta sivistystyöstä annettuihin lakeihin.

Koska puitteet museopalveluiden järjestämiseksi ovat erittäin väljät, museolain esitöissä (HE 194/2018 vp) todetaan, ettei hallituksen esityksellä museolaiksi ”arvioida olevan kokonaisuutena tarkasteltuna olennaisia vaikutuksia kuntien talouteen.” Museoiden ylläpitäminen säilyy edelleen kunnille vapaaehtoisena tehtävänä, mistä syystä museolaissa ei määritellä kunnan omaa rahoitusosuutta tehtävien hoitamiseen.⁹⁴ On kuitenkin selvää, että mikäli kunnallinen museo aikoo hakea alueellisen vastuumuseon tehtäviä itselleen, on kunnan museotoiminnan oltava voimavaroiltaan riittävän vahva pystyäkseen tuottamaan tarvittavat palvelut. Tämä tarkoittaa kunnan merkittävää omaa resurssointia museopalveluiden tuottamiseen. Riittävän vahva taloudellinen pohja ja osaamisresurssi eli museoammatillinen henkilöstö on edellytys myös yksityisomisteiselle museolle, mikäli se hakee alueellisen vastuumuseon tehtäviä itselleen. Asia tuodaan esiin myös museolain esitöissä (HE 194/2018 vp): ”Museon on oltava perustoiminnaltaan riittävän vahva alueellisen palvelutehtävän hoitamiseksi.”⁹⁵

⁹⁴ HE 194/2018 vp, s.19. Valtio ei siis perusta kulttuuripalvelujen tuottamiseen erityisiä orgaaneja, mutta tukee tällaista toimintaa taloudellisesti. Valvonta toteutuu lähinnä toimintaan myönnettyjen varojen valvontana. Ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 245.

⁹⁵ HE 194/2018 vp, s. 29.

3 VIRKAVASTUUN MUSEOIDEN KULTTUURIYMPÄRISTÖTEHTÄVISSÄ

3.1 Virkavastuun oikeudelliset lähtökohdat

Julkisen vallan käyttäjä on vastuussa toimistaan. Virkavastuulla tarkoitetaan virkatehtävien hoitamiseen ja muuhun julkisen vallan käyttöön kohdistuvaa oikeudellista vastuuta, joka on tavanomaisesti yksilöihin kohdistuvaa oikeudellista vastuuta ankarampi. Virkavastuun perussäännös on perustuslain (731/1999) 118 §. Virkavastuun ydinaluetta on julkisen vallan käyttö. Koska julkisen vallan käyttö on luonteeltaan erityistä vallan käyttöä, siihen liittyvä laajempi vastuu näkyy matalampana vastuun kynnyksenä siten, että jo vähäinenkin virhe saattaa tulla arvioitavaksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Virkavastuun tärkeä funktio on säilyttää yhteiskunnan luottamus viranomaisten toimintaan, mistä syystä julkisen vallan käyttäjältä edellytetään korostettua julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta.⁹⁶

Virkavastuun käsite kytkeytyy perustuslakiin kirjattuun vaatimukseen hallinnon lainalaisuudesta (2 § 3 mom.) sekä säännöksessä ilmaistuihin julkisen vallan ja julkisen toiminnan käsitteisiin. Lainalaisuuden periaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua laissa määriteltyyn toimivaltaan. Lainalaisuuden vaatimukseen sisältyy myös säännöksessä (2 § 3 mom.) ilmaistu lakisidonnaisuuden vaatimus, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainalaisuuden periaate sitoo kaikki julkisen hallinnon toimintamuodot, viranomaistoiminnan ja muun julkisen vallan käytön oikeusjärjestyksen normeihin. Virkavastuun keskeisin velvoite ilmaistaan perustuslain virkavastuusäännöksessä (118 § 1 mom): virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.⁹⁷

Lainalaisuuden periaate kieltää lainvastaiset menettelyt, joita ovat *harkintavallan väärinkäyttö* sekä hallintolaissa (434/2003) säädettyjen *menettelymuotojen väärinkäyttö*. Harkintavallalla viitataan hallinto-oikeudessa erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamiseen ja ratkaisun valintaan: harkintavaltaa on liikkumavara, harkintamarginaali, joka viranomaisella on päätöksiä tehdessään. Harkintavallan väärinkäyttöä ovat päätöksenteossa tapahtuva harkintavallan ylitys

⁹⁶ Husa – Pohjolainen 2009, s. 299; Mäenpää 2018, s. 1296–1297. Oikeudellisen vastuun lisäksi julkisen vallan käyttäjään kohdistuu moraalinen vastuu, joka voi ilmetä toiminnan paheksuntana. Poliittinen vastuu puolestaan voi toteutua esimerkiksi luottamushenkilöiden uudelleenvalintatilanteessa tai kesken toimikauden tapahtuvalla erottamisella. Lisäksi julkisen vallan käyttäjään kohdistuu toiminnan laadullisiin vaatimuksiin kohdistuva hyvän hallinnon vastuu. Ks. Husa – Pohjolainen 2009, s. 299; Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 239–240.

⁹⁷ Vätänen 2011, s. 59–60.

tai alitus, säännösten soveltamatta jättäminen tai päätöksenteossa asian kannalta tarpeellisten selvitysten huomioimatta jättäminen. Harkintavallasta on kyse myös silloin, kun viranomaisen päättää, ryhdytäänkö asiassa toimenpiteisiin. Harkintavaltaa rajoittaa harkintaan valtuuttavan lainsäädännön ja sen tarkoitus, perusoikeudet sekä hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet.⁹⁸

Menettelymuotojen väärinkäytöllä tarkoitetaan hallintolaissa (434/2003) ilmaistujen menettelyllisten vaatimusten (16–63 §) noudattamatta jättämistä. Menettelyvirhe voi ilmetä esimerkiksi asianosaisen kuulemisen laiminlyöntinä, viranomaisen esteellisyytenä tai päätöksen perustelujen puutteellisuutena. Hallintomenettelyn perusvelvoitteita ovat asianmukaisuus-, käsittely-, nopeus-, neuvonta-, julkisuus-, kuulemis-, perustelu- ja asiakirjan siirtovelvoite sekä velvoite huolehtia muutoksenhakuoikeudesta ja ilmoittaa siitä asianosaisille. Vaikka harkintavallan ja menettelymuotojen väärinkäyttö on kohdennettavissa nimenomaisesti virkasuhteiseen henkilöstöön, hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) määritellään hallintoasioiksi kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Hallinnollisia ratkaisuja ovat hallintopäätösten ohella esimerkiksi esitykset, lausunnot ja rekisterimerkinnän tekeminen, joita tekee myös työsopimussuhteinen henkilöstö.⁹⁹

Virkavastuu voi toteutua myös, mikäli julkisen vallan käyttäjä toimii hallintolaissa ilmaistujen hyvän hallinnon perusteiden (6–10 §) vastaisesti. Hallinnon laatuvaatimukset eli hyvän hallinnon perusteiden noudattaminen sitoo kaikkia julkisen vallan käyttäjiä palvelussuhdelajiin tai organisaatiomuotoon katsomatta.¹⁰⁰

Lainalaisuuden vaatimus yhdessä julkisten tehtävien hoitoon perustuslaissa säädetyin virkavastuulla toimimisen (118 §) kanssa ovat keinoja valvoa julkisen vallan käyttöä. Vastuu virkatoimien lainmukaisuudesta on keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta. Vastuu virkatoimista muodostaa tärkeän osan perustuslain (731/1999) 21 §:ssä turvatuista hyvän hallinnon takeista ja

⁹⁸ Kulla 2015, s. 94–95.

⁹⁹ HE 72/2002 vp, s. 45. Ks. myös Kulla 2015, s. 71–72. Hallintoasian käsittelyssä on vältettävä epäasiallisuutta (asianmukaisuusvelvoite), asiat on pääsääntöisesti otettava käsiteltäväksi (käsittelyvelvoite) eikä menettelyä saa perusteettomasti viivästyttää (nopeusvelvoite). Asianosaisille tulee antaa menettelyneuvontaa (neuvontavelvoite). Asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia (julkisuusvelvoite), asianosaista on jollain lailla kuultava (kuulemisvelvoite) ja päätös on perusteltava (perusteluvelvoite). Viranomaisen on siirrettävä viipymättä väärälle viranomaiselle toimitettu asiakirja (asiakirjan siirtovelvoite) ja ilmoitettava muutoksenhakuoikeudesta asianosaisille.

¹⁰⁰ Kulla 2015, s. 93.

siten osa hallinnossa asioivan ennakkollista oikeusturvaa.¹⁰¹ Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) myös ilmaistaan nimenomaisesti, ettei virkavastuusäännös (118 §) koske vain virkatoimintaa - valtion virkamiehiä tai kunnallisia viranhaltijoita - vaan ulottuu myös työsopimussuhteiseen henkilöstöön ja viranomaiskoneiston ulkopuolisiin toimijoihin näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.¹⁰²

Oikeudellisen virkavastuu toteuttamiseen on kaksi pääasiallista tapaa: rikosoikeudellisen seuraamuksen määrääminen virkavirheestä (*rikosoikeudellinen virkavastuu*) tai vahingonkorvauksen määrääminen maksettavaksi virkavirheellä aiheutetusta vahingosta (*vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu*). Virkasuhteessa olevan henkilön moitittavaan tai muuten virheelliseen menettelyyn voidaan lisäksi puuttua muillakin tavoin. Tätä virkavastuun muotoa kutsutaan *hallinnolliseksi virkavastuuksi*.¹⁰³

Oikeudellisesti säännellyn virkavastuun erityisiä muotoja täydentää tosiasiallinen virkavastuu, joka kytkeytyy virkatoiminnan laatuun, virkamiesetiikan noudattamiseen ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Tosiasiallisen virkavastuun tehtävä on lisätä luottamusta virkamiesten ja viranomaisten toimintaan. Tosiasiallista virkavastuuta valvovat yleiset laillisuusvalvontaviranomaiset, minkä lisäksi valvonta kuuluu esimiehen velvollisuuksiin. Ylimpiä laillisuusvalvontaviranomaisia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Molempien tehtävistä säädetään perustuslain (731/1999) 10 luvussa (108–109 §). Tosiasialliseen virkavastuuseen ei liity oikeudellisesti määritellyjä seuraamuksia, vaan laiminlyönnistä tai virheestä on seurauksena ylimpien laillisuusvalvojien huomautus tai muu lievempi toimenpide.¹⁰⁴

Virkavastuun eri toteuttamismuodot on lainsäädännössä määritelty hajanaisesti, kullekin virkavastuun toteuttamismuodolle on säädetty oma menettely ja prosessi. Rikoslain (39/1889) ja vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksissä määritellään virkatoimiin kohdistuvan rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun perusteet ja toteuttamismuodot,

¹⁰¹ Mäenpää 2018, s. 1296. Keravuori–Rusanen on todennut perustuslain virkavastuusäännöksen (118 §) sanamuodon ilmentävän myös julkisen tehtävän käsitteen sisällöllistä ulottuvuutta: julkisia tehtäviä hoitavat sekä virkamiehet että muut siihen erikseen valtuutetut henkilöt. Ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 145.

¹⁰² HE 1/1998 vp, s. 172.

¹⁰³ Keravuori–Rusanen 2008, s. 375.

¹⁰⁴ Koskinen – Kulla 2019, s. 329. Tosiasiallinen vastuu voi näkyä myös vaikutuksena palkkakehitykseen tai hitaana etenemisenä virkaauralla. Työnantaja voi myös puuttua sellaiseen virheelliseen menettelyyn, joka jää vähäisyytensä vuoksi rikosoikeudellisesti virkavelvollisuuksien rikkomisena tuomitsematta. Ks. Mäenpää 2018, s. 1297.

kun taas hallinnollinen virkavastuu perustuu hallintolain (434/2003) ja virkamieslakien säännöksiin. Virkamieslakeja ovat valtion virkamieslaki (750/1994) ja kunnallinen viranhaltijalaki (304/2003). Virkavastuun eri muodot voidaan toteuttaa yksittäin tai samanaikaisesti: Virkamiehen voidaan katsoa olevan esimerkiksi vastuussa sekä vahingonkorvauksellisesti että rikosoikeudellisesti.¹⁰⁵

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 19/1985 vp) perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta (2 § 3 mom.) ja virkamiehen vastuusta (118 §) ilmentävät valtiosääntöoikeudellista *virkamieshallinnon periaatetta*. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 1/1998 vp) viitataan virkamieshallintoperiaatteen osalta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön (PeVL 37/1992 vp, PeVL 15/1994 vp), jonka mukaan ainoastaan viranomaisiksi organisoidut toimielimet ja virkoihinsa erityisessä menettelyssä nimitetyt virkamiehet voivat käyttää julkista valtaa. Perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää varten perustetaan pääsäännön mukaan virka.¹⁰⁶ Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä ilmaistujen yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä hoidetaan lainmukaisesti, yhtenäisesti ja objektiivisesti.¹⁰⁷

Virkamieshallinnon lähtökohta löytyy edelleen muun muassa kuntalaista (410/2015), jossa todetaan (87 § 2 mom): ”Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka.” Kuntalain esitöissä (HE 268/2014 vp) ilmaistaan julkisen vallan käyttöä olevan, kun tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Esittelijänä toimiva käyttää julkista valtaa silloin, kun päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytössä.¹⁰⁸ Perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 26/2017 vp, PeVL 33/2004 vp) on myös ilmaistu, että silloin kun julkinen hallintotehtävä annetaan muun kuin viranomaisen tehtäväksi, hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset tulee varmistaa perustuslain 124 §:n vaatimalla tavalla. Varmistaminen tarkoittaa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Keravuori–Rusanen 2008, s. 387–391.

¹⁰⁶ HE 1/1998 vp, s. 178; PeVL 19/1985 vp, s. 3 ja 5; PeVL 37/1992 vp, s. 5; PeVL 15/1994 vp, s. 2–3.

¹⁰⁷ HE 72/2002 vp, s. 59–60.

¹⁰⁸ HE 268/2014 vp, s. 33. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että virkamieshallinnon periaatteen noudattamista vaikeuttaa kuntalain osalta kysymys siitä, miten kuntalain säännöksessä (87 § 2 mom.) ilmaistun julkisen vallan käsitteen ala tulisi määritellä. Termin on todettu viittaavan lähinnä viranomais tehtäviin. Ks. Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 231–232.

¹⁰⁹ PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja PeVL 33/2004 vp, s. 7.

Virkavastuun ala määritellään perustuslaissa ja sen esitöissä. Perustuslain (731/1999) virkavastuusäännöksen mukaan virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta (118 § 1 mom). Hän on vastuussa omasta virheellisestä päätöksestään tai muusta virkatoimesta sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta. Julkisen tehtävän hoitaja on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa myös siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä (118 § 2 mom).

Perustuslain (118 § 3 mom.) mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen tai vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) asiaa tarkennetaan toteamalla, että yksilön oikeus vaatia rangaistusta julkista tehtävää hoitavalle tai vahingonkorvausta on yhtäläinen riippumatta siitä, hoitaako julkista tehtävää virkamies vai onko tehtävän hoito uskottu viranomaiskoneiston ulkopuolelle.¹¹⁰ Virkavastuusäännös (118 §) luo näin yhtäläisen oikeusturvan hallinnossa asioivalle, olipa julkisen vallan käyttäjänä julkisyhteisö tai yksityisoikeudellinen toimija.

Museolaissa (314/2019) on säädetty alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristötehtäviin kohdistuvasta rikosoikeudellisesta ja vahingonkorvausoikeudellista virkavastuusta (7 § 1 mom. 2 kohta). Virkavastuu kohdistuu myös yksityisomisteisten museoiden virkailijoihin näiden hoitaessa kulttuuriympäristön julkisia hallintotehtäviä. Näin yksityisen museosektorin mukaantulo viranomaistehtävien kenttään on huomioitu perustuslain (731/1999) 124 §:n edellyttämällä tavalla.

Vaikka museolaissa on säädetty tehtäviin kohdentuvasta virkavastuusta, muodostuu ongelmaksi kulttuuriympäristötehtäviin sisältyvän julkisen vallan käytön tunnistaminen. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintotoiminnan todellisuus on pluralistinen ja vallan käytössä esiintyy monenlaisia asteita ja muotoja, mistä syystä julkisen vallan käyttöä voi olla vaikea tunnistaa. Julkisen vallan käytölle ei ole täsmällistä määritelmää, vaan käsitteen

¹¹⁰ HE 1/1998 vp, s. 172–173.

merkityssisältö vaihtelee oikeudenaloittain ja oikeuden alojen sisällä asiayhteyksittäin.¹¹¹ Koska myös virkavastuun toteuttamismuodot poikkeavat toisistaan, kysymys siitä, miten virkavastuu voi toteutua museoiden viranomaistehtävissä, on monisyinen. Seuraavassa kulttuuriympäristön viranomaistehtävien kokonaisuutta peilataan erikseen kuhunkin virkavastuun toteuttamismuotoon ja pyritään tunnistamaan virkavastuun riskitilanteet.

3.2 Hallinnollinen virkavastuu koskee virkasuhteista henkilöstöä

Hallinnollisella virkavastuulla tarkoitetaan virkasuhteeseen kytkeytyvää työnjohdollista vastuuta, joka voidaan toteuttaa, mikäli valtion virkamies tai kunnallinen viranhaltija ei suorita virkavelvollisuuksiaan asianmukaisesti. Virkavastuu voidaan toteuttaa hallinnollisessa menettelyssä, mikäli lainvastaisuus ei ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa eikä ole myöskään aiheuttanut korvattavaa vahinkoa. Perussäännökset hallinnollisesta virkavastuusta sisältyvät valtion virkamieslain (750/1994) 4 lukuun ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 4 lukuun. Kunnallista viranhaltijaa koskevan lain mukaan viranhaltijan yleisiin velvollisuuksiin kuuluu suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät *asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen työntajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä* (17 § 1 mom). Tästä virkasuhteisen henkilön työntekovelvollisuudesta käytetään nimitystä virantoimitusvelvollisuus. Virantoimitusvelvollisuudesta säädetään samalla tavoin valtion virkamieslaissa (14 § 1 mom).¹¹²

Hallinnollinen virkavastuu on soveltamisalaltaan muita virkavastuun muotoja kapeampi, sillä sen toteuttaminen on sidoksissa palvelussuhteen laatuun. Hallinnollinen virkavastuu kohdistuu virkasuhteisen henkilön ja julkisyhteisön eli työntajan väliseen suhteeseen eikä esimerkiksi rikosoikeudellisen virkavastuun tavoin ulospäin suuntautuvaan hallintotoimintaan.¹¹³ Alueellisten vastuumuseoiden osalta hallinnollinen virkavastuu koskee siten vain kunnallisia viranhaltijoita.

Hallinnollisen virkavastuun toteuttaminen tarkoittaa hallinnollisen seuraamuksen määräämistä virkasuhteessa olevalle henkilölle. Seuraamuslajeja ovat huomautus, kirjallinen varoitus, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, virkasuhteen irtisanominen tai virkasuhteen

¹¹¹ Hakalehto–Wainio 2009, s. 592. Ks. myös Keravuori–Rusanen 2008, s. 59 ja 116.

¹¹² Kulla 2015, s. 95–96.

¹¹³ Keravuori–Rusanen 2008, s. 387.

purkaminen. Hallintolain (434/2003) mukaisesti suoritettavan menettelyn käynnistää ja seuraamisen määrää toimivaltainen viranomainen. Hallinnollisia seuraamuksia ei pidetä rangaistuksina, siten kuin termi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määritellään.¹¹⁴

Kunnallisen viranhaltijalain (304/2003) esitöissä (HE 196/2002 vp) nimenomaisesti korostetaan, että laissa oleva säännös varoituksen antamisesta (35 § 3 mom.) on mahdollista irtisanomista edeltävä valmisteleva toimenpide, jolla ei ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Valtion virkamieslain (750/1994) esitöissä (HE 291/1993 vp) korostetaan varoituksen (24 §) olevan nopea tapa reagoida virkamiehen moitittavaan käyttäytymiseen. Myös korkein hallinto-oikeus on linjannut ratkaisussaan KHO 2005:30 varoituksen olevan ”työnantajan määräysvaltaan kuuluva työnjohdollinen ohjaus viranhaltijalle”. Varoituksen lähtökohtana on siten antaa viranhaltijalle mahdollisuus korjata virheellinen menettelynsä ja osoittaa, että edellytykset virkasuhteen jatkamiselle ovat olemassa. Lievempänä työnjohdollisena toimenpiteenä voidaan käyttää suullista tai kirjallista huomautusta.¹¹⁵

Virantoimitusvelvollisuuteen kohdistuva vaatimus *asianmukaisuudesta* on väljä, laadullinen arviointiperuste. Kunnallisen viranhaltijalain esitöissä (HE 196/2002 vp) asianmukaisuuden on linjattu tarkoittavan sitä, että virkasuhteinen henkilö suorittaa virkavelvollisuutensa eikä laiminlyö niitä ja hoitaa tehtävät asianomaiset säännökset huomioiden mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti.¹¹⁶ Asianmukaisuuden käsite on saanut sisältöä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (EOA 10.1.2013; EOA 15.5.2013; EOA 19.12.2013), jossa on katsottu asianmukaisuuteen sisältyvän vaatimukset huolellisuudesta ja puolueettomuudesta.¹¹⁷ Huolimattomaksi toiminnaksi on oikeuskäytännössä (KKO 1996:78 ja KKO 2006:75) linjattu muun muassa väärän säännöksen soveltaminen ja säännöksen virheellinen tulkinta. Oikeuskäytännössä on todettu, että perustuslaissa ilmaistu lainalaisuuden periaate velvoittaa jo lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttäjää toimimaan erityisen huolellisesti.

¹¹⁴ Husa – Pohjolainen 2009, s. 299; Koskinen – Kulla 2019, s. 337–339.

¹¹⁵ HE 196/2002 vp, s. 53; HE 291/1993 vp, s. 30.

¹¹⁶ HE 196/2002 vp, s. 40–41. Ks. myös Väättänen 2011, s. 115–138. Virkamieslakien sanonnallinen muoto ”asianomaiset säännökset huomioon ottaen” korostaa oikeuskirjallisuuden mukaan virkatoiminnan lainalaisuutta ja viittaa hallintomenettelysäännöstöön, jonka puitteissa virkatehtävät suoritetaan. Ks. Koskinen – Kulla 2019, s. 239.

¹¹⁷ Ratkaisut koskivat lastensuojeluvirkailijan työtä (EOA 10.12.2013), virkamiesten virkavapaan aikaista muualla työskentelyä (EOA 19.12.2013) sekä kunnallisen viranhaltijan osallistumista taidemuseohankkeen valmisteluun (EOA 15.5.2013). Ratkaisuissa todettiin luottamuksen vaarantuneen virkamiehen tai viranhaltijan toiminnan puolueettomuuteen. Myös oikeuskirjallisuudessa on pohdittu asianmukaisuuskäsitteen kattamisalaa. Ks. esim. Hakalehto–Wainio 2008, s. 224–225; Koskinen – Kulla 2019, s. 239.

Virantoimitusvelvollisuuteen sisältyvää velvoitetta suorittaa tehtävät *viivytyksettä, noudattaen työntekijän työnjohto- ja valvontamääräyksiä*, on tarkennettu kunnallisen viranhaltijalain esitöissä (HE 196/2002 vp). Lain esitöissä todetaan työnantajalla olevan oikeus työnteon ja sen tulosten laadun valvontaan sekä oikeus määrätä, miten, missä ja milloin työtä tehdään.¹¹⁸ Oikeuskäytännössä (KHO 21.2.2018–T–790 ja KHO 16.8.2011–T–2168) on lisäksi linjattu, että työaikalaissa säädettyä tai virkaehtosopimuksin sovittua työaikaa on noudatettava ja tehtävät tulee virkasuhteessa hoitaa aloitteellisesti, vireästi ja moitteettomasti. Vaatimus viivytyksettömyydestä kytkeytyy myös hallintolaissa (434/2003) ilmaistuun velvoitteeseen hallintoasian joutuisasta käsittelystä (23 § 1 mom). Oikeuskirjallisuudessa on linjattu, että virkatehtävien hoitamiseen liittyvää asianmukaisuutta ja viivytyksettömyyttä voidaan pitää lähtökohtina myös silloin, kun julkisia hallintotehtäviä hoitavat muut kuin virkasuhteiset henkilöt.¹¹⁹

Virantoimitusvelvollisuuden lisäksi virkamieslaeissa säädetään virkasuhteisten henkilöiden muista velvollisuuksista. Virkasuhteisia henkilöitä koskee erityinen *käyttäytymisvelvollisuus*, jonka mukaan virkamiehen tulee käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla ja toimia tehtävässään tasapuolisesti. Asiasta säädetään kunnallisessa viranhaltijalaissa (17 § 2 mom.) valtion virkamieslaissa (14 § 2 mom). Käyttäytymisvelvoite ulottuu myös vapaa-aikaan: työajan ulkopuolella virkamiehen on käyttäydyttävä niin, ettei kansalaisten luottamus häneen tai hänen edustamaan viranomaiseen vaarannu. Normi käyttäytymisvelvoitteesta on joustava ja sen arviointi perustuu tehtävään ja asemaan.¹²⁰

Kunnallinen viranhaltijalaki (17 § 3 mom.) ja valtion virkamieslaki (15 §) sisältävät myös rikosoikeudellista virkavastuuta konkretisoivan perussäännöksen, jonka mukaan virkamies tai viranhaltija *ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua*, josta säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa. Virkamiehellä on velvollisuus pidättäytyä ottamasta vastaan etua, mikäli etuus voi heikentää luottamusta virkamieheen ja hänen toimintaansa.¹²¹ Kunnallisessa viranhaltijalaissa (18 §) ja valtion virkamieslaissa (18 §) säädetään lisäksi virkasuhteisten henkilöiden *kielleyistä sivutoimista ja sidonnaisuuksista*. Myös työsopimussuhteisilla julkishallinnon työntekijöillä on velvollisuus pidättäytyä tehtävistä tai

¹¹⁸ HE 196/2002 vp, s. 38.

¹¹⁹ Väättänen 2011, s. 229; Keravuori–Rusanen 2008, s. 390.

¹²⁰ Keravuori–Rusanen 2008, s. 387.

¹²¹ Koskinen – Kulla 2019, s. 251.

sivutoimista, jotka ovat sisällöltään ristiriidassa varsinaisten työtehtävien kanssa. Asiasta säädetään työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:ssä.¹²²

Kulttuuriympäristön viranomaistehtäviä hoidetaan aluevastuumuseoissa sekä työsopimus- että virkasuhteissa. Kysymykseen siitä, luoko lainsäädäntö veloitteen hoitaa kulttuuriympäristön viranomaistehtäviä kunnissa virkasuhteissa, voidaan vastata kieltävästi. Kuntalaista (410/2015) löytyy virkamieshallinnon lähtökohta, jonka mukaan julkista valtaa sisältävää tehtävää hoidetaan virkasuhteessa (87 § 2 mom), mutta kuntalain esitöissä (HE 268/2014 vp) tarkennetaan säännöksessä ilmaistun julkisen vallan käsitettä. Esitöiden mukaan julkista valtaa käytetään tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi yksipuolisesti, lakiin pohjautuvan toimivallan nojalla, päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Kuntalaissa ilmaistu julkisen vallan käsite viittaa näin ollen julkisen vallan käytön ydinalueeseen eli merkittävän julkisen vallan käyttöön. Muiden tehtävien osalta kuntalaki (410/2015) ohjaa työsopimussuhteen käyttöön.¹²³ Museolaissa (314/2019) säädetyt kulttuuriympäristön viranomaistehtävät ovat asiantuntijatehtäviä, jotka eivät sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä.¹²⁴

3.3 Rikosoikeudellisen virkavastuun pääpiirteet ja merkitys museotyössä

Rikosoikeudellisen virkavastuun perussäädös on rikoslaki (39/1889). Rikoslain mukaan rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu virkasuhteessa olevien henkilöiden lisäksi julkista luottamustehtävää hoitaviin sekä osin muihin julkisten tehtävien hoitajiin (40 luku, 12 §, 1 mom). Perustan säännökselle luo virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan kaikkien julkista valtaa käyttävien tulee kuulua rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Perustuslain uudistukseen liittyvässä mietinnössään perustuslakivaliokunta linjasi (PeVM 10/1998 vp), että silloin kun julkinen hallintotehtävän annetaan perustuslain 124 §:n tarkoitetulla tavalla muulle kuin viranomaiselle, on varmistuttava siitä, että julkista valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain tarkoittamassa mielessä.¹²⁵ Perustuslakivaliokunnan linjaus on perusta myös museolaissa (314/2019) säädetylle virkavastuusäännökselle (7 § 2 mom).

¹²² Mäenpää 2018, s. 1354.

¹²³ HE 268/2014 vp, s. 33. Kuntalain (410/2015) mukaan avoimeksi tuleva virka, jossa ei käytetä julkista valtaa, tulee lakkauttaa (88 § 2 mom). Virka voidaan myös muuttaa työnantajan päätöksellä työsopimussuhteiseksi, mikäli viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä (89 §).

¹²⁴ HE 194/2018 vp, s. 38.

¹²⁵ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

Perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan (esim. PeVL 42/2005 vp) suhtautunut pidättyvästi rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien viittaussäännösten sisällyttämistä lakeihin, jotka koskevat julkisen hallintotehtävän antamista. Syy ilmenee rikoslain (39/1889) virkarikossäännösten uudistuksen esitöistä (HE 77/2001 vp). Esitöiden mukaan uudistuksen tavoitteena oli, että muualla kuin rikoslaissa tarvittaisiin mahdollisimman vähän rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Esitöiden mukaan virkarikossäännöksiä sovelletaan viranomaiskoneiston ulkopuolisen harjoittamaan julkisen vallan käyttöön ilman nimenomaista viittaussäännöstäkin.¹²⁶ Yksityisomisteisten aluevastuumuseoiden virkailijat kuuluisivat siis viranomaistehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin ilman museolaissa olevaa nimenomaista virkavastuusäännöstäkin.

Rikoslain virkavastuusäännöstyössä ei ole määritelty julkisen tehtävän käsitettä, vaan käsitteen ala määräytyy sen tehtäväpiiriin mukaan, jota hoitavia henkilöitä voidaan rikosoikeudellisesti pitää virkamiehinä. Asia ilmaistaan rikoslain 40 luvussa (11 §). Rikosoikeudellinen virkamieskäsite on näin ollen hallinto-oikeudellista virkamieskäsitettä laajempi.¹²⁷ Rikosoikeudellisesti virkamiehiä ovat siten julkisyhteisöjen virka- ja työsopimussuhteiset henkilöt sekä yksityisten toimijoiden työsopimussuhteiset työntekijät siltä osin kuin he käyttävät julkista valtaa lain tai asetuksen nojalla tai viranomaiselta saadun toimeksiannon pohjalta tai tekevät julkisia hallintotehtäviä.

Rikoslaissa julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan päätöksentekoon perustuvaa julkisen vallan käyttöä, välitöntä julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan käytön valmistelua (40 luku, 11 § 5 kohta). Rikoslain mukaan *päätöksentekoon perustuvasta* eli määrämuotoisesta julkisen vallan käytöstä (kohta 5 a) on kyse, kun henkilön tehtäviin kuuluu lain tai asetuksen nojalla antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tämä tapahtuu useimmiten hallintopäätöksellä. Julkista valtaa voidaan käyttää myös *puuttumalla tosiasiallisesti toisen etuun tai oikeuteen* lain tai asetuksen nojalla. Tällöin puhutaan välittömästä julkisen vallan käytöstä. Välitöntä julkista valtaa käyttävät esimerkiksi turvatarkastajat.¹²⁸

¹²⁶ HE 77/2001 vp, s. 14–15, 56. Perustuslakivaliokunta on todennut, että sääntelyn selkeyden vuoksi viittaussäännös on mahdollista lakiin kirjata, varsinkin jos rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuudesta on perustellusti epäselvyyttä. Ks. PeVL 42/2005 vp.

¹²⁷ Keravuori–Rusanen 2008, s. 145.

¹²⁸ HE 77/2001 vp, s. 54 ja 56.

Kolmas rikoslaissa säädetty julkisen vallan käytön kategoria on *julkisen vallan käytön valmistelu* (kohta 5 b). Se sisällytettiin julkisen vallan käytön määritelmään vuonna 2001, kun rikoslain virkarikossäännöksiä muutettiin. Määritelmä kohdentuu henkilöön, jonka kuuluu lain tai asetuksen nojalla tai viranomaiselta saadun toimeksiannon perusteella osallistua toisen etuuteen tai oikeuteen kohdistuvan hallintopäätöksen valmisteluun. Rikoslain mukaan valmisteluun voidaan osallistua tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma tai suorittamalla tarkastus tai muulla tavoin. (40 luku, 11 §, 5 kohta). Myös päätöksentekoon liittyvien lakisäätteisten lausuntojen antaminen on rinnastettu rikoslain esitöissä (HE 77/2001 vp) rikosoikeudellisen virkavastuun perusteena olevaksi julkisen vallankäytön muodoksi. Hallituksen esityksessä julkisen vallan käytön käsitteen alan laajentamista perustellaan tarpeella saattaa rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin sellaiset valmistelevat toimet, joissa tosiasiallisesti määrätään julkisen vallan käyttöä sisältävän päätöksen tai muun toimen sisällöstä tai ”ainakin vaikutetaan keskeisesti sisällön muotoutumiseen”.¹²⁹

Alueellisten vastuumuseoiden viranomaistehtävät kuuluvat asiantuntijatehtävinä pääsääntöisesti julkisen vallan käytön valmistelu -kategoriaan. Museolain esitöiden (HE 194/2018 vp) mukaan kulttuuriympäristön viranomaistehtäviin sisältyy lausuntojen ja kannanottojen antamista, viranomaisneuvotteluihin osallistumista ja neuvontaa.¹³⁰ On selvää, että paikalliset olot tunteva asiantuntija voi keskeisesti vaikuttaa hallintopäätöksen sisällön muotoutumiseen, vaikka itse päätöksen tekee toimivaltainen viranomainen. Esimerkkinä voidaan mainita muinaismuistolain (295/1963) 9 §:ssä säädetty pakkolunastusoikeus, joka on arkeologinen kulttuuriperinnön suojelun järeä keino ja koskee kiinteää muinaisjäännöstä suoja-alueineen. Pakkolunastus merkitsee kajoamista perustuslain (731/1999) 15 §:ssä ilmaistuun omaisuuden suojaan, jolloin kyse on merkittävän julkisen vallan käytöstä ja päätöksen voi tehdä vain viranomainen. Alueellisen vastuumuseon virkailijan osallistuminen valmistelutoimiin saattaa muodostua rikoslaissa säädetyn rikosoikeudellisen virkavastuun perustavaksi.

Rikoslain (39/1889) luvussa 3 on säädetty rikosoikeudellista vastuuta koskevista yleisistä edellytyksistä. Rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi (3 luku, 1 § 1 mom). Lain täsmällisyyteen

¹²⁹ HE 77/2001 vp, s. 54–56. Julkisen vallankäytön valmistelu on sisällytetty osaksi rikosoikeudellista virkavastuuta, koska on todettu, että rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle on jäänyt eräissä tapauksissa sellaisia toimia, joista tekijä olisi yleisen oikeuskäsityksen mukaan ansainnut rangaistuksen. Näitä toimia ei kuitenkaan ole pidetty varsinaisena julkisen vallan käyttönä, eivätkä ne siten ole perustaneet virkavastuuta. Ks. HE 77/2001 vp, s. 55–56.

¹³⁰ HE 194/2018 vp, s. 28.

kohdistuva vaatimus pohjautuu rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, josta on säädetty perustuslain (731/1999) 8 §:ssä. Periaatteen mukaan rikosten tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävän täsmällisesti niin, että lain sanamuodon perusteella on mahdollista ennakoida, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Rikosoikeudellisen seuraamuksen on lisäksi perustuttava lakiin. Asiasta säädetään rikoslaissa (3 luku, 1 § 2 mom).¹³¹

Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksissa. Virkarikoksella tarkoitetaan rangaistavaksi säädettyä virkavelvollisuuden vastaista tekoa, jonka on tehnyt rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin kuuluva henkilö. Virkarikosten pääryhmiä ovat lahjusrikokset (40 luku, 1–4 §), virkasalaisuuden rikkominen (40 luku, 5 §), virka-aseman väärinkäyttäminen (40 luku, 7–8 §) ja virkavelvollisuuden rikkominen (40 luku, 9–10).¹³² Virkarikoksista vakavimpia ovat lahjusrikokset ja virka-aseman väärinkäyttäminen.¹³³ Julkisyhteisön työsopimussuhteiseen henkilöön ei sovelleta virka-aseman väärinkäyttöä tai virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rikoslain säännöksiä.¹³⁴

Rikoslain mukaan *lahjusrikoksia* ovat lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen ja lahjusrikkomus (40 luku, 1–3 §). Lahjuksen ottaminen on kyseessä, jos virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa pyytää itselleen tai toiselle lahjan tai muun oikeudettoman edun tai tekee aloitteen sellaisen edun saamiseksi (40 luku, 1 §). Lahjuksen ottamisesta on kyse myös, mikäli virkamies ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla ”vaikutetaan, pyritään vaikuttamaan tai joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa”. Mikäli virkamies hyväksyy edellä mainitun lahjan, edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä, asia tulkitaan lahjuksen ottamiseksi. Törkeä lahjuksen ottaminen on rikoslain (40 luku, 2 §) mukaan kyseessä, mikäli virkamies asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi tai mikäli lahjuksen arvo on huomattava. Lahjusrikkomus puolestaan on kyseessä, jos lahjan tai edun pyytäminen tai ottaminen on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen (40 luku, 3 §).

¹³¹ Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkityksestä, ks. perustuslakiuudistuksen esityöt, HE 1/1998 vp, s. 79. Virkavastuun yleisiin edellytyksiin kuuluu se, että teolla tai laiminlyönnillä on asiallinen yhteys virkatehtäviin. Ilman nimenomaista säännöstä virkasuhteen ulkopuolinen toiminta ei yleensä aiheuta virkavastuuta. Poikkeuksia ovat tilanteet, jossa virkasuhteen ulkopuolinen toiminta on ristiriidassa virkavelvollisuuksien kanssa. Muun muassa vaitiolovelvollisuus jatkuu virkasuhteen päättymisen jälkeen ja eräillä virkamiesryhmillä (esim. poliisit) asianmukaisen käyttäytymisen vaatimus ulottuu myös vapaa-aikaan. Velvoitteiden rikkominen voi aiheuttaa rikosoikeudellisen virkavastuun. Ks. Mäenpää 2018, s. 1305.

¹³² Husa – Pohjolainen 2009, s. 299.

¹³³ Mäenpää 2018, s. 1306.

¹³⁴ Mäenpää 2018, s. 1348.

Lahjusrikoksena on rikoslaissa säädetty rangaistavaksi myös lahjan tai edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen virkamiehelle (16 luku, 13–14 §).¹³⁵

Rikoslain uudistamiseen liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 77/2001 vp) on todettu, ettei lahjusrikoksen tunnusmerkkien täytyminen edellytä, että lahja tai etu suoranaisesti vaikuttaisi julkisen vallan käyttäjän toimintaan. Lahjan tai edun suuruudella ei myöskään ole merkitystä. Rikokseksi riittää se, että edulla objektiivisesti arvioiden voi olla vaikutusta virkamiehen toimintaan. Rajaus on katsottu tarpeelliseksi, koska lahjusrikoksia koskevilla säännöksillä pyritään turvaamaan virkatoiminnan lainmukaisuus sekä ylläpitämään yleistä luottamusta julkisen vallan käytön tasapuolisuuteen ja lainmukaisuuteen. Lahjan vastaanottaminen on kuitenkin rangaistavaa vain, mikäli henkilöllä on virkatehtävissään mahdollisuus vaikuttaa lahjan antajaa koskeviin ratkaisuihin.¹³⁶

Mahdollisina vaikuttamisen kohteina oikeuskirjallisuudessa mainitaan kaavoitusta, hankintaa, verotusta, valvontaa tai avustuksen myöntämistä koskeva päätöksenteko, tällaisen päätöksen esittely ja muu valmistelu.¹³⁷ Museoiden kulttuuriympäristötyössä kaavoitukseen liittyvään päätösvalmisteluprosessiin osallistumisen (neuvottelut, lausuntojen anto) sekä erilaisten avustuspäätösten valmistelun voi arvioida olevan lahjusrikoksiin liittyvän virkavastuun riskipaikka. Virkailijan on siksi hyvä tunnistaa oma roolinsa julkisen vallan käyttäjä ja huomioida rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten ulottuvuus myös päätösvalmisteluprosessiin.

Lahjusrikosten ohella *virkasalaisuuden rikkominen* on rikoslaissa säädetty rangaistavaksi virkarikoksena (40 luku, 5 §). Virkasalaisuuden rikkomisella tarkoitetaan salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden rikkomista. Teolla voi olla myös hyötymis- tai vahingoittamistarkoitus. Salassapito- ja vaitiolovelvollisuuksien sisältö määritellään yleisesti julkisuuslaissa (621/1999), minkä lisäksi erityissäännöksiä on myös muissa laeissa. Tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa julkisen vallan käyttäjä on jättänyt salassa pidettäviä tietoja huolimattomasti ulkopuolisten nähtäville tai ei ole riittävällä tavalla

¹³⁵ Oikeudettomina etuina voidaan pitää rahan lisäksi poikkeuksellisen suurta alennusta, arvokasta merkkipäivälahjaa, maksuttoman palvelun saamista tai virkatehtäviin liittyvän matkan maksamista. Ks. rikoslain säännösmuutosten esityöt, HE 77/2001 vp, s. 47–48.

¹³⁶ HE 77/2001 vp, s. 41–43.

¹³⁷ Mäenpää 2018, s. 1307.

varmistunut siitä, etteivät ulkopuoliset kuule salassa pidettäviä tietoja. Tuottamuksella tarkoitetaan huolimattomuutta tai varomattomuutta.¹³⁸

Virkarikoksista vakavimmaksi katsotaan lahjusrikosten ohella *virka-aseman väärinkäyttäminen*, josta säädetään rikoslain 40 luvun 7–8 §:ssä. Virka-aseman väärinkäyttämisestä on kyse, kun virkamies rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Menettely voi konkretisoitua myös lainvastaisena menettelynä tai päätöksentekona tai virkatehtävien laiminlyöntinä. Virka-aseman väärinkäyttämistilanne liittyy oikeuskirjallisuuden mukaan tyypillisesti erilaisten laitosten, muun muassa hoitolaitosten, toimintaan. Näissä tapauksissa virkamies on käyttänyt väärin asemaansa välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden. Virka-aseman väärinkäyttämisen rangaistavuus edellyttää, että virkamies on pyrkinyt hankkimaan itselleen tai toiselle hyötyä tai aiheuttamaan toiselle haittaa tai vahinkoa. Mikäli toiminnalla ei ole ollut hyötymis- tai vahingoittamistarkoitusta, eikä kyseessä ole myöskään lahjusrikos, virkavirhe arvioidaan rikosoikeudellisesti virkavelvollisuuden rikkomisena.¹³⁹

Rikoslaisissa säädetyistä virkarikoksista *virkavelvollisuuden rikkomisen* (40 luku, 9–10 §) tunnusmerkistö on väljin ja tulkinnanvaraisin. Virkavelvollisuuden rikkomisella tarkoitetaan sellaista virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa tai laiminlyöntiä, jota ei ole säädetty rangaistavaksi muussa rikoslain 40 luvun säännöksessä. Rikoslain mukaisesti rangaistavaa on virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen, silloin kuin ”teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen” (40 luku, 9 §).

Virkavelvollisuuden rikkominen jää tunnusmerkistön väljän muotoilun vuoksi usein harmaalle, ei-kriminalisoidulle vyöhykkeelle, mistä syystä oikeuskirjallisuudessa on todettu sen olevan virkarikosten lajeista problemaattisin. Esimerkiksi Mäenpää on todennut virkavelvollisuuden vastaisen toiminnan jäävän rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle, mikäli virkavelvollisuutta ei ole normatiivisesti määritelty, vaan se on ainoastaan johdettavissa hyvän hallintotavan tai

¹³⁸ Keravuori–Rusanen 2008, s. 377. Rikoslaisissa (39/1889) tuottamus jaotellaan tuottamukseen ja törkeään tuottamukseen (3 luvun 7 §). Pelkkä passiivisuuskin voidaan nähdä rikoslain mukaan (21 luku, 14 §) tuottamuksellisena menettelynä (esim. heitteillepanotilanteet), mikäli henkilöllä on ollut tilanteessa aktiivinen toimintavelvollisuus.

¹³⁹ Mäenpää 2018, s. 1308.

virkamiesmoraalin vaatimuksista. Oikeuskirjallisuudessa vähäisen virkavirheen poissulkeminen rangaistavuuden ulkopuolelle on kuitenkin katsottu perustelluksi: Noudatettava säännös on saattanut olla tulkinnallisesti avoin tai tehty hallintopäätös on ollut huono tai epätarkoituksenmukainen, mutta virkamies on käyttänyt päätösvaltaansa lain määrittelemissä rajoissa. Keravuori–Rusasen mukaan vähäiseksi arvioidut teot tai laiminlyönnit ovat virkavelvollisuuden rikkomisen osalta niitä, joiden valvonnassa laillisuusvalvonnalla on suuri merkitys.¹⁴⁰

Virkavelvollisuuden rikkomisen osalta teon rangaistavuus määräytyy tapauskohtaisesti sen mukaan, mitkä ovat virkamiehen konkreettiset tehtävät ja tarkastelun kohteena olevassa tilanteessa noudatettavat virkavelvollisuudet. Virkavelvollisuuden rikkomisen rajoja on oikeuskäytännössä (KKO 2006:33; KKO 1979 II 69) linjattu tilanteissa, joissa valtion virkamies ei ole toiminut asianmukaisesti ja viivytyksettä tai käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, kuten valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentissa säädetään.

Ratkaisussaan KKO 2006:33, joka käsitteli virkamiehen toistuvaa huolimattomuutta, korkein oikeus linjasi rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumisen edellytyksistä. Korkeimman oikeuden mukaan virkavastuun toteuttaminen edellyttää yleisten linjausten mukaisten velvoitteiden lisäksi täsmentäviä säännöksiä. Tuomioistuin katsoi, että huomioon tulee ottaa virkamiehen saama ohjaus sekä virkavirheen vaikutus asian lopputulokseen. Virkavirheen perustuminen vakiintuneeseen käytäntöön on korkeimman oikeuden mukaan tekijä, joka voidaan huomioida teon vähäisyyttä arvioitaessa, vaikka teon lainvastaisuutta ei vakiintuneen käytännön mukaan toimiminen vähennäkään. Asianmukaisuus-käsitteen korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 1979 II 69 linjannut tarkoittavan myös toimimista koulutuksen myötä saadun ammattitaidon mukaisesti. Koulutuksen vastainen menettely voi siten merkitä virkavelvollisuuden rikkomista.¹⁴¹

Virkavelvollisuuden rikkominen voi konkretisoitua myös siten, että virkamies selvästi ja olennaisesti toimii epätasapuolisesti, puolueellisesti tai lain tarkoituksen vastaisesti tai käyttää väärin harkintavaltaansa. Kyseessä on tällöin hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen toiminta. Oikeusperiaatteiden noudattaminen kuuluu yleisiin virkavelvollisuuksiin. Myös menettelylliset virheet, kuten asianosaisen kuulematta jättäminen

¹⁴⁰ Mäenpää 2018, s. 1038; Keravuori–Rusanen 2008, s. 378.

¹⁴¹ Asianmukaisuus-käsitteen alasta ks. myös tämän tutkielman luku 3.2.

tai osallistuminen päätöksentekoon esteellisenä, voivat olla rangaistavia virkavelvollisuuden rikkomisena.¹⁴²

Virkavastuu toteutuu yleensä niin, että virkamies asetetaan syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa. Rangaistuksena virkarikoksista voidaan tuomita rikoslaissa (39/1889) säädetyn mukaisesti sakkoa tai vankeutta (40 luku) sekä virkarikoksille erityisenä rangaistuksena varoitus tai viraltapano (2 luku 7 § ja 10 §). Viraltapano voi kohdistua vain virkasuhteeseen henkilöön, mikäli rikos osoittaa hänet ”ilmeisen sopimattomaksi” tehtävänsä. Varoitus voidaan antaa ainoana seuraamuksena, mutta viraltapano vain sakko- tai vankeusrangaistuksen ohella. Viraltapano on aina rangaistuksena törkeästä lahjusrikoksesta (40 luku 2 § 2 mom). Pisin vankeusrangaistus, neljä vuotta, voidaan tuomita törkeästä lahjuksen ottamisesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä (40 luku 2 § ja 8 §). Lahjusrikoksia koskee sakon ja vankeusrangaistuksen ohella menettämisseuraamus eli vastaanotettu lahja, etu tai sen arvo tuomitaan valtiolle menetetyksi (40 luku 14 §).

Virkasuhteisella henkilöllä virkavelvollisuuden rikkomisen voi johtaa vahingonkorvausvastuun syntymiseen tai hallinnollisen virkavastuun toteuttamiseen, vaikka teko tai toiminta jäisikin rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle. Virkavastuun toteuttamisen eri muodot ovat näin ollen kytköksissä toisiinsa. Julkisen vallan käyttäjään yhteisönä ei voi kohdistaa rikosoikeudellisia seuraamuksia.¹⁴³ Vaikka rikosoikeudellisen virkavastuun pääperiaatteet koskevat sekä virka- että työsopimussuhteista henkilöstöä, oikeusturvan toteuttamistavat ovat kytköksissä palvelussuhdelajiin. Työsopimussuhteisiin liittyvät riidat ratkaistaan kanteen perusteella yleisissä tuomioistuimissa, mutta virkasuhdetta koskevat oikeusriidat hallintotuomioistuomissa muutoksenhaun perusteella.¹⁴⁴

Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumisen riskin museoiden kulttuuriympäristön viranomaistehtävissä voi arvioida olevan vähäinen. Näkemystä voi perustella sillä, että lahjusrikosten tunnusmerkit ovat rikoslaissa tarkkarajaisesti ilmaistuja, joten julkisen hallintotehtävän hoitajan on helppo tunnistaa hyväksyttävän ja ei-hyväksyttävän toiminnan raja. Rikosoikeudellisen rangaistavuuden ulkopuolelle jää myös virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellinen salassapitorikos, jos teko arvioidaan vähäiseksi. Laissa oikeudenkäynnistä

¹⁴² Kulla 2015, s. 71 ja 93.

¹⁴³ Mäenpää 2018, s. 1310.

¹⁴⁴ Mäenpää 2018, s. 1348.

rikosasioissa (689/1997) säädetään (7 §), että virkavirheen ollessa vähäinen siitä voidaan jättää syyttämättä ja rangaistus voidaan jättää tuomitsematta. Näin toimiminen edellyttää, ettei rikoksesta ole odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta. Lisäksi valtaosa kulttuuriympäristötyöstä tehdään kunnallisissa museoissa työsopimussuhteissa ja työsopimussuhteisten työntekijöiden rikosoikeudellinen virkavastuu on rajallista.¹⁴⁵

Virkarikoksen toteutumisen riskipaikkojen voi arvioida museoiden kontekstissa liittyvän julkisen vallan käytön valmisteluun, siten kuin asiasta rikoslain 40 luvussa säädetään (11 § 5 b kohta). Paikalliset olot tuntevien kulttuuriperintöasiantuntijoiden näkemyksillä ja toimilla päätösvalmisteluprossissa voi olla merkittävä osuus ja painoarvo, mikä tuodaan esille myös museolain esitöissä.¹⁴⁶ Museoviraston verkkosivuilla oleva kirjaus kertoo alueellisissa vastuumuseoissa tehtävän työn merkittävyydestä: ”Valtaosa alueidenkäytön (kaavoitus, maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvat luvat) liittyvistä kulttuuriympäristötehtävistä hoidetaan alueellisissa vastuumuseoissa.”¹⁴⁷ Kirjaus tukee näkemystä alueellisten vastuumuseoiden viranomaistehtävien laajuudesta ja merkittävyydestä ja vahvistaa myös ymmärtämystä siitä, miksi rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen myös julkisen vallan käytön valmisteluun on perusteltua.

3.4 Vahingonkorvauksellisen virkavastuun määräytymisen problematiikka

Rikosoikeudellisen virkavastuun ohella kulttuuriympäristön viranomaistehtäviin on museolaissa (314/2019) säädetty kohdentuvaksi vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu (7 § 2 mom). Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun perusta on perustuslain (731/1999) virkavastuusäännös (118 §). Säännöksen mukaan virkamies on vastuussa vahingossa, joka

¹⁴⁵ Oikeuskirjallisuudessa korostetaan rikosoikeudellisen virkavastuun symbolista merkitystä: sillä nähdään olevan turvajärjestyksen välittäjän tehtävä. Ks. Hakalehto–Wainio 2008, s. 64. Kirjattaessa rikosoikeudellisia viittauksia erityislainsäädäntöön tulisi Keravuori–Rusasen mukaan muotoilua pohtiessa huomioida, muotoutuuko julkista valtaa käyttävän rikosoikeudellinen virkavastuu aseman vai tehtävän perusteella. Keravuori–Rusasen mukaan lakiteksteissä tyypillisesti käytetty viittaus ”tehdään rikosoikeudellisella virkavastuulla” on liian yleinen. Hän ehdottaa asemaperusteisen virkavastuun kytkentää osaksi virkamieskäsitettä, kun taas muihin julkista valtaa käyttäviin henkilöihin koskeviin viittauksiin kirjattaisiin tehtäväperusteinen vastuusääntely. Ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 380. Viittaussäännösten laatimisen ohjeistuksesta yleisesti ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2.

¹⁴⁶ Museolakiin johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 194/2018 vp) todetaan, että museoiden ”lausunnoilla ja viranomaisneuvotteluissa esittämällä kannoilla voisi olla vaikutuksia esimerkiksi kaavoituksesta tai rakennusluvista päättävien viranomaisten tai valtionapuviranomaisen ratkaisuihin”. Ks. HE 194/2018 vp, s. 38.

¹⁴⁷ Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/kulttuuriymparistopalvelut-tehtavat-ja-yhteistyö> (luettu 14.3.2023).

aiheutuu hänen virheestään tai laiminlyönnistään (118 § 3 mom). Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuseen sovelletaan yleislakina vahingonkorvauslakia (412/1974). Vahingonkorvauslain mukaan vahingonkorvausvastuu kohdistuu samalla tavoin sekä virkasuhteessa että työsopimussuhteessa olevaan henkilöön.

Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu toteutuu orgaanivastuuna tai isännänvastuuna. Perustan orgaanivastuulle luo vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentti, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka aiheutuu virheen tai laiminlyönnin johdosta julkista valtaa käytettäessä. Julkisyhteisö vastaa sekä omasta tuottamuksestaan (orgaanivastuu) että julkista valtaa käyttävien työntekijöidensä tai virkasuhteessa toimivien tuottamuksesta (isännänvastuu). Isännänvastuu koskee vahingonkorvauslain (3 luvun 1 §:n 2 mom.) mukaan ”valtiota, kuntaa tai muuta julkista yhteisöä tai laitosta silloinkin, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän tai yhteisöön virka- tai siihen verrattavissa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä”. Toimintaa, joka on muuta kuin julkisen vallan käyttöä, kutsutaan tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Tätä ”suorittavaa hallintoa” ovat muun muassa opetustyöt tai kulttuuripalveluiden järjestäminen.¹⁴⁸

Vahingonkorvauslain esitöissä (HE 187/1973 vp) todetaan isännänvastuun olevan siitä riippumaton, kyetäänkö yksittäistapauksessa saamaan selville, kuka on syylistynyt vahingon aiheuttaneeseen tekoon. Julkisyhteisö on siten korvausvastuussa myös anonymin tuottamuksen perusteella.¹⁴⁹ Tuottamuksella tarkoitetaan vahingonkorvausoikeudessa huolimattomuutta, mikä saattaa ilmetä esimerkiksi soveltuvan säännöksen tai periaatteen huomiotta jättämisinä.¹⁵⁰

Perustuslain virkavastuusäännöksen (118 § 3 mom.) nojalla yksilö voi vaatia korvausta suoraan myös vahingon aiheuttaneelta julkisen tehtävän suorittajalta. Vahingonkärsijän oikeutta saada korvausta tukee myös perustuslain oikeusturvasäännöksessä (21 §) ilmaistut hyvän hallinnon takeet. Edellä kuvatun korvausvastuun kanavointiperiaatteen mukaisesti virkamies tai julkisen vallan käyttäjä vastaa kuitenkin itse käytännössä vain siitä määräst, jota vahingon kärsinyt ei

¹⁴⁸ Hakalehto–Wainio 2008, s. 30.

¹⁴⁹ HE 187/1973 vp, s. 18.

¹⁵⁰ Vahingonkorvausvastuun perusteena tuottamus tarkoittaa, että sopimusosapuoli on sopimusrikkomuksesta korvausvastuussa, mikäli hän ei ole toiminut huolellisesti. Vahingonkorvausvelvollisuus ei kuitenkaan edellytetä tuottamusta, mikäli sopimusosapuolta koskee poikkeukseton tai ankara vastuu. Mitä huolellisella toiminnalla tarkoitetaan, arvioidaan tapauskohtaisesti, sillä vahingonkorvauslaki ei anna termille yksiselitteistä määritelmää. Ks. Hakalehto–Wainio 2009, s. 598 ja 600–601.

voi saada julkisyhteisöltä. Korkein oikeus on linjannut ratkaisuihissaan (KKO 2010:28 ja KKO 2008:62) julkisyhteisön korvausvastuusta.¹⁵¹ Niin kutsutun takautumis- eli regressio-oikeuden mukaan julkisyhteisö voi kuitenkin jälkikäteen vaatia virkamieheltä takaisin maksamansa korvaussumman, joskin takautumisoikeutta rajoittaa samat perusteet kuin virkamiehen henkilökohtaista korvausvastuuta.¹⁵²

Julkisyhteisön korvausvastuuta on vahingonkorvauslaissa (412/1974) rajoitettu kolmella säännöksellä: standardisäännöksellä, muutoksenhakuvaatimuksella ja kannerajoituksella. *Standardisäännöksessä* (3 luvun 2 §:n 2 mom.) määritellään korvausvelvollisuuteen johtava tuottamuksen aste, joka on säännelty yleisestä tuottamusvastuusta poikkeavasti. Standardisäännöksen mukaan korvausvastuun syntyminen edellyttää tuottamuksen lisäksi sitä, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle ”sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu”.

Vahingonkorvauslakiin johtaneen hallituksen esityksen (HE 187/1973 vp) mukaan standardisäännös tarkoittaa sitä, ettei ”mikä tahansa poikkeama täysin moitteettomasta menettelystä” perusta julkisyhteisölle korvausvelvollisuutta, vaikka kyseessä olisikin virhe. Hallituksen esityksessä myös todetaan, että kohtuudella asetetut vaatimukset voivat olla jossakin määrin erilaiset eri aloilla. Lainsäätäjät on perustellut standardisäännöstä sillä, että viranomaiset harjoittavat toimintaansa yleisen edun vuoksi, eivätkä voi virhevaaran takia kieltäytyä käsittelemästä niille kuuluvia asioita.¹⁵³ Oikeuskirjallisuudessa on todettu julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta rajoitetun lähes kaikissa oikeusjärjestyksissä.¹⁵⁴

Vahingonkorvauslaissa tai lain esitöissä (HE 187/1973 vp) ei selvennetä, miten ilmaus ”kohtuudella asetetuista vaatimuksista” tulisi tulkita. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että lainvalmisteluaineistosta ilmenee selvästi tarkoitus lieventää julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta verrattuna yleiseen tuottamusvastuuseen. Samaan suuntaan osoittaa oikeuskäytäntö (KKO 1987:23 ja KKO 1995:54). Perustuslainmukainen tulkinta standardisäännöksestä johtaa siihen, että kohtuudella asetettujen vaatimusten kriteerit ovat jo

¹⁵¹ Valtio tuomittiin korvaamaan kiinteistön kunnossapitotöiden laiminlyönnin vuoksi tapahtunut henkilövahinko (KKO 2010:28) ja kunta korvaamaan vahinko, joka aiheutui hallin katon sortumisesta (KKO 2008:62). Jälkimmäisessä tapauksessa tarkastajan todettiin laiminlyöneen tehtäviään, mutta isännän vastuun perusteella kunta todettiin korvausvelvolliseksi.

¹⁵² Mäenpää 2018, s. 1313.

¹⁵³ HE 187/1973 vp, s. 17–18.

¹⁵⁴ Hakalehto–Wainio 2008, s. 11.

lähtökohtaisesti erittäin korkeat: perustuslaki ja hallintolaki asettavat julkisen vallan käytölle huolellisuusvaatimukset, jotka ovat tiukemmat kuin pelkkä kohtuullinen huolellisuus.¹⁵⁵ Oikeuskirjallisuudessa onkin tulkittu standardisäännöksen tarkoituksena olevan vastuun rajoittaminen kulloinkin loukatun säännöksen tarkoituksen piiriin, ei tuottamuskynnyksen nostaminen.¹⁵⁶

Julkisyhteisön korvausvastuuta rajoittaa standardisäännöksen ohella vahingonkorvauslakiin kirjattu *muutoksenhakuvaatimus*. Muutoksenhakuvaatimus korostaa vahinkoa kärsineen tahon omaa aktiivisuutta korvausvastuun edellytyksenä. Vahingonkorvauslain mukaan (3 luku, 4 §) vahinkoa kärsineellä ei ole oikeutta vaatia vahingonkorvausta, mikäli hän on ilman pätevää syytä jättänyt hakematta muutosta valtion tai kunnan viranomaisen virheelliseen ratkaisuun.¹⁵⁷ *Kannerajoituksella* (3 luku 3 § 5 mom.) puolestaan asetetaan lisäedellytyksiä korvauskanteen nostamiselle, kun vahingonaiheuttaja kuuluu tiettyyn viranomaisryhmään.¹⁵⁸

Erityisen tärkeänä julkisyhteisöjen korvausvelvollisuuden rajoitusta (standardisäännös) on pidetty viranomaisen harjoittaman tarkastus- ja neuvontatoiminnan kohdalla. Vahingonkorvauslakiin liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 187/1973 vp) todetaan:

Vakiintuneet muodot saaneissa viranomaistoiminnoissa, kuten lainkäytössä ja perinnäisillä hallintotoiminnan aloilla julkisen vallan käytön virheettömyydelle voidaan asettaa ankarammat vaatimukset kuin uusilla hallinnonaloilla tai vasta alulle pannussa tarkastustoimessa.¹⁵⁹

Viranomaisen harjoittaman tarkastus- ja neuvontatoiminnan lukeminen julkisen vallan käytöksi on herättänyt keskustelua oikeuskirjallisuudessa, sillä on todettu, ettei hallintotoimintaan sisältyvän julkisen vallan käytön eri asteita ja muotoja ole helppo tunnistaa. Neuvonnan

¹⁵⁵ Hakalehto–Wainio 2009, s. 589. Korkeimman oikeuden ratkaisut koskivat lääninveroviraston toimintaa (KKO 1987:23) ja maanmittaustoimiston menettelytapaa (KKO 1995:54).

¹⁵⁶ Hakalehto–Wainio 2008, s. 38; Antila 2007, s. 20.

¹⁵⁷ Antila 2007, s. 19. Velvollisuus hakea muutosta liittyy tilanteisiin, joissa vahingolta olisi voitu välttyä, mikäli muutosta olisi haettu. Näitä tilanteita ovat yleensä valituskelpoiset päätökset. Muutoksenhakuvaatimus ei sovellu tapauksiin, joissa on kyse viranomaiselta saadusta virheellisestä neuvonnasta tai tiedotuksesta, sillä niihin ei kohdistu hallintopäätöstä. Mikäli kyseessä on viranomaisen laiminlyönti, ei muutoksenhaun laiminlyönti johda korvausoikeuden menetykseen. Ks. Hakalehto–Wainio 2008, s. 43–44.

¹⁵⁸ Hakalehto–Wainio 2009, s. 588–589. Kannerajoitus kieltää nostamasta korvauskannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin antamasta päätöksestä, elleivät vahingonkorvauslaissa (3 luvun 5 §) säädetyt edellytykset täyty. Kannerajoitusta sovelletaan ainoastaan hallintopäätöksiin. Mikäli kannerajoitusta ei olisi, tuomioistuimiin joutuisi ottamaan kantaa voimassa olevaan päätökseen, joka olisi jonkin toisen lainkäyttöelimen tekemä. Ks. Hakalehto–Wainio 2009, s. 591–592.

¹⁵⁹ HE 187/1973 vp, s. 18.

lukemista julkisen vallan käytöksi puoltaa viranomaisen neuvonnan kytkeytyminen oikeusvaltioperiaatteeseen: hallinnossa asioivalla on oikeus saada ja luottaa saamiinsa neuvoihin, varsinkin jos ne koskevat oikeussäännösten soveltamista, eikä asiakkaalla ole vaihtoehtoja neuvonnan saamiseksi muulta taholta.¹⁶⁰ Näkemystä puoltaa myös luottamuksensuojan periaate, joka on yksi hallintolain (434/2003) 6 §:ssä ilmaistusta hallinnon oikeusperiaatteista. Oikeusperiaatteiden noudattaminen toteuttaa perustuslain vaatimusta hyvästä hallinnosta (21 § 2 mom).

Hallinto-oikeudessa vallitseva käsitys on osin vastakkainen eli virkamiehen antama neuvo ei perusta luottamuksensuojaa. Hallinto-oikeudellinen lähtökohta korostaa hallinnon asiakkaan selonottovelvollisuutta sekä omatoimisuutta ja aktiivisuutta asiansa hoitamisessa.¹⁶¹ Koska julkisen vallan käytön alaa ei pystytä tarkkarajaisesti määrittelemään, lähestytään käsitettä oikeuskirjallisuudessa yleensä kuvailemalla tilanteita, joissa julkinen vallankäyttö ilmenee. Koska vahingonkorvauslain esityöt julkisen vallan käyttäjän korvausvastuusta ovat niukat, oikeuskäytännöllä on erityistä merkitystä tulkinnassa.¹⁶²

Tarkastus- ja neuvontatoiminta sisältyvät myös alueellisille vastuumuseoille museolaissa säädettyihin kulttuuriympäristötehtäviin. Voidaankin kysyä, miten kyetään tunnistamaan esimerkiksi neuvontaan sisältyvä julkisen vallan käyttö ja minkälaiden kriteerien täytyessä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu virkailijan antamasta virheellisestä neuvosta voi toteutua. Tulkintakehikon, jota vasten asiaa voi peilata, luo kaksi korkeimman oikeuden ratkaisua. Niin sanotussa työvoimaneuvojatapauksessa (KKO 1989:5) valtion työvoimaneuvoja oli antanut paluumuuttajille neuvoja ja informaatiota, joista osa osoittautui virheellisiksi. Konsulaattitapauksessa (KKO 2009:24) konsulaatin toimistos sihteeri oli antanut yritykselle virheellisiä neuvoja ulkomaisten työntekijöiden työluvista. Molemmissa tapauksissa kantajille oli aiheutunut taloudellisia tappioita ja he hakivat valtiolta vahingonkorvausta. Korkein oikeus linjasi ratkaisuisaan viranomaisen neuvontaan liittyvän korvausvastuun eri tavoin.

¹⁶⁰ Keravuori–Rusanen 2008, s. 133. Oikeuskirjallisuudessa on todettu neuvonnan ja tarkastuksen voivan olla ainakin joissakin tilanteissa julkisen vallan käyttöä. Käsitys perustuu vahingonkorvauslain esitöissä (HE 187/1973, s. 3) lausuttuun ilmaukseen suhtautua pidättyvästi korvausvastuun syntymiseen, mikäli vahinko on aiheutettu tarkastustoiminnan tai neuvonnan yhteydessä.

¹⁶¹ Hakalehto–Wainio 2008, s. 361–362. Hallintolain esitöissä on esitetty yleiseen neuvontavelvollisuuteen liittyvät rajoitukset, ks. HE 72/2002 vp, s. 62.

¹⁶² Hakalehto–Wainio 2009, s. 20. Ks. myös Keravuori–Rusanen 2008, s. 100

Korkeimman oikeuden ratkaisun (KKO 1989:50) mukaan työvoimaneuvoja käytti paluumuuttajille neuvontaa antaessaan julkista valtaa, mistä syystä julkisyhteisö oli isännänvastuun perusteella korvausvelvollinen kantajalle (yksityishenkilölle) aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta. Korkeimman oikeuden linjauksen mukaan neuvonta on julkisen vallan käyttöä, mikäli viranomaisen hallintotehtävien hoitamiseen kuuluu *olennaisena osana* informaation antaminen julkishallinnon normiperustasta, neuvonnan aiheena ovat *lainsäädäntö* ja *muut virallisenormit* ja neuvonnan kohteella on aihetta mieltää viranomaiselta saatu informaatio häntä *sitoviksi ohjeiksi*. Korkein oikeus linjasi myös, että mikäli viranomainen on tietoinen siitä, että informaatiolla on yksityiselle henkilölle *olennainen merkitys*, voidaan tilanne tulkita hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvasta luottamuksensuojasta käsin siten, että neuvonta on julkisen vallan käyttöä. Tapauksessa vahingonkärsijän luottamuksen suojaamiseen päästiin siis tulkitsemalla julkisen vallan käytön käsitettä laaja-alaisesti.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei työvoimaneuvojatapauksen perusteella voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä viranomaisen neuvontatoiminnan luonteesta yleisesti.¹⁶³ Osoituksena tästä on korkeimman oikeuden ratkaisu konsulaattitapauksessa (KKO 2009: 24). Konsulaattitapauksessa julkisyhteisön ei nähty olevan isännänvastuun perusteella korvausvelvollinen kantajalle (yritykselle) virheellisestä neuvosta aiheutuneesta vahingosta. Korkein oikeus perusteli ratkaisuaan sillä, ettei konsulaatin toimistosihteri käyttänyt *julkista valtaa* antaessaan neuvoja yritykselle - vaikka hän muutoin käytti julkista valtaa käsitellessään oleskelu- ja työlupa-asioita. Neuvonnan ei myöskään nähty olleen *olennainen osa* toimistosihterin virkatehtäviä, minkä lisäksi tapauksessa oli kyse toiselta viranomaiselta *saadun tiedon edelleen välittämisestä*. Korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan neuvojen antaminen ei ”lähtökohtaisesti ollut sellaista puuttumista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, että kysymys olisi julkisen vallan käytöstä.”

Korkeimman oikeuden ratkaisujen perustelut ovat herättäneet oikeuskirjallisuudessa keskustelua hallinnossa asioivan oikeusturvasta. On todettu, ettei hallinnossa asioivan voi edellyttää selvittävän, kuuluuko neuvonnan antaminen asiakokonaisuudesta vastaavan virkamiehen tehtävänkuvaan. Kuitenkin virkamiehen tehtävänkuvalla on vaikutus hallinnossa asioivan oikeusturvaan, kuten konsulaattitapaus osoitti. Korkein oikeus on työvoimaneuvojaratkaisussaan

¹⁶³ Keravuori–Rusanen 2009, s. 594; Hakalehto–Wainio 2008, s. 76. Työvoimaneuvojatapauksen osalta oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tapauksessa oli useita seikkoja, joiden perusteella olisi ollut kohtuutonta jättää vastaajat ilman korvausta. Ks. Hakalehto–Wainio 2008, s. 76 ja 361–362.

tulkinnut julkisen vallankäytön piiriä yksityisen edun ja luottamuksensuojan kannalta, mutta konsulaattitapauksen perusteella luottamuksensuojaperiaate ei näyttäisi ulottuvan yrityksiin. Kuitenkin kaikkea hallintotoimintaa sitoo vaatimus hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta. Lähtökohtina ovat perustuslain lainalaisuusperiaate (2 §) ja oikeussuojasäännös (21 §).¹⁶⁴

Neuvonnan problemaattisuutta julkisen vallan käytön muotona lisää se, että neuvontaa voidaan antaa myös suullisesti, jolloin asiasta ei jää dokumentteja. Näyttövelvollisuus, joka lähtökohtaisesti on vahingonkorvausta vaativalla, rajoittaa mahdollisuutta korvaukseen.¹⁶⁵ Korkeimman oikeuden ratkaisut työvoimaneuvoja- ja konsulaattitapauksissa osoittavat, että julkisyhteisön vahingonkorvausoikeudellisen vastuun toteuttamisessa kyse on julkisen vallan käytön käsitteen määrittelyyn liittyvistä tapauskohtaisista tulkinnoista. Siksi on vaikea ennakoida, miltä osin esimerkiksi alueellisten vastuumuseoiden neuvontatehtävät ovat julkisen vallan käyttöä ja voivat muodostua vahingonkorvausvastuun perustaviksi.¹⁶⁶

Oikeuskirjallisuudessa on myös huomautettu, että julkisen vallan käyttäjän tuottamusarviointiin sovellettava standardisäännös (3 kohta 2 § 2 mom.) on jäänyt sisällöltään epäselväksi. Standardisäännöksen mukaan vastuu yhteisöllä on vain silloin kun ”toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia ei ole noudatettu”. Oikeuskirjallisuudessa on erityisesti pohdittu, mitä tarkoittavat kohtuudella asetetut vaatimukset.¹⁶⁷

Vahingonkorvauslain esitöissä (HE 187/1973 vp) todetaan julkisyhteisön korvausvelvollisuuden rajoitukseen olevan vaikutusta myös sillä, onko virheen syntymiseen vaikuttanut viranomaisten toimintatapojen tai organisaation epätarkoituksenmukaisuus, henkilökunnan vähyys tai puutteelliset toimintamahdollisuudet.¹⁶⁸ Oikeuskirjallisuuden mukaan puutteellisiin toimintamahdollisuuksiin vetoaminen voi kuitenkin olla vastuusta vapautumisen perusteena vain poikkeustapauksessa. Tällainen tilanne voi olla niin äkillinen muutos työmäärässä, ettei

¹⁶⁴ Hakalehto–Wainio 2009, s. 596. Oikeuskirjallisuudessa on tosin todettu, että liiketoimintaa harjoittavilla yrityksillä on asiantuntemusta, joiden turvin niiden voidaan olettaa selviävän tietynlaisesta asioinnista viranomaisen kanssa ilman neuvontaa. Ks. Hakalehto–Wainio 2009, s. 597.

¹⁶⁵ Hakalehto–Wainio 2008, s. 349.

¹⁶⁶ Myös rikosoikeudellinen virkavastuu voi toteutua neuvontatehtävissä, mutta tarkastelun keskiössä ei silloin ole julkisen vallan käytön ala. Merkitykselliseksi voi muodostua kysymys siitä, onko virkamies, jonka tehtäviin ei neuvonnan antaminen kuulu, ylittänyt toimivaltuutensa virheellisiä neuvoja antaessaan. Ks. korkeimman oikeuden ratkaisut KKO 1983 II 9 ja KKO 1986 II 6.

¹⁶⁷ Hakalehto–Wainio 2008, s. 7.

¹⁶⁸ HE 187/1973 vp, s. 18.

viranomaisen ole voinut siihen varautua.¹⁶⁹ Koska kriteeristö sille, milloin korvausvelvollisuus voi toteutua, on väljä, saa standardisäännös merkityssisältönsä tapauskohtaisen tulkinnan kautta.

Voidaan myös kysyä, miksi julkisen vallan käytön käsite on niin problemaattinen juuri vahingonkorvausoikeudessa. Ongelman lähtökohta on, että vahingonkorvauslaissa julkisen vallan käytön käsite esiintyy erittelemättömänä kokonaisuutena ja käsite on vahingonkorvausoikeudessa muotoutunut hallinto-oikeudellista käsitettä laajemmaksi. Myös muut vahingonkorvausoikeudelliset peruskäsitteet kuten ”vahinko” tai ”tuottamus” saavat sisältönsä vasta tulkinnan kautta ja normien saamaan sisältöön vaikuttavat erilaiset arvonäkökohdat, esimerkiksi heikomman suojaaminen. Vahingonkorvausoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa hallintolaissa (434/2003) säädetyillä viranomaisen harkintavaltaa sitovilla hallinnon oikeusperiaatteilla (6 §) on myös merkittävä asema.¹⁷⁰

Vahingonkorvausvastuun määräytymiseen sisältyy myös metodologisia ongelmia, jotka liittyvät vahingonkorvausoikeuden ja hallinto-oikeuden erilaisiin lähtökohtiin sekä eri oikeudenalojen tarjoamien oikeussuojakeinojen ja menettelyjen eroavaisuuksiin. Hallinto-oikeudellinen näkökulma painottaa preventiivisiä oikeussuojakeinoja: hyvää hallintotapaa, oikaisuvaatimusmenettelyä ja muutoksenhakua. Vahingonkorvausvaatimus nähdään poikkeuksellisenä ilmiönä, kun lähtökohtana on asianmukaisesti toimiva hallintokoneisto.¹⁷¹

Keinot, joilla voidaan lieventää julkisen vallan käytön ja vahingonkorvausoikeudellisten tulkintaperiaatteiden välistä jännitettä ja minimoimaan virkavastuun toteutuminen esimerkiksi kulttuuriympäristön viranomaistehtävissä, ovat näkemykseni mukaan julkisen vallankäyttäjän ennakoivat toimet. Virkavastuun toteutumisen mahdollisuutta pienentää, mikäli dialogi hallinnossa asioivan kanssa saadaan sujumaan optimaalisesti. Asiakkaan tiedontarpeesta on otettava tarkka selko ja on pyrittävä hyvään vuorovaikutukseen. Lisäksi asiakkaan tietoon tulee saattaa viranomaisten keskinäinen vastuujako, jotta hänelle muodostuu selkeä ymmärrys

¹⁶⁹ Hakalehto–Wainio 2009, s. 604.

¹⁷⁰ Hakalehto–Wainio 2008, s. 49–51 ja 74.

¹⁷¹ Hakalehto–Wainio 2008, s. 5, 7–9. Ks. myös Muukkonen 2012, s. 4–5 ja 7. Oikeudenalakohtaiset erot näyttäytyvät myös tutkimuskirjallisuudessa, jossa ei Hakalehto–Wainion mukaan vahingonkorvausvastuuta yleensä edes mainita hallinnon oikeusturvakeinoja käsitellessä. Hänen mukaansa problematiikka liittyy hallinto-oikeuden ja vahingonkorvausoikeuden tapoihin lähestyä tutkimuskohdettaan. Kun viranomaisen väitetään toimineen virheellisesti, hallinto-oikeus on kiinnostunut siitä, onko toiminta ollut sitä sääntelevien normien mukaista. Vahingonkorvausoikeus puolestaan keskittyy viranomaistoiminnassa aiheutuneen vahingon ja sen syntyprosessin arviointiin ja selvittää korvausvastuun mahdollista täyttymistä. Selitystä vahingonkorvauskysymysten poissaoloon hallinto-oikeudessa voidaan Hakalehto–Wainio mukaan etsiä hallintoprosessin ja siviiliprosessin erottelussa. Ks. Hakalehto–Wainio 2008, s. 3–4.

viranomaiskoneiston toiminnasta ja toimivaltasuhteista. Korkeimman oikeuden ratkaisujen perustelut (KKO 1989:50; KKO 2009:24) auttavat hahmottamaan, minkäläisten kriteerien täytyessä toiminta kuuluu julkisen vallan käytön piiriin. Näihin toiminnan ulottuvuuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi neuvontaa annettaessa.

3.5 Hyvän hallinnon perusteet osana julkisen vallan käyttäjän virkavastuuta

Julkisen vallan käyttäjän toimintaan kohdistuu lainmukaisuuden vaatimuksen lisäksi laadullisia vaatimuksia hyvästä hallinnosta. Valtiosääntöinen pohja hyvälle hallinnolle löytyy perustuslain oikeusturvasäännöksestä (21 § 2 mom), jossa ilmaistaan hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet: ”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” Oikeusturvasäännöksen myötä oikeusturva tulee perusoikeutena sovellettavaksi kaikessa julkisen vallan toiminnassa.¹⁷²

Hyvä hallinto on laaja-alainen käsite ja sen merkitysisältöön vaikuttaa kulloinkin tarkasteltavana olevan tehtävän luonne. Kaikki hyvän hallinnon vastainen toiminta ei ole oikeudellisesti sanktioitua, mutta toiminta saattaa tulla ylimpien laillisuusvalvojien toimeksi tarkastelluksi hyvän hallinnon vastaisena menettelynä. Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä hyvään hallintoon on liitetty niin sanottuun hyvään hallintotapaan liittyviä kysymyksiä, esimerkiksi vaatimus hallinnon palveluhenkisyydestä.¹⁷³

Perustuslain oikeusturvasäännöksessä (21 §) ilmaistua velvoitetta turvata hyvän hallinnon takeet lailla konkretisoi hallintolaki (434/2003). Hallintolaissa säädetään *hyvän hallinnon perusteista* (6–10 §), jotka ovat lain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan lainsäätäjän hallintotoiminnalle asettamia laadullisia vähimmäisvaatimuksia ja tarkoitettu täydentämään hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä. Hyvän hallinnon perusteisiin sisältyvät hallintolaissa ilmaistut hallinnon oikeusperiaatteet (6 §) sekä hallinnon asiakkaaseen kohdistuvat toiminnan laatuvaatimukset (7–10 §), joita ovat viranomaisen palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Lisäksi hyvän hallinnon

¹⁷² Väättänen 2011, s. 72.

¹⁷³ Väättänen 2011, s. 76, 80 ja 82. Laillisuusvalvonnan käytännöstä ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 95–96.

takeisiin lasketaan kuuluviksi menettelyllisistä oikeusperiaatteista esteellisyyden huomioon ottaminen (27–29 §), asianosaisen kuuleminen (34 §) ja päätöksen perustelevuus (45 §).¹⁷⁴

Hyvän hallinnon perusteet ovat yleishallinto-oikeudellisesti merkittäviä, sillä niissä vahvistetaan viranomaisen harkintavaltaa sitovat *hallinnon oikeusperiaatteet* (6 §) eli yhdenvertaisuus-, puolueettomuus-, tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet. Hallinto-oikeuden yleisinä periaatteina ne ovat velvoittavia oikeussääntöjä, joiden soveltamisala on hallintolaissa ilmaistuja menettelysääntöjä laajempi. Soveltamisalana on kaikentyyppinen hallintotoiminta, päätöksenteon lisäksi myös tosiasiallinen toiminta ja tosiasiallinen julkisen vallan käyttö. Hallinnon oikeusperiaatteita nimitetään myös viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteiksi ja oikeusperiaatteiden rikkomista harkintavallan väärinkäytöksi. Hallinnon asiakkaalle asian käsittely viranomaisessa edellä mainittuja periaatteita noudattaen on osa preventiivistä oikeusturvaa.¹⁷⁵

Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen kuuluu yleisiin virkavelvollisuuksiin. Virkamiesoikeudellinen vastuu voi konkretisoitua rikoslainsäädännössä (39/1889) säädettyinä virkavelvollisuuden rikkomisena (40 luku, 9–10 §), mikäli virkamies toimii hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti: toimii selvästi ja olennaisesti epätasapuolisesti, puolueellisesti tai lain tarkoituksen vastaisesti tai käyttää väärin harkintavaltaansa. Oikeusperiaatteiden vastainen menettely voidaan huomioida sekä muutoksenhaun yhteydessä että itsenäisenä valitusperusteena.¹⁷⁶ Oikeusturvaperusoikeuteen kytkeytyvien menettelyvaatimusten (esteellisyys, asianosaisen kuuleminen, päätöksen perustelevuus) noudattamatta jättäminen hallintoasiassa on menettelyvirhe, joka tekee päätöksestä oikeudellisesti pätemättömän siten, että asianosainen saa päätöksen kumottua tekemällä oikaisuvaatimuksen tai valituksen.¹⁷⁷

Hallinnon oikeusperiaatteisiin lukeutuvan *yhdenvertaisuusperiaatteen* mukaan hallintotoiminnassa tulee noudattaa tasapuolista ja johdonmukaista käytäntöä. Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) oikeusperiaatteena ilmaistu yhdenvertaisuus nähdään vertailuperiaatteena, jossa kahta tai useampaa tapausta verrataan toisiinsa. Tasapuolisella kohtelulla tarkoitetaan, että merkityksellisessä suhteessa samanlaiset asiat tulee ratkaista samalla

¹⁷⁴ Kulla 2015, s. 13; HE 72/2002 vp, s. 33, 54 ja 59.

¹⁷⁵ Väättänen 2011, s. 80; Kulla 2015, s. 1, 39 ja 95. Ks. myös HE 72/2002 vp, s. 33.

¹⁷⁶ Kulla 2015, s. 71 ja 93.

¹⁷⁷ Väättänen 2011, s. 81.

tavoin ja hallinnossa asioiville turvataan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen. Johdonmukainen käytäntö merkitsee tasapuolisuutta ajallisessa suhteessa. Yhdenmukaisuuden vaatimuksesta voidaan poiketa ainoastaan hyväksyttävästä syystä, joka voi olla esimerkiksi lainsäädännön muuttuminen tai yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 9 §:ssä säädetty positiivinen erityiskohtelu. Oikeuskäytännössä (KHO 2002:43) ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin (EOA 30.11.2005; AOA 24.10.2007) yhdenvertaisuusperiaatetta on usein käytetty ratkaisuperusteena.¹⁷⁸

Normipohjan yhdenvertaisuusperiaatteelle luo perustuslaissa (731/1999) ilmaistu yleinen yhdenvertaisuussäännös (6 § 1 mom), minkä lisäksi yhdenvertaisuuslaista (1325/2014) ja tasa-arvolaista (609/1986) löytyvät keskeiset tasa-arvosäännökset ja syrjäntäkieltosäännökset.¹⁷⁹ Kulttuuriympäristön viranomaistehtävissä yhdenvertaisuusperiaate voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi lupa-asioita käsiteltäessä. Sisällöllinen yhdenvertaisuus edellyttää, että lain mukaisia lupaperusteita tulkitaan samalla tavoin kaikkien hakijoiden osalta. Menettelyllinen tasapuolisuus puolestaan vaatii, että viranomaisen ottaa kaikki hakijat huomioon yhdenvertaisesti selvityksiä hankkiessaan. Viranomaisen tulee myös mahdollisuuksien mukaan edistää kaikkien asianosaisten tosiasiallista mahdollisuutta osallistua menettelyyn, esimerkiksi järjestämällä kuulemistilaisuuksia.¹⁸⁰

Objektiviteetti- eli puolueettomuusperiaate edellyttää viranomaisen toimien olevan asiallisia ja perusteltavissa. Sisällöltään väljää puolueettomuusperiaatetta konkretisoi muun muassa perustuslaissa (731/1999) ilmaistu lainalaisuusperiaate, rikoslain (39/1889) virkarikossäännökset sekä virkamieslainsäädännössä ilmaistu virkamiesten sivutoimien rajoittaminen. Puolueettomuusvaatimus kohdistuu kaikenlaiseen viranomaistoimintaan aina kirjallisista päätöksistä virkamiehen käyttäytymiseen asti. Ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä (EOA 16.12.2013; OKa 17.1.2012) on tarkennettu puolueettomuusperiaatteen alaa.¹⁸¹

¹⁷⁸ HE 72/2002 vp, s. 54. Ks. myös Kulla 2015, s. 97. Korkein hallinto-oikeus arvioi yhdenvertaista kohtelua fysioterapiapalveluiden saatavuuden osalta (KHO 2002:43), eduskunnan oikeusasiamies pohti ratkaisussaan (AOA 24.10.2007) yliopistojen opiskelijavalintojen valintaperusteita sekä käsitteli yhdenvertaisuudesta poikkeamista kunnan kulttuuriavustusten jaossa (EOA 30.11.2005).

¹⁷⁹ Kulla 2015, s. 97.

¹⁸⁰ Viranomaisen velvollisuuksista, ks. Kulla 2015, s. 98–99.

¹⁸¹ Kulla 2015, s. 105. Eduskunnan oikeusasiamies linjasi puolueettomuudesta viranomaisen sidosryhmäyhteistyön osalta (EOA 16.12.2013). Valtioneuvoston oikeuskansleri (OKa 17.1.2012) katsoi, että koulujen uskonnolliset tilaisuudet tulee järjestää siten, ettei kukaan joudu osallistumaan vasten tahtoaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen.

Puolueettomuusperiaate ilmenee erityisesti hallintolaissa (434/2003) ilmaistuissa *esteellisyyssäännöksissä* (27–30 §). Esteellisyydellä viitataan virkatehtävissä esiintyvään eturistiriitaan. Esteellinen henkilö ei saa ottaa osaa hallintoasian käsittelyyn eikä olla läsnä asiaa käsiteltäessä (27 § 1 mom). Hallintoasian käsittelyyn kuuluvia menettelytoimia ovat hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan päätöksenteko sekä toimet, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista ja jotka voivat vaikuttaa päätöksen sisältöön. Näistä mainitaan nimenomaisesti valmistelutoimet ja esittely, lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Asian käsittelyksi ei katsota tavanomaista toimistotyötä ja siihen verrattavia rutiinitöitä. Esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn on menettelyvirhe, joka vaikuttaa toimen oikeudelliseen pätevyyteen. Esteellisenä toimineen virkamiehen saattaminen virkavastuuseen on myös mahdollista.¹⁸²

Hallintolain (434/2003) esteellisyyssäännöksiä sovelletaan julkishallinnon virkasuhteisten henkilöiden ohella myös muihin asian käsittelyyn osallistuviin henkilöihin sekä tarkastuksen suorittajiin näiden käyttäessä julkista valtaa (27 § 2 mom). Henkilöryhmistä, joihin esteellisyyssäännöksiä sovelletaan, mainitaan hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) nimenomaisesti ulkopuoliset asiantuntijat, hallinnon harjoittelijat sekä työsuhteinen henkilöstö niin julkishallinnossa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä kuin yksityisissä organisaatioissa. Julkisen vallan ala tulkitaan esteellisyyssäännösten osalta yhtä laaja-alaisesti kuin rikoslaissa (39/1889): julkisen vallan käytön piiriin kuuluu päätöksenteko, välitön julkisen vallan käyttö sekä julkisen vallan käytön valmistelu.¹⁸³

Esteellisyyssperusteet ilmaistaan hallintolain 28 §:ssä. Lain mukaan esteellisyyttä ei arvioida konkreettisesti vaan perusteeksi riittää, että puolueettomuus on objektiivisesti arvioiden saattanut vaarantua.¹⁸⁴ Oikeuskäytännössä on linjattu tilanteita, joissa esteellisyyssäännökset tulevat sovellettaviksi. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan (KHO 2012:100) henkilön olleen virka-asemansa puolesta esteellinen osallistumaan julkiseen hankintaan. Ratkaisussaan (KHO

¹⁸² HE 72/2002 vp, s 86. Kulla 2015, s. 183 ja 186. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että julkisen hallintotehtävän hoitajan on syytä pidättäytyä myös rutiiniluonteisista tehtävistä varsinkin silloin, jos hänen intressinsä käsiteltävässä asiassa on merkittävä. Ks. Kulla 2015, s. 183.

¹⁸³ HE 72/2002 vp, s. 80. Tosiasialliseen hallintotoimintaan, esim. hoito- ja opetustyöhön, ei sovelleta hallintolain esteellisyyssäännöksiä, mutta sitä koskee hallintolain 6 §:n mukainen puolueettomuusvaatimus.

¹⁸⁴ Kulla 2015, s. 182–183. Hallintolaissa (434/2003) ilmaistuja esteellisyyssperusteita (28 §) ovat osallisuus-, edustajan-, intressi-, palvelussuhde- ja yhteisöjäävi sekä virasto- ja laitosjäävi. Lisäksi mainitaan yleislausekkeeseen perustuva jäävi.

2011:86) tuomioistuin linjasi, ettei esteellisyysääntely koskenut kaavan valmisteluun osallistuneen ohjausryhmän jäseniä, koska ohjausryhmä ei ole kuntalaissa tarkoitettu kunnan toimielin.

Koska esteellisyysäännösten soveltamisala on laaja ja säännökset ulottuvat myös julkisen vallan käytön valmisteluun, voi esteellisyys arvioida olevan keskeinen virkavastuun riskipaikka alueellisten vastuumuseoiden viranomaistehtävissä. Riski tunnistetaan museokentällä hyvin, mikä ilmenee vuonna 2017 tehdyssä maakuntamuseokyselyssä. Kyselyssä 57% museoista ilmaisi, että kunnallisen museon toimiminen lausunnonantajana kaupungin hankkeissa aiheutti toisinaan ristiriitoja tai jääviysongelmia.¹⁸⁵

Oikeusperiaatteisiin kuuluvan *tarkoitussidonnaisuuden* periaatteen kohdalla on kyse yleisestä toimi- ja harkintavallan väärinkäyttökiellosta. Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) tarkennetaan periaatteen sisältöä: viranomaisen ei saa käyttää toimivaltaansa tai ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.¹⁸⁶ Periaatteen rikkominen voi tulla arvioitavaksi tilanteessa, jossa viranomaisen pitkittää tai viivyyttää tarpeettomasti asian käsittelyä ja tästä seuraa vahinkoa asianosaiselle. Oikeuskirjallisuudessa esimerkkitalanteina on mainittu muun muassa lupa- tai etuushakemusten tai kaavoitusasioiden normaalia hitaampi käsittely.¹⁸⁷

Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on viitannut tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen linjatessaan (KHO 2014:98), ettei lainsäädäntöä voida kiertää siten, että henkilö otetaan tilapäisesti virkasuhteeseen ainoastaan julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hoitoa varten. Myös hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) korostetaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen merkitystä virkanimitysten osalta. Hallituksen esityksen mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaate estää myös sen, ettei viran lakkauttamispäätöstä voida tehdä siksi, että halutaan päästä eroon tietystä virkamiehestä.¹⁸⁸ Linjauksella on merkitystä myös aluevastuumuseoiden viranhaltijoille.

¹⁸⁵ Uusi-Seppä 2017, s. 26–27. Palvelussuhdejääviä (28 § 4 mom.) koskevan poikkeuksen mukaan palvelussuhde kuntaan ei tee luottamushenkilöä, viranhaltijaa tai työsopimussuhteista henkilöä esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Kunnan rakennustarkastaja ei siten ole esteellinen käsittelemään kunnan rakennushanketta koskevaa asiaa. Asianosainen kunta on kunta, jonka viranomaisen käsittelee asiaa. Ks. HE 268/2014 vp, s. 209.

¹⁸⁶ HE 72/2002 vp, s. 55.

¹⁸⁷ Väättänen 2011, s. 98–99.

¹⁸⁸ Hallituksen esityksestä ks. HE 72/2002 vp, s. 55. Virkanimitysten osalta sovellettavaksi tulee myös hallintolain (434/2003) 6 §:ssä ilmaistu suhteellisuusperiaate. Periaatteen mukaisesti virasta vapauttamisen perustetta on

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa toimien tarkoitukseen. Hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan viranomaisen tulee mitoittaa toimet alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tavoiteltava vaikutus. Suhteellisuusperiaate on merkityksellinen erityisesti asianosaisille velvoitteita asettavassa päätöksenteossa sekä asianosaisten tahdosta riippumattomissa toimenpiteissä, esimerkiksi pakkokeinojen käytössä. Periaate tulee sovellettavaksi myös valvontatilanteissa, joissa viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Tällaisina tilanteina hallituksen esityksessä mainitaan muun muassa rakennusvalvonta- ja työsuojelutilanteet.¹⁸⁹ Korkein hallinto-oikeus on viitannut suhteellisuusperiaatteeseen ratkaisuisaan, jotka ovat koskeneet maksujen kohtuullisuutta (KHO 2009:78), oleskeluluvan epäämistä (KHO 2001:53) sekä elinkeinon harjoittamisen rajoituksia (KHO 2012:108).

Kulttuuriympäristötehtävien osalta suhteellisuusperiaate voi tulla sovellettavaksi suoritettaessa rakennusperintölain (498/2010) mukaisia rakennussuojelumääräysten rikkomisepäilyjä koskevia tarkastuksia (18 § 2 mom). Tarkastusten suorittamista määrittää myös hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetyt tarkastusta koskevat ehdot. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suojeltavaan rakennukseen tehtävä tarkastus tai katselmus ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa, eikä asianosaiselta tule vaatia enempää selvitystä kuin asian ratkaisemiseksi on tarpeen. Valvontatoimenpiteet tulee mitoittaa siten, että ne ovat oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Oikeusperiaatteisiin lukeutuvalla *luottamuksensuojan* periaatteella suojataan hallinnossa asioivalle oikeusjärjestyksen perusteella syntyneitä oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuoja kohdistuu viranomaisen velvollisuuteen noudattaa tekemiään päätöksiä tai antamia lupauksia sekä velvollisuuteen noudattaa omaksuttua tulkintalinjaa.¹⁹⁰ Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan viranomaisen esittämät yleisluonteiset käsitykset tai lupaukset eivät tue luottamusvaatimusta, mutta luottamusvaatimuksen on katsottu täyttyvän silloin, kun

tarkasteltava suhteessa siihen, mitä toimenpide seuraamuksineen virkamiehelle henkilökohtaisesti merkitsee. Ks. HE 72/2002 vp, s. 55.

¹⁸⁹ HE 72/2002 vp, s. 55. Ks. myös Väättänen 2011, s. 96.

¹⁹⁰ Luottamuksensuoja korostuu hallinto-oikeussuhteessa, sillä siinä on kyse yksipuolisesta vallankäyttösuhteesta, jossa heikomman osapuolen eli yksityisen luottamusta on katsottu tärkeäksi suojata. Ks. Hakalehto–Wainio 2008, s. 233–234.

viranomaisen harkinta on oikeudellisesti sidottua eikä mahdollinen oikeustilan muutos ole ollut kohtuudella ennakoitavissa. Oikeusjärjestys ei suojaa lainvastaista toimintaa, samoin suojantarpeen poistaa asianosaisen vilppi tai päätöksen perustuminen asianosaisen antamiin olennaisesti puutteellisiin tai virheellisiin tietoihin. Luottamuksensuojaa ei synny myöskään tilanteissa, joissa viranomaisen toiminnan virheellisyys, esimerkiksi neuvonnan virheellisyys, on ollut asiakkaan kohtuudella havaittavissa.¹⁹¹

Oikeuskäytännössä on viitattu usein luottamuksensuojaan. Eräissä tapauksissa (KHO 23.1.2001 T 102; KHO 2.10.1998 T 2104) periaatteelle on annettu ratkaiseva merkitys. Luottamuksensuojaa ovat ratkaisuisaan korostaneet myös ylimmät laillisuusvalvojat.¹⁹² Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu luottamuksensuojan periaatteen tiukentaneen julkisen vallan käyttäjän huolellisuusvaatimuksia ja vaikuttavan julkisen vallan käyttäjien toimiin preventiivisesti, koska virkamiehet ja muut julkisen vallan käyttäjät pyrkivät toimimaan huolellisesti ja odotusten mukaisesti välttääkseen seuraamukset.¹⁹³

Kulttuuriympäristön viranomaistehtävissä luottamuksensuojan voi arvioida tulevan sovellettavaksi erityisesti neuvontatehtävissä, sillä hallinnossa asioivan tulee lähtökohtaisesti voida luottaa ”museoviranomaiselta” saamiinsa neuvoihin. Museolain (314/2019) esitöiden (HE 194/2018 vp) ja vuonna 2017 toteutetun maakuntamuseoselvityksen mukaan alueelliset vastuumuseot toimivat ohjaajina valtionavustusasioissa, jakavat tietoa rakennusperinnön ja muinaisjäännösten hoitoon tarkoitettujen avustusten hakumahdollisuuksista ja neuvovat hakemusten täytössä. Museovirkailijan rooli neuvontatyön osalta voi verrata työvoimaneuvojaan, jonka julkisen vallan käyttöä korkein oikeus arvioi vahingonkorvausvastuuta koskevassa ratkaisussaan (KKO 1989:50).¹⁹⁴

Oikeusperiaatteiden lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin sisältyvät hallintolaissa (434/2003) ilmaistut toiminnan laatuvaatimukset (7–10 §). Vaatimukset ovat muotoilultaan väljiä ja ne ovat saaneet sisältöä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä. *Viranomaisen palveluperiaate*

¹⁹¹ HE 72/2002, s. 56.

¹⁹² Korkein hallinto-oikeus on linjannut viranhaltijan voineen luottaa entisten ehtojen säilymiseen viran siirtyessä (KHO 23.1.2001 T 102) sekä verohallituksen antaman ohjeen tukevan luottamuksensuojaa (KHO 2.10.1998 T 2104). Ks. myös korkeimman oikeuden ratkaisut tilaajan luottamuksensuojasta telakkayhtiön konkurssin yhteydessä (KKO 1999:31) ja oikeudesta luottaa kalastuskiintiöitä koskeviin päätöksiin (KKO 2004:65). Luottamuksensuojan periaatteen merkityksestä viranomaisen harkintavaltaa rajoittavana yleisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena, ks. OKAa 12.3.2001 D7/20/01 ja AOA 30.12.1999 D 1040/4/97.

¹⁹³ Hakalehto–Wainio 2008, s. 236.

¹⁹⁴ HE 194/2018 vp, s. 29. Maakuntamuseokyselystä ks. Uusi-Seppä 2017, s. 19.

ja palvelun asianmukaisuus (7 §) korostaa asiakkaan näkökulmaa. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on järjestettävä niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lisäksi palvelun tulee olla vaivatta saatavilla ja helppokäyttöinen.¹⁹⁵ Palveluperiaatesäännöksen pyrkimyksenä on taata palvelun järjestämisen yleiset lähtökohdat. Säännöksessä asetetut vaatimukset koskevat vain viranomaisasiointiin tarkoitettujen palvelujen järjestämistä.¹⁹⁶ Oikeussuojan turvaamiseen verrattuna palveluperiaate näyttöytyy toissijaisena vaatimuksena: julkisen vallan käyttäjä ei voi tinkiä muista lainmukaiselle asian käsittelylle asetetuista vaatimuksista palveluperiaatteeseen vedoten. Esimerkiksi hallintolaissa (434/2003) säädettyä kuulemisvelvollisuutta (34–36 §) ei voi laiminlyödä asian käsittelyn jouduttamiseksi. Kuulemisvelvoitteen täyttäminen on siten lakiperusteisesti hyväksytty peruste palvelun saannin viivästymiselle.¹⁹⁷

Viranomaisen palveluperiaatetta ilmentää hallintolaissa ilmaistu *neuvontavelvollisuus* (8 §), jonka mukaan viranomaisen tulee toimivaltansa rajoissa antaa asiakkaalle hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvonnan tulee olla maksutonta. Lisäksi viranomaisen on pyrittävä niin sanotun opastamisvelvollisuuden mukaisesti ohjaamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, mikäli asia kuuluu toisen viranomaisen toimivaltaan.¹⁹⁸

Neuvontavastuun alaa täsmennetään hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp), jossa todetaan hallintoasian hoitamiseen liittyvän neuvonnan (8 § 1 mom.) tarkoittavan vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Viranomaisen tulee antaa hallinnossa asioivalle neuvoja siitä, miten asia pannaan vireille, mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi, informoida hallintoasian käsittelytavasta ja -vaiheista sekä oikaista asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä. Viranomainen ei kuitenkaan täytä lomakkeita tai laadi asiakirjoja asiakkaan puolesta, eikä ennakoi yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan voi liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa, esimerkiksi kysymyksiä siitä kuka asiaa hoitaa tai kuinka kauan asian käsittely kestää.¹⁹⁹

¹⁹⁵ HE 72/2002 vp, s. 61; Mäenpää 2018, s. 175–176.

¹⁹⁶ HaVM 29/2002 vp, s. 8.

¹⁹⁷ Väättänen 2011, s. 106. Hallintolaissa (434/2003) ilmaistun kuulemisvelvoitteen (34 §) mukaan asianosaiselle tulee ennen asian ratkaisemista varata tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

¹⁹⁸ Kulla 2015, s. 118.

¹⁹⁹ HE 72/2002 vp, s. 57–58. Ks. myös Kulla 2015, s. 119–120.

Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) viranomaisen neuvontavelvollisuuteen on liitetty myös rajoituksia: neuvontavelvollisuus koskee vain viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Lisäksi neuvonta koskee vain asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä. Neuvonnan edellytyksenä on konkreettinen neuvonnan tarve. Neuvonnan tarve ja laajuus tulee ratkaista jokaisessa tapauksessa erikseen samalla arvioiden, kuinka hyvin asiakas pystyy selviytymään itse asiansa hoitamisesta. Neuvonnan tarvetta vähentää, mikäli asiakas käyttää julkista oikeusavustajaa tai asianajajaa asiansa hoitamiseen. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet esityksessä linjattua neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi.²⁰⁰ Asia ilmenee esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä (AOK 21.2.1997; AOK 5.8.1997; AOK 10.9.1997; OKa 7.5.2001), jossa neuvontaperiaatetta on tulkittu siten, että neuvontaa edellytetään myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä.

Hallinnon laatuvaatimuksista *hyvän kielenkäytön vaatimus* (9 §) edellyttää viranomaisen käyttävän asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaalla on oikeus käyttää viranomaisessa asioidessaan omaa kieltään sen mukaisesti kuin erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista. Hyvään hallintoon kuuluu myös *viranomaisten yhteistyö* (10 §). Viranomaisen tulee avustaa toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa ja pyrkiä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisen tulee tehdä tämä toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä on laillisuusvalvontakäytännössä (AOKVM 26.2.1998 D 849/1/97) katsottu olevan keskeinen merkitys perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta.

Hyvän hallinnon toteutuminen on säädetty ulottumaan myös tilanteisiin, joissa viranomaisen delegoi julkisen hallintotehtävän viranomaiskoneiston ulkopuolelle, siten kuin perustuslain 124 §:ssä säädetään. Säännöksen lähtökohtana on hyvän hallinnon ja oikeusturvan takaaminen hallinnossa asioivalle riippumatta siitä kuka hallintotehtävää hoitaa.²⁰¹

²⁰⁰ HE 72/2002 vp, s. 58.

²⁰¹ HE 1/1998 vp, s. 179.

4 YKSITYISET MUSEOT JULKISTEN HALLINTOTEHTÄVIEN HOITAJINA: OIKEUDELLISIA ERITYISPIIRTEITÄ

4.1 Valtiosääntöiset reunaehdot julkisen hallintotehtävän siirrolle

Edellisissä luvuissa on analysoitu museoiden käyttämän julkisen vallan luonnetta ja arvioitu, mitkä oikeudelliset käsitteet ovat relevantteja käytettäviksi museoiden kulttuuriympäristötehtävistä. Lisäksi on tuotu esiin virkavastuun toteuttamistavat ja tilanteet, joissa kulttuuriympäristön viranomaistehtäviin liittyvän virkavastuun voi arvioida toteutuvan. Se, mitä kulttuuriympäristön viranomaistehtäviin kohdistuvasta julkisen vallan käytöstä ja virkavastuusta on säädetty, koskee kunnallisten museoiden ohella myös yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämiä museoita, sillä valtiosääntöoikeudellisesti eri linjoja tarkastellaan yhtenäisesti johtuen perustuslain (731/1999) 124 §:n universaalista soveltamisalasta.

Säännöksen (124 §) mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslainsäätäjän linjaus noudattaa *organisaationeutraliuden* ajatusta, mikä tarkoittaa sitä, että hallinnon tulee näyttäytyä asiakkaalle samanlaisena riippumatta palvelun tarjoajasta. Oikeusvaltiollisen ajattelumallin mukaan yksilön perusoikeudet, esimerkiksi yhdenvertaisuus, eivät saa vaarantua hallintotehtävää hoitavan oikeudellisen statuksen vuoksi.²⁰² Eduskunnan oikeusasiamies on esimerkiksi ratkaisussaan (EOA 30.4.2012) konkretisoitunut, mitä hyvän hallinnon heikentämiskiellolla käytännössä tarkoitetaan.²⁰³

Organisaationeutraliutta tukevat useat perustuslain säännökset. Valtiosääntöisen perustan oikeusturvalla luo perustuslaissa ilmaistu lainalaisuuden periaate (2 § 3 mom), oikeusturvasäännös (21 §) ja säännös virkavastuusta (118 §). Oikeusturvasäännöksessä ilmaistu vaatimus hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta tulee perusoikeutena sovellettavaksi kaikessa julkisen vallan toiminnassa, myös silloin kun yksityinen hoitaa julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 3/2009 vp) velvollisuus noudattaa oikeusturvan takeena

²⁰² Muukkonen 2012, s. 4, 10–11; Koivisto 2014, s. 678. Säännöksessä 124 § ilmaistut vaatteet konkretisoidaan hallintolaissa (434/2003), jossa 2 §:n 3 momentissa ilmaistaan, että hallintolain säännöksiä sovelletaan myös julkisoikeudellisissa yhdistyksissä ja yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

²⁰³ Ratkaisu (EOA 30.4.2012) koski lentokentän turvatarkastusten järjestämistä.

olevia hallinnon yleislakeja johtuu suoraan laista silloin kun julkinen hallintotehtävä ulkoistetaan sopimuksella, eikä hallinnon yleislakien noudattamista tarvitse kirjata sopimukseen.²⁰⁴

Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin, että perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmattomaksi luonnehdittuihin lakeihin sisältyy toisinaan tulkinnallista väljyyttä ja valtiosääntöoikeudellisia liitännäiskysymyksiä.²⁰⁵ Väitteen voi katsoa pitävän paikkansa myös museolain osalta. Vaikka perustuslakivaliokunta (PeVL 54/2018 vp) katsoi säädettäväksi ehdotetun museolain (HE 194/2018 vp) olevan ongelmaton perustuslain 124 §:n näkökulmasta, on museoiden kulttuuriympäristötehtävien osalta vaikea etukäteisesti arvioida esimerkiksi virkavastuun toteutumisen riskipaikkoja, koska julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön käsitteiden määritelmä on tulkinnallinen ja vaihtelee eri sääntely-ympäristöissä.²⁰⁶

Perustuslain 124 §:ssä mahdollistama julkisen hallintotehtävän siirto viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei myöskään näyttäydy ongelmattomana. Säännöksen sanamuoto viittaa siihen, että mikä tahansa julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle, kunhan lakiin kirjatusta reunaehdoista huolehditaan. Reunaehdoista ovat siirron tarkoituksenmukaisuus sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantamisen kieltö. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) perustuslainsäätäjän tahto näyttäytyy kuitenkin säännöksen sanamuotoa jyrkkälinjaisempana. Hallituksen esityksessä linjataan säännöksen tarkoituksena olevan nimenomaisesti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perusteluissa korostetaan virkamieshallintoperiaatteen ensisijaisuutta.²⁰⁷

Julkisen hallintotehtävän siirtoon (124 §) kytkeytyy valtiosääntöoikeudellinen kysymys *virkamieshallintoperiaatteen* määrittelystä. Oikeuskirjallisuuden mukaan virkamieshallintoperiaatteen määrittely on pohjautunut pääosin perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoihin ja periaatteeseen liittyvä valtiosääntöoikeudellinen problematiikka on

²⁰⁴ PeVL 3/2009 vp, s. 5. Hallinnon yleislakeja ovat hallintolain (434/2003) ohella muun muassa kielilaki (423/2003), saamen kielilaki (1086/2003) ja julkisuuslaki (621/1999).

²⁰⁵ Keravuori–Rusanen 2008, s. 53.

²⁰⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ks. PeVL 54/2018 vp, s. 3. Toisaalta hallintovaliokunta on korostanut, ettei viranomaistoiminnassa keskeisintä ole tunnistaa hallintoasiaa, vaan pyrkiä varmistumaan siitä, täyttääkö hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti. Hallinnon asiakkaan näkökulmasta viranomaistoimintana näyttäytyy sekä hallintoviranomaisten että yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta. Ks. HaVM 29/2002 vp, s. 5.

²⁰⁷ HE 1/1998 vp, s. 178–179. Ks. myös Muukkonen 2012, s. 9–10.

koskenut lähinnä periaatteesta poikkeamista, ei niinkään periaatteen olemassaoloa.²⁰⁸ Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan perustuslakivaliokunta on lähtenyt aiempien linjaustensa (PeVL 37/1992 vp) osalta siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ”ehdotonta estettä” antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille. Tällöin on kuitenkin huolehdittava oikeusturvanäkökohdista, julkisia tehtäviä hoitavien kuulumisesta rikosoikeudellisen vastuun piiriin ja siitä, että tehtävien hoitamisesta annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännöt. Hallituksen esityksessä korostetaan myös delegoituja julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä. Lisäksi tarkennetaan, että oikeusturvaan ja hyvään hallintoon liittyvät vaatimukset koskevat ennen kaikkea julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa.²⁰⁹

Julkisten hallintotehtävien siirto viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei siis ole vaihtoehtoinen tapa hoitaa julkisia hallintotehtäviä, vaan poikkeus pääsääntöön. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan hallintotehtävän siirrolle viranomaiskoneiston ulkopuolelle tulee olla hyvät perusteet ja siirron tarkoituksenmukaisuus tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnin perusteina mainitaan hallinnon tehokkuus, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä hallintotehtävän luonne. Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan (PeVL 6/2013 vp; PeVL 11/2014 vp) esimerkiksi palvelut voidaan ulkoistaa, mikäli palvelujen tarve lisääntyy yllättäen voimakkaasti, halutaan parantaa niiden alueellista saatavuutta tai palvelu halutaan koko maan kattavaksi.²¹⁰ Museolain esitöissä (HE 194/2018 vp) ilmaistu peruste – koko Suomen kattavat kulttuuriperintö- ja kulttuuriympäristöpalvelut – toimii näin perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisena tarkoituksenmukaisuuskriteerinä siirtää kulttuuriympäristön viranomaistehtäviä myös yksityisoikeudellisille toimijoille.

Perustuslain 124 § sallii julkisen hallintotehtävän siirron viranomaiskoneiston ulkopuolelle, mutta rajoittaa merkittävää julkista valtaa käyttävien piiriä. Säännöksen sanamuodon mukaan merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.²¹¹

²⁰⁸ Keravuori–Rusanen 2008, s. 89.

²⁰⁹ HE 1/1998 vp, s. 178–179. Aiemmistä linjauksista ks. PeVL 37/1992 vp, s. 1 ja 7. Oikeuskirjallisuudessa Muukkonen linjaa, että perustuslain 124 §:n tarkoitus on julkisten hallintotehtävien siirron *rajoittaminen* tehtäviin, joissa se on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä. Keravuori–Rusasen mukaan viranomaiskoneiston ulkopuolisiin suuntautuva julkinen tehtävänanto on *rajoitetusti hyväksyttävää* ja rajattava rutiiniluontoiseen ja sidottuun harkintaa sisältävään päätösvaltaan tai tällaisen päätösvallan käyttämisen valmistelutoimiin. Ks. Muukkonen 2012, s. 9–10; Keravuori–Rusanen 2008, s. 18 ja 474.

²¹⁰ PeVL 6/2013 vp, s. 2; PeVL 11/2014 vp, s. 2. Perustuslain esitöistä ks. HE 1/1998 vp, s. 179.

²¹¹ Ks. myös perustuslain esityöt HE 1/1998 vp, s. 179. Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu rajoitusten merkitystä: säännös (124 §) tekee julkisten hallintotehtävien ulkoistamisesta valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista, mutta mahdollistaa samalla yksityisen vallan kasvun, mikä saattaa olla uhka oikeusvaltiolle. Ks. Koivisto 2014, s. 677.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 46/2001 vp, PeVL 30/2010 vp) on kuitenkin katsottu, että muulle kuin viranomaiselle voidaan antaa merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvä tehtävä, jos tehtävä on luonteeltaan viranomaista *avustava* ja yksityisellä on erityisosaamista, jota viranomaisella ei riittävässä määrin ole. Tällöin on kuitenkin huolehdittava, ettei yksityiselle anneta itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta tehdä merkittävää julkista valtaa sisältäviä toimenpiteitä, lisäksi yksityisen toimivalta ja tehtävät tulee määritellä tarkasti.²¹²

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on koskenut kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia ja viranomaisen avustamista erilaisten muiden tarkastusten tekemisessä, mutta oikeuskirjallisuudessa on arvioitu tulkinnan pätevän yleisemminkin perustuslain 124 §:n soveltamisessa silloin, kun kyse on merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvistä tehtävistä. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 29/2013 vp) mukaan laissa tulee myös viitata hallintolain (434/2003) 39 §:n säännöksiin tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä, mikäli ulkoistettava hallintotehtävä sisältää valvontatyypisiä tarkastustehtäviä.²¹³ Alueellisten vastuumuseoiden tehtäviin lukeutuu rakennussuojelumääräysten rikkomisepäilyjä koskevilla tarkastuskäynneillä avustaminen, siten kuin rakennusperintölain (498/2010) 18 §:ssä säädetään.

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 47/2004 vp) mukaan viranomaista avustava tehtävä voi olla myös rutiininomainen lupien myöntäminen, mikäli tehtävään ei sisälly merkittävän julkisen vallan käyttöä. Rutiininomaisina lupina mainitaan kalastusluvut.²¹⁴ Kulttuuriympäristön suojeluun liittyvissä lupaprosesseissa – muun muassa purku-, siirto- tai kaivausluvut – kohteina ovat pääsääntöisesti ainutkertaiset kulttuuriperintökohteet ja maisema-arvot, joiden suojelulla tai käytön rajaamisella voi olla kytköksiä perustuslain (731/1991) 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan. Kyseessä on tällöin perusoikeussuojan piiriin kuuluviin oikeuksiin puuttuminen eli merkittävän julkisen vallan käyttö, johon liittyviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille.²¹⁵

²¹² PeVL 46/2001 vp, s. 4–5; PeVL 30/2010 vp, s. 10. Merkittävän julkisen vallan käytön käsitteestä ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 179.

²¹³ Hakalehto–Wainio 2008, s. 3–4; Giordani – Kava 2019, s. 8. Ks. myös PeVL 29/2013 vp, s. 2.

²¹⁴ PeVL 47/2004 vp, s. 2.

²¹⁵ Arkeologisen kulttuuriperinnön suojelun järein keino on muinaismuistolain (295/1963) 9 §:ssä säädetty kiinteän muinaisjäännöksen ja sen suoja-alueen pakkolunastus. Alueellisen vastuumuseon virkailijan osallistuminen valmistelutoimiin saattaa muodostua rikoslaissa (39/1889) säädetyn rikosoikeudellisen virkavastuun (40 luku 11 § 5b) perustavaksi.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että vaikka oikeudenalojen ero on kaventunut, julkisen ja yksityisen erot eivät ole kokonaisuudessaan hävinneet, mikä aiheuttaa jännitteitä delegoitaessa julkisia hallintotehtäviä yksityisoikeudellisille toimijoille. Ydinongelman muodostaa julkishallinnon ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen toimintaperiaatteiden erot, jotka vaikuttavat organisaationeutraaliuden ajatukseen. Julkishallintoa määrittelevät pääosin julkisoikeudelliset normit ja valtiosäännössä vahvistettavat toiminnan perusteet. Yksityisten yhteisöjen toimintaa puolestaan ohjaa yksityisoikeudellinen lainsäädäntö, joka painottaa toiminta- ja sopimusvapautta. Perustuslain 124 § voidaan nähdä keinona säilyttää julkisoikeudellisia oikeusturvatakeita toiminnan yksityisoikeudellistuksessa.²¹⁶

4.2 Virkailijan sopivuus ja pätevyys oikeudellisena kysymyksenä

Perustuslain (731/1999) 124 §:ssä ilmaistaan, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle saa vaarantaa perusoikeuksia, yksilön oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan hyvän hallinnon takeiden turvaamisen vaatimus korostaa julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolella hoitavien *koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä* tehtävään. Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan (PeVL 56/2002 vp) kelpoisuuden säännösperusteinen turvaaminen korostuu tehtävissä, joihin sisältyy yksilön perusoikeuksiin kohdistuvaa päätösvaltaa.²¹⁷ Kulttuuriympäristön viranomaistyö museoissa ei sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä (HE 194/2018 vp, PeVL 54/2018 vp), joten tehtävien hoidon pätevyysvaatimukseen ei kohdistu säännösperusteisen turvaamisen vaatimusta.²¹⁸ Koska julkisen hallintotehtävän hoitajan koulutus ja asiantuntemus on osa hallinnossa asioivan preventiivistä oikeusturvaa, on syytä tarkastella, minkälaiset oikeudelliset reunaehdot määrittävät julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle hoitavien virkailijoiden pätevyysvaatimuksia.

Museolaissa (314/2019) ilmaistaan minimivaatimukset museoammattillisten asiantuntijoiden määrystä museoissa sekä näiden koulutus- ja osaamisohjasta. Museolain mukaan (5 § 1 mom.

²¹⁶ Keravuori–Rusanen 2008, s. 40–42; Kulla 2015, s. 17–19.

²¹⁷ HE 1/1998 vp, s. 178–179; PeVL 56/2002 vp, s. 5. Perustuslakivaliokunnan lausunto koski kasvintuotannon valvontatehtäviä. Muina vastaavanlaisina tehtävinä, joihin kohdistuva kelpoisuus on säännösperusteisesti määritelty, mainitaan oikeuskirjallisuudessa tilintarkastus ja ajoneuvojen katsastus. Ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 393–394.

²¹⁸ HE 194/2018 vp, s. 38; PeVL 54/2018 vp, s. 3.

9 kohta) museolla tulee olla toiminnasta vastaava päätoiminen johtaja, jolla on virkaan tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, johtamistaitoa ja tehtävän edellyttämä riittävä perehtyneisyys museon toimialaan ja tehtäväkenttään. Lisäksi museolla tulee olla vähintään kaksi päätoimisessa palvelussuhteessa työskentelevää museoalan asiantuntijaa, ja näillä tulee olla soveltuva korkeakoulututkinto sekä suoritettut museologian perusopinnot (5 § 1 mom. 10 kohta). Toinen heistä voi olla samalla museon johtaja. Lisäksi museolla on oltava riittävä määrä muuta henkilökuntaa (5 § 1 mom. 11 kohta). Vaatimukset ovat museolaissa säädetyt kriteereitä, joiden täytyminen on edellytys museon hyväksymiselle valtionosuuteen oikeutetuksi ja aluevastuumuseostatuksen saamiselle (5 § 1 mom). Säännöksiä sovelletaan niin kuntien kuin yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämiin museoihin.

Museolakiin liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 194/2018 vp) ei henkilöstövaatimuksia tarkenneta, mutta museolaissa todetaan yleislausumana: "Henkilöstön riittävä määrä ja osaamiseen liittyvät tarpeet määräytyvät toiminnan luonteen ja sekä muiden tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella."²¹⁹ Vuonna 2017 maakuntamuseoille toteutetusta kyselystä ilmenee, että kulttuuriympäristön viranomaistehtäviä hoidetaan museoissa laajakirjoisella koulutus- ja osaamistaustalla. Kulttuuriympäristön asiantuntijatehtäviä hoitavien henkilöiden koulutustausta on selvityksen mukaan yleisimmin filosofian maisteri, arkkitehti tai konservaattori.²²⁰ Kulttuuriperintöä koskevissa erityislaeissa, esimerkiksi rakennusperintölaissa tai muinaismuistolaissa, ei ilmaista pätevyysvaatimuksia kulttuuriympäristötehtävien parissa työskenteleville museoiden asiantuntijoille.

Vaikka museolaissa ilmaistut pätevyysvaatimukset ovat väljät, asettaa perustuslaki (731/1999) ja hallintolaki (434/2003) reunaehdot julkisen hallintotehtävän hoitajan - erityisesti virkasuhteisen - pätevyydelle ja osaamis pohjalle. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että perustuslain lainalaisuusperiaatteesta (2 § 3 mom.) seuraa, että virkamiehen on oltava selvillä oman alansa sääntelystä ja soveltamiskäytännöstä. Vaatimus koskee myös tulkinnanvaraisia määräyksiä. Hallintolaissa asetetun palvelu- ja neuvontavelvollisuuden (7–8 §) on katsottu edellyttävän oman alan asiantuntijuutta.²²¹ Oikeuskirjallisuuden mukaan perustuslain esitöiden

²¹⁹ HE 194/2018 vp, s. 26–27. Museolaissa ilmaistut koulutusvaatimukset koskevat koko museota, eivät vain museon viranomaistehtäviä. Mikäli lain mukainen koulutusvaade täyttyy jo museon muun henkilökunnan osalta, kulttuuriympäristötehtäviä suorittavien virkailijoihin osaamis pohjaa määrittää vain "toiminnan luonne ja tapauskohtaiset olosuhteet".

²²⁰ Uusi-Seppä 2017, s. 19.

²²¹ Hakalehto–Wainio 2008, s. 238.

(HE 1/1998 vp) sanamuoto, joka korostaa julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolella hoitavien asiantuntemuksen ja koulutuksen merkitystä, nojaa virkamiesasemaan liittyvään *pätevyysolettamaan*.²²² Virkamiehiltä edellytetty korkeatasoinen virkakelpoisuus luo siten pätevyysstandardin myös delegoituja julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolella suorittaville.

Entä mitä ovat virkasuhteiselle henkilöstölle asetetut pätevyysvaatimukset? Virkasuhteen *nimitysperusteet* - taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto - on ilmaistu perustuslaissa (125 § 2 mom). Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan taidolla viitataan koulutuksen tai työkokemuksen avulla saatuun opilliseen harjaantumiseen, kyvyllä laadullisiin edellytyksiin (lahjakkuus, aloitteellisuus) ja koetellulla kansalaiskunnolla lähinnä nuhteettomuuteen. Virkaa täytettäessä ratkaistaan, mitä yleisillä nimitysperusteilla tarkoitetaan juuri nimenomaista virkaa täytettäessä.²²³

Nimitysperusteiden vastapainona arvioidaan virkaa hakevan *kelpoisuutta* eli pätevyyttä virkatehtävien hoitamiseen. Kelpoisuusehdot on jaettu yleisiin ja erityisiin. Yleisellä kelpoisuudella viitataan ikään, kielitaitoon ja tehtäväkohtaiseen sopivuuteen. Erityisen kelpoisuuden kriteerinä on tiedollinen ja taidollinen kelpoisuus, mikä tarkoittaa tutkintoa tai työkokemusta, joka osoittaa perehtyneisyyttä viran toimialaan. Kelpoisuusvaatimukset perustuvat kunnallisen viranhaltijalain (304/2003) 6 §:ssä ja valtion virkamieslain (750/1994) kolmannessa luvussa ilmaistuihin periaatteisiin. Kunnallisen viranhaltijalain esitöiden (HE 196/2002 vp) mukaan kelpoisuusvaatimukset voivat perustua työnantajan omiin päätöksiin niiltä osin kuin erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ei ole säädetty. Kunnilla on itsehallintonsa puitteissa valtiota enemmän vapauksia päättää viranhaltijoiden kelpoisuusvaatimuksista.²²⁴

Oikeuskirjallisuudessa on todettu julkishallinnon palvelussuhteiden muuttamisen työsopimussuhteiksi ja toimintojen ulkoistamisen sopivan huonosti perustuslainsäätäjän

²²² Keravuori–Rusanen 2008, s. 392. Viranomaiskoneiston ulkopuolella julkisia hallintotehtäviä hoidetaan aina työsopimussuhteissa. Työsopimussuhde on yksityisoikeudellinen sopimussuhde, jonka lähtökohta on sopimusvapaus. Yksityisen työnantajan arvioitavaksi jää, mikä merkitys ja painoarvo kulloinkin annetaan esimerkiksi museolaissa (314/2019) ilmaistuille käsitteille ”riittävä perehtyneisyys” tai ”soveltuva korkeakoulututkinto” (5 § 1 mom). Oikeuskirjallisuudessa onkin huomautettu, että julkisten toimintojen ulkoistamis- ja yksityistämiskehityksen myötä oikeudellisen sääntelyn kannalta on jouduttu uudenlaisten kysymysten eteen, kun julkisoikeudellisiin normeihin ryhdytään sääntelemään yksityisten välisiä oikeussuhteita. Ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 65–66.

²²³ HE 1/1998 vp, s. 180.

²²⁴ HE 196/2002 vp s. 30. Ks. myös Koskinen – Kulla 2019, s. 79.

ajatukseen, joka korostaa virkamieshallintoperiaatteen ensisijaisuutta.²²⁵ Jännitteen synnyttää palvelussuhdelajien erilainen oikeudellinen luonne. Julkisoikeudellisena palvelussuhteena virka syntyy yksipuolisen nimityksen kautta, jolloin virka ja sitä hoitava henkilö ovat toisistaan riippumattomia ja viran tehtävät säilyvät samoina virkailijan vaihtuessa. Työsopimussuhde puolestaan on yksityisoikeudellinen sopimussuhde, jossa on kyse työnantajan ja työntekijän suhteen määrittämisestä. Työsopimussuhteisen henkilön tehtävät määräytyvät työsopimuksen perusteella ja työtehtävistä voidaan sopia.²²⁶ Virkasuhteita koskevat perussäännökset ilmaistaan virkamieslaeissa ja työsuhteita koskevat työsopimuslaissa (55/2001).

Työsopimuslaissa (55/2001) ei ole määräyksiä työsuhteisen henkilön valintaprosessista, joten lainsäädännön näkökulmasta työnantaja voi ottaa työntekijäksi kenet haluaa. Virkasuhteeseen ottaminen sen sijaan edellyttää *viranottomenettelyä*, joka on kokonaisuudessaan hallintomenettelyä. Viranottomenettelyyn kuuluu kunnallisessa viranhaltijalaissakin (304/2003) säädetty julkinen hakumenettely (4–5 §), jolla lainvalmisteluaineiston (HE 196/2002 vp) mukaan turvataan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta sekä edistetään mahdollisimman hyvien hakijoiden rekrytoimisen julkishallinnon palvelukseen.²²⁷ Koska viranottomenettely on hallintomenettelyä, virkanimityksestä voidaan valittaa, mikä ei ole mahdollista työsopimussuhteiden osalta.²²⁸ Molempia palvelussuhdelajeja koskee syrjintäkielto, josta säädetään yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä sekä tasa-arvolain (609/1986) 7 §:ssä. Rekrytointimenettelyä ohjaa lainsäädännön ohella työnantajien omat rekrytointiohjeet ja kunnilla hallintosäännöstä tulevat määräykset.²²⁹

Virkasuhteeseen liittyvistä yleisistä velvollisuuksista säädetään kunnallisen viranhaltijalain (304/2003) 17 §:ssä luvussa ja valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:ssä. Virantoimitusvelvollisuuteen sisältyvää velvoitetta hoitaa tehtävät asianmukaisesti voidaan oikeuskirjallisuuden mukaan pitää lähtökohtana myös silloin, kun julkisia hallintotehtäviä hoitavat muut kuin virkasuhteiset henkilöt. Työsopimussuhteisen henkilön hoitaessa julkisia hallintotehtäviä asianmukaisuutta koskeva velvoite ei kuitenkaan perusta hallinnollista

²²⁵ Muukkonen 2012, s. 12–13. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 178–179.

²²⁶ Muukkonen 2012, s. 12–13. Ks. myös Mäenpää 2018, s. 1347.

²²⁷ HE 196/2002 vp, s. 27.

²²⁸ Koskinen – Kulla 2019, s. 79. Viranhaltijalain esitöistä ks. HE 196/2002 vp, s. 30. Julkisen hakumenettelyn poikkeuksista säädetään kunnallisen viranhaltijalain (304/2003) 4 §:n 3 momentissa.

²²⁹ Muukkonen 2012, s. 12–13. Kuntien hallintosäännön sisällöstä säädetään kuntalain (410/2015) 90 §:ssä.

virkevastuuta.²³⁰ Viranomaiskoneiston ulkopuolisella tehtävännannolla tavoitellaan oikeuskirjallisuuden mukaan yleensä parempaa asiantuntemusta, kuin mitä viranomaisen voi tarjota omien henkilöstövoimavarojensa rajoissa.²³¹ Tehtävien siirron yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämille museoille voi nähdä tukevan tätä tavoitetta.

Kokoavasti voidaan todeta, että kunnallisten museoiden viranhaltijoiden virkakelpoisuus voidaan asettaa lähtökohdaksi samoja tehtäviä työsopimussuhteissa suorittaville työntekijöille kunnilla ja yksityisissä. Koska pätevyysvaatimuksien sääntely museoalan tehtävien osalta on väljää, on alan sisäisillä toimintamalleilla ja vakiintuneilla käytännöillä suuri merkitys. Pätevyysvaatimuksien väljän sääntelyn voi arvioida tuovan työyhteisöön monipuolista osaamista. Väljä sääntely myös sopeutuu muuttuvaan toimintaympäristöön ilman jatkuvasti tarvittavia lainsäädännöllisiä muutoksia. Laaja koulutuksellinen kirjo voi toisaalta lisätä museoissa tarvetta virkailijoiden perehdyttämiseen esimerkiksi kulttuuriympäristön suojeluun liittyviin prosesseihin. Pienissä työyhteisöissä kollegiaalisen tuen puute saattaa heijastua uusien virkailijoiden osaamisvajana viranomaisneuvotteluissa tai asiakkaiden neuvontatilanteissa, minkä puolestaan voi arvioida kasvattavan virkevastuun toteutumisen riskiä.

4.3 Oikeusturvan ulottuvuus julkisia hallintotehtäviä ulkoistettaessa

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että julkishallinnon ulkoistamis- ja yksityistämiskehityksessä esiin nousevat valtiosääntöisen problematiikan ohella oikeudenalojen yhteensovittamisongelmat ja siitä johtuvat oikeusturvaongelmat.²³² Jälkikäteiseen oikeusturvaan ei ole nähty kohdistuvan merkittäviä ongelmia, mutta haasteet liittyvät preventiiviseen oikeusturvaan, jolla viitataan lähinnä hyvän hallinnon ja muun yleishallinnon sääntelyyn. Hallintotoimintaan kohdistuvalla oikeusturvalla tarkoitetaan keinoja, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa.²³³

²³⁰ Keravuori–Rusanen 2008, s. 390; Väätänen 2011, s. 229. Asianmukaisuus-käsitteen alaa on tarkasteltu tämän tutkielman luvussa 3.2.

²³¹ Keravuori–Rusanen 2008, s. 393.

²³² Keravuori–Rusanen 2008, s. 65–66.

²³³ Muukkonen 2012, s. 13 ja 20. Jälkikäteisistä oikeusturvakeinoista on säädetty hallintolaissa (434/2003). Hallintopäätökseen kohdistuvia keinoja ovat hallintopäätöksen ja asian käsittelyssä olevan virheen korjaaminen (50–53 §) sekä päätöksen oikaiseminen ja muuttaminen (49a–49g §). Julkisen palvelun toteuttamiseen tai tosiasialliseen hallintotoimintaan kohdistuu oikeusturvakeinoina hallintokantelu (53a §) sekä perustuslaissa (731/1999) ilmaistu virkevastuun toteuttaminen (118 §) ja yleinen laillisuusvalvonta (108–109 §). Ks. Mäenpää 2018, s. 301.

Perustuslain 124 § on nähty keinona säilyttää julkisoikeudelliset oikeusturvatakeet julkisen hallinnon ulkoistamis- ja yksityistämistilanteissa, mutta ongelmaksi on todettu säännöksen teoreettisen pohjan puutteellisuus. Keskeinen ongelma on kahden, osin ristiriitaisen tavoitteen yhteensovittaminen: säännöksen perusteluista ilmenee virkamieshallintoperiaatteen ensisijaisuus, mutta samalla pyrkimys joustaviin hallinnollisiin käytäntöihin ja palvelun tehostamiseen. Tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännöissä tilanteen on todettu näyttävävän horjuvuutena ja tulkinnallisena epävarmuutena.²³⁴

Säännöksen 124 § soveltamisen keskeinen haaste on julkisen vallan käytön käsitteen määritelmälliset erot eri sääntely-ympäristöissä. Lisäksi säännöksessä ilmaistun julkisen hallintotehtävän soveltamisala on perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) jätetty avoimeksi.²³⁵ Julkisen hallintotehtävän määritelmä on kuitenkin keskeinen, sillä käsite ohjaa hallintolain (434/2003) ja julkisuuslain (621/1999) soveltamisalaa sekä on keskiössä määriteltäessä, voiko tehtävään kohdentua vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu. Julkisen hallintotehtävän hoitajan näkökannalta tilanne näyttää jännitteisenä, koska ei selkeää raamia sille, mikä tehtävistä mahdollisesti on ja miltä osin, julkinen hallintotehtävä.

Oikeuskirjallisuudessa Keravuori–Rusanen on kiinnittänyt huomiota oikeusturvaproblematiikkaan, joka liittyy vahingonkorvausoikeudellisen vastuun kanavoitumiseen julkisia hallintotehtäviä ulkoistettaessa. Vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan julkisyhteisö on korvausvelvollinen niin sanotun isännänvastuun perusteella palveluksessaan olevan virka- tai toimihenkilön virheestä tai laiminlyönnistä. Vahingonkorvauslain mukaan (3 luku 2 § 1 mom.) sama korvausvelvollisuus on myös muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Vahingonkorvauslain esitöiden (HE 187/1973 vp) mukaan korvauksen kanavointietu on myös niillä lain nojalla julkista valtaa käyttävillä henkilöillä, jotka eivät ole palvelussuhteessa julkisyhteisöön. Vahingonkorvauslaki ja sen esityöt jättävät kuitenkin epäselväksi, kenelle mahdollinen vahingonkorvaus kanavoituu tilanteessa, jossa julkista valtaa käyttää yksityishenkilö.²³⁶

²³⁴ Ks. Keravuori–Rusanen 2008, s. 18–19; Muukkonen 2012, s. 10–11 ja 14.

²³⁵ HE 1/1998 vp, s. 179.

²³⁶ Keravuori–Rusanen 2008, s. 382–384; HE 187/1973 vp, s. 17.

Erään oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan julkista valtaa käyttävä yksityishenkilö vastaa viime kädessä itse aiheuttamastaan vahingosta vahingonkorvauslain yleissäännöksen (2 luku 1 §:n 1 mom.) mukaisesti, jotta vahingon kärsinyt ei jää ilman korvaussuojaa. Päinvastaisen tulkinnan mukaan korvausvastuu palautuu aina viime kädessä julkisyhteisölle, joka voidaan tulkita toimeksiantajaksi.²³⁷ Kiistatonta on, että julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu jää tältä osin juridiselle katvealueelle niin hallinto-oikeudellisesta kuin vahingonkorvausoikeudellisestakin perspektiivistä tarkasteltuna ja on siten ongelmallinen niin vahingon kärsijän kuin julkisen vallan käyttäjänkin kannalta.

Oikeudellisia ongelmia löytyy myös rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta. Perustuslain 124 §:ää koskevassa kannanotossaan perustuslakivaliokunta on painottanut rikosoikeudellisen virkavastuu merkitystä hoidettaessa julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolella (PeVM 10/1998 vp).²³⁸ Rikoslain (39/1889) perusteella rikosoikeudellinen vastuu on kuitenkin kohdistettavissa vain julkisen vallan käyttöön, joten yksityisoikeudellisten toimijoiden osalta rikosoikeudellisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät automaattisesti ne delegoidut (hallinto)tehtävät, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Asia on ristiriidassa organisaationeutraaliuden vaatimuksen osalta.²³⁹

Valtioneuvoston tutkimusraportissa *Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä* (2022) on todettu julkisen vallan käytön rikosoikeudellisten kytkentöjen olevan vaikeasti hahmoteltavia tilanteissa, joissa toimintoja siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta mainitaan tietojen tallentaminen rekisteriin, jossa olevia tietoja käytetään yksityisen oikeusasemaa koskevan päätöksenteon pohjana. Tallentaminen voi muodostua rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta merkitykselliseksi silloinkin, kun rekisteriä ylläpitää muu kuin viranomainen.²⁴⁰ Kulttuuriympäristötehtävien osalta tällaiset tallentamistyöt liittyvät maankäyttöön ja kulttuuriympäristön suojeluun liittyvien viranomaisrekisterien käyttöön.²⁴¹

²³⁷ Keravuori–Rusanen 2008, s. 382–384. Vastuun kanavoinnin ongelma on tiedostettu jo vahingonkorvauslain esitöissä (HE 187/1973 vp), jossa todetaan: ”Saattaisi olla tarkoituksenmukaisempaa panna vastuu, kunnan toimialaa kuuluvia tehtäviä lukuun ottamatta, valtion kannettavaksi niissäkin tapauksissa, joissa julkista valtaa on uskottu muulle oikeussubjektille kuin valtion viranomaiselle.” Ks. HE 187/1973 vp, s. 17.

²³⁸ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

²³⁹ Muukkonen 2012, s. 19.

²⁴⁰ Mäntylä ja muut 2022, s. 64.

²⁴¹ Viranomaisrekistereihin liittyvä problematiikka kulttuuriympäristötehtävissä on ajankohtainen aihe, joka liittyy julkishallinnon digitalisoitumiseen. Vuoden 2024 alussa astuu voimaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) kokonaisuudistukseen liittyvä Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Lain tavoitteena on toteuttaa yhtenäinen, koko maan kattava tietojärjestelmä, johon tallennetaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten

Oikeuskirjallisuudessa ja virallislähteissä on painotettu, että julkisia hallintotehtäviä ulkoistettaessa tai yksityistettäessä tehtävien suorittajien olisi tärkeä itse tiedostaa, missä roolissa toimivat ja milloin käyttävät julkista valtaa. Samalla on todettu, ettei tätä ymmärrystä välttämättä toimijoilla ole.²⁴² Julkisen hallintotehtävän käsitteen problemaattisuudesta kertoo eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (EOAK 17.12.2018), jossa todetaan, etteivät julkishallinnon toimijatkaan – kyseisessä tapauksessa asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA – aina ole selvillä hoitamansa hallintotehtävän luonteesta ja siihen liittyvistä säännöksistä.

Perusoikeussuojan vaarantumista arvioitaessa on kysymys viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) soveltamisalasta myös merkityksellinen. Julkisuuslain mukaan (1 §) viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Se, mitä viranomaisista säädetään, koskee julkisuuslain mukaan myös muita julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa (4 § 2 mom). Julkisuuslain soveltamisalaratkaisu eli ”viranomaisten julkiset asiakirjat” (2 §) poikkeaa esimerkiksi hallintolaista (434/2003), jonka soveltaminen määräytyy julkisen hallintotehtävän hoitamisen perusteella. Sanamuodon mukainen tulkinta jättää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle ne julkiset tehtävät, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, ja joita hoitavat muut kuin viranomaiset. Alueellisten vastuumuseoiden osalta näitä viranomaiskoneistoon kuulumattomia tahoja ovat yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämät museot. Oikeuskirjallisuudessa Muukkonen on todennut, että sanamuodon mukaisen tulkinnan voi katsoa tosiasiallisesti rajaavan julkisuuslain soveltamisalaa niin, etteivät jokaiselle perustuslaissa turvatut oikeudet asiakirjajulkisuuden osalta toteudu.²⁴³

Jotta hallintoviranomainen ei voi heikentää perusoikeussuojan tasoa antamalla tehtävän muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslaissa (731/1999) ilmaistu julkisuusperiaate (12 § 2 mom.) asettaa perusoikeutena velvoitteen laajentavaan tulkintaan julkisuuslain (621/1999) säännöksen (4 § 2 mom.) soveltamisalasta. Asiakirjajulkisuus kattaa siten koko julkisen hallintotehtävän alan, jota kyseinen yhteisö hoitaa. Oikeuskirjallisuudessa on myös ehdotettu julkisuuslain säädöstekstin korjaamista muotoon, joka

alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen prosesseissa syntyvä tieto. Tietojärjestelmän toteutus on tunnistettu haasteelliseksi kokonaisuudeksi. Ks. HE 140/2022 vp, s. 1, 6 ja 44. Ks. myös <https://mrluudistus.fi> (luettu 1.4.2023).

²⁴² Keravuori–Rusanen 2008, s. 38; Mäntylä ja muut 2022, s. 64.

²⁴³ Julkisuuslain tulkinnasta, ks. Muukkonen 2012, s. 14–15.

sisällyttäisi julkisen hallintotehtävän hoitamisesta syntyvät viranomaisen asiakirjat soveltamisalaan kokonaisuudessaan.²⁴⁴

Julkisuuslain kokonaisuudistusta tehtäessä hallintovaliokunta (HaVM 6/2004 vp) ei kuitenkaan nähnyt tarpeelliseksi muuttaa julkisuuslain (621/1999) soveltamisalaa. Soveltamisalan säilyttämistä ennallaan perusteltiin kuntien ostopalvelusopimuksilla, joissa toimeksiantojen johdosta syntyvien asiakirjojen julkisuus ei määräydy viranomaiskäsitteen, vaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentin säännöksen perusteella. Säännöksessä määritellään, mitä tarkoitetaan viranomaisen asiakirjalla.²⁴⁵ Ratkaisuksi jää näin ollen julkisuuslain soveltamisalan laajentamistarpeen arviointi tapauskohtaisesti sen mukaisesti, mikä on julkisen hallintotehtävän laatu ja liittyykö julkisen vallankäytön ulkopuolelle jäävän hallintotehtävän hoitamiseen julkisuuslain kannalta merkityksellisten asiakirjojen laatimista ja vastaanottamista.

Kaikilla edellä kuvatuilla oikeusturvakysymyksillä on kosketuspintaa myös museoiden kulttuuriympäristön asiantuntijatehtäviin, jotka ovat vain osin julkisia hallintotehtäviä. Epätietoisuutta virkavastuun kohdentumisesta voi arvioida lisäävän virkailijoiden tehtävänkuvat, jotka sisältävät julkisten hallintotehtävien lisäksi myös muita tehtäviä. Alueellisissa vastuumuseoissa tällainen tilanne on yleinen. Vuonna 2017 toteutetun maakuntamuseokyselyn mukaan ”arkeologit ja rakennustutkijat hoitavat myös museon muita tehtäviä, eivätkä aina ehdi hoitaa kulttuuriympäristön viranomaistehtäviä”.²⁴⁶ On ymmärrettävää, että käsitys virkavastuun alasta heikkenee, mitä kauemmas varsinaisen viranomaiskoneiston piiristä julkisen vallan käyttö siirtyy tai mikäli tehtävistä vain osa on julkisia hallintotehtäviä, mutta tietämättömyys ei poista tehtäviin kohdistuvaa virkavastuuta.

Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) todetaan ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten roolin korostuvan ulkoistamis- ja yksityistämistilanteissa.²⁴⁷ Kantelun tekeminen eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille voi toimia hallinnossa asioivan oikeusturvakeinona erityisesti silloin, kun muut oikeusturvakeinot eivät ole käytettävissä. Näin esimerkiksi silloin, kun rikoslaisissa (39/1889) säädetty virkavelvollisuuden rikkominen (40 luku

²⁴⁴ Muukkonen 2012, s. 14–16.

²⁴⁵ HaVM 6/2004 vp.

²⁴⁶ Uusi-Seppä 2017, s. 25. Oikeuskirjallisuudessa on myös huomautettu, että virkavastuun perustava julkisen vallan käyttö ei aina ole sidoksissa vallan käytön intensiteettiin. Vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan tietty toiminta joko on tai ei ole julkisen vallan käyttämistä, ja vahingonkorvauslain säännöksiä julkisen vallan käyttämisestä on noudatettava, vaikka julkisen vallan käyttö olisi voimakkauudeltaan vain vähäistä. Ks. Hakalehto–Wainio 2008, s. 74–75. Ks. myös Keravuori–Rusanen 2008, s. 419–420.

²⁴⁷ HE 1/1998 vp, s. 165–166.

9–10 §) jää rangaistavuuden ulkopuolelle teon vähäisyyden vuoksi. Laillisuusvalvontasäännösten osalta on hyvä huomioida, että perustuslaissa (109 §) ilmaistaan laillisuusvalvonnan alan kattavan ”julkista tehtävää hoitavat”. Laillisuusvalvonta kattaa siten laajemman ulottuvuuden kuin pelkästään julkiset hallintotehtävät tai julkisen vallan käyttö.²⁴⁸

4.4 Saamelaismuseon asema kulttuuriympäristön asiantuntijana

Vuonna 2020 nimitettyjen alueellisten vastuumuseoiden toimialueena on maakunta. Poikkeuksen muodostavat Lapin ja Uudenmaan maakunnat, joissa alueellisia vastuumuseoita on useampi. Inarissa sijaitsevan, omistukseltaan säätiöpohjaisen saamelaismuseo Siidan vastuualueena on saamelaisten kotiseutualue eli saamelaisalue.²⁴⁹ Saamelaisalueella tarkoitetaan saamelaiskäräjälain (974/1995) mukaan (4 §) Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Saamelaismuseon toimintaa määrittävät museolain (314/2019) säännökset ja alueellisten vastuumuseotehtävien hoidosta Museoviraston kanssa tehty sopimus, joka pohjautuu opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen vastuumuseoista. Kulttuuriympäristön viranomaistehtävien hoitoon liittyy saamelaismuseon osalta erityispiirteitä, jotka kytkeytyvät saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon alkuperäiskansana.

Saamelaisten oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin on ihmis- ja perusoikeus, joka on ilmaistu muun muassa ihmisoikeussopimuksissa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2012/C 326/02) ja Suomen perustuslaissa (731/1999). Saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana omaan kulttuuriin ja oikeutta määrittellä itse siihen kuuluvat asiat turvaa muun muassa Euroopan neuvoston puiteyleissopimus eli niin kutsuttu Faron sopimus (SopS 49–50/2018), jonka eduskunta hyväksyi vuonna 2017.²⁵⁰ Perustuslain mukaan (121 §:n 4 mom.) saamelaisilla on omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto saamelaisalueella sen mukaan kuin lailla säädetään. Kulttuuri-itsehallintoa toteuttaa saamelaiskäräjät saamelaiskäräjistä annetun lain

²⁴⁸ Muukkonen 2012, s. 10–11; Kulla 2015, s. 24.

²⁴⁹ Toimialueista ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/kulttuuriymparistopalvelut-tehtavat-ja-yhteistyo/alueelliset-vastuumuseot-niiden-tehtavat-ja-toimialueet> (luettu 13.2.2023). Siidan historiasta ja omistuspohjasta ks. <https://www.siida.fi/saamelaismuseo/> (luettu 13.2.2023).

²⁵⁰ Heinämäki 2021, s. 14–16. Faron sopimus on puitesopimus, jonka keskeisenä tarkastelukulmana on, kuka voi osallistua kulttuuriperinnön määrittelyyn. Alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön kansainvälisoikeudellisesta suojasta, ks. Heinämäki 2021, s. 53–55.

(974/1995) mukaisesti, minkä lisäksi kulttuuri-itsehallintoa konkretisoi saamen kielilaki (1086/2003) ja kolttalaki (253/1995).²⁵¹

Saamelaisten oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin suojaa myös perustuslain kulttuurinsuojasäännös (17 § 3 mom.) sekä säännös ympäristöperusoikeudesta (20 §). Säännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan säännöksen alaan sisältyy myös ihmisen toiminnan tuloksena syntynyt kulttuuriympäristö, joista nimenomaisesti mainitaan ”rakennukset, rakennelmat ja maisemat”. Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvoitteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös velvoittaa myös poistamaan oikeuksien toteutumisen esteitä esimerkiksi tulkitsemalla oikeusnormeja perusoikeusmyönteisesti.²⁵²

Säännöksin luotu saamelaisten kulttuuri-itsehallinto sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite on luonut tarpeen delegoida kulttuuriperinnön ja kulttuuriympäristön suojeluun ja hallintaan liittyviä asiantuntija- ja viranomaistehtäviä kiinteämmin saamelaisten kotiseutualueella sijaitseville toimijoille. Näitä toimijoita ovat erityisesti saamelaiskäräjät ja saamelaismuseumo. Saamelaiskäräjät on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka ei itsehallinnollisen luonteensa vuoksi ole valtion viranomaisena eikä osa valtionhallintoa. Saamelaiskäräjien toimintaa rahoitetaan valtion budjettirahoituksella. Saamelaiskäräjien tehtävät ilmaistaan saamelaiskäräjälain (974/1995) 5–6 §:ssä.²⁵³

Saamelaisalueella kulttuuriympäristön viranomaisina toimivat valtionhallinnon ja kuntien toimijat.²⁵⁴ Saamelaisten oikeuksia turvataan saamelaiskäräjälain (974/1995) viranomaiselle määritellyllä neuvotteluelvoitteella. Lain 9 §:n mukaan viranomaisen tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana, ja jotka koskevat saamelaisten

²⁵¹ Suomen saamelaisväestö jakautuu kielen perusteella kolmeen ryhmään: pohjois-, inarin- ja kolttasaamelaisiin. Kolttasaamelaisten elinolosuhteiden ja kulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä säädetään kolttalaisissa (253/1995). Kolttien korkein edustuksellinen elin on kolttien kyläkokous.

²⁵² HE 309/1993 vp, s. 65–66.

²⁵³ Ks. saamelaiskäräjien kotisivu <https://www.samediggi.fi/> (luettu 12.2.2023). Saamelaiskäräjälain 5–6 §:n mukaan saamelaiskäräjät hoitaa saamelaisten kieltä, kulttuuria ja heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat, edustaa saamelaisia kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä, tekee viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja saamelaisia koskevista asioista.

²⁵⁴ Esimerkiksi rakennusperinnön säilyttämistä edistävät ja valvovat rakennusperintölain (498/2010) nojalla ELY-keskukset ja Museovirasto (4 §). Museovirasto ja saamelaismuseumo toimivat asiantuntijoina.

kotiseutualueella esimerkiksi saamelaiseen kulttuuriin vaikuttavaa asiaa. Saamelaisten keskeisenä kulttuuriperintötoimijana saamelaismuseolla on asiassa merkittävä rooli.

Oikeudelliselta statukseltaan saamelaismuseo on muiden alueellisten vastuumuseoiden tavoin museolaissa (314/2019) ilmastun mukainen asiantuntija, joka vastaa toimialueellaan rakennetun kulttuuriympäristön, maiseman ja arkeologisen kulttuuriperinnön viranomaistehtävistä ja tekee asiassa yhteistyötä Museoviraston kanssa.²⁵⁵ Saamelaismuseo hoitaa museolain nojalla myös valtakunnallisen vastuumuseon (ent. valtakunnallinen erikoismuseo) tehtävää eli toimii saamelaisen kulttuuriperinnön valtakunnallisena asiantuntijana.²⁵⁶ Alueellisen ja valtakunnallisen vastuumuseon yhdistelmä on ainutlaatuinen, yhden museon toimintakentäksi poikkeuksellisen laaja ja selittyy tarpeella huomioida saamelaisnäkökulma laaja-alaisesti.

Saamelaismuseon asemaa kulttuuriympäristön asiantuntijana ja viranomaistehtävien hoitajana on vahvistettu muinaismuistolakiin (295/1963) ja rakennusperintölakiin (498/2010) vuosien mittaan tehdyillä muutoksilla. Rakennusperintölakia uudistettaessa (1085/2020) saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen ja saamelaismuseon osallistumisoikeutta täydennettiin ja selkeytettiin suojeluesitysten vireilletuloa, kuulemista ja muutoksenhakua koskevien säännösten osalta (4– 5 §, 7 §, 10b § ja 21 §). Lain mukaan saamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa asiantuntijana toimii saamelaismuseo, yhteistyössä Museoviraston kanssa (4 § 3 mom). Huomionarvoinen muutos kohdistui asianosaisten kuulemista koskevaan säännökseen (7 § 1 mom), jonka mukaan saamelaiskäräjiä ja saamelaismuseota tulee kuulla saamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa, ja kolttien kyläkokousta kolttien rakennusperinnön osalta. Kuulemisvelvoite laajennettiin koskemaan tilanteita, joissa saamelaista rakennusperintöä edustava suojelukohde sijaitsee saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Rakennusperintölain muutosten (1085/2020) esitöissä (HE 182/20220 vp; PeVL 38/2020 vp) säännösmuutoksia perustellaan saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien (17 § 3 mom.) turvaamisella.²⁵⁷

Vastuumuseosäätelyssä ja rakennusperintölaissa näkyy saamelaiskulttuurin osalta alueelliseen (saamelaisalue) ja asialliseen (saamelaiskulttuuri) säätelyyn perustuva vastuunjako.

²⁵⁵ Ks. <https://siida.fi/saamelaismuseo/kulttuuriymparistoyksikko/> (luettu 1.3.2023).

²⁵⁶ Valtakunnallisia vastuumuseota on nimetty yhteensä 17. Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/museoalan-kehittaminen/tietoa-suomen-museoista/valtakunnalliset-vastuumuseot> (luettu 12.2.2023).

²⁵⁷ HE 182/2020 vp, s. 32. Saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella voi sijaita mm. pyhiä paikkoja, poroerotuspaikkoja tai pyyntikuoppia, joihin liittyy myös aineetonta kulttuuriperintöä, kuten perinnetietoa tai uskomuksia. Ks. Heinämäki 2021, s. 28 ja 155.

Samankaltaista rakennetta on ehdotettu sisällytettäväksi muinaismuistolakiin (295/1963), jonka kokonaisuudistus on parhaillaan valmistelussa. Hankevalmistelussa on muun muassa esitetty, että saamelaiskäräjät voisi tehdä esityksen saamelaisen kiinteän muinaisjäännöksen rauhoituksesta eli suojelusta sekä saamelaisalueella että sen ulkopuolella. Vastaavasti saamelaismuseo alueellisena vastuumuseona voisi tehdä rauhoitusesityksen saamelaisalueella ja valtakunnallisen vastuumuseon roolissa saamelaisalueen ulkopuolella.²⁵⁸ Voimassa oleva lainsäädäntö rajaa saamelaistoimijoiden osallistumisen koskemaan vain saamelaisalueella sijaitsevia muinaisjäännöksiä. Saamelaistoimijoiden nykyisestä asemasta on säädetty muinaismuistolakiin tehdyn uudistuksen yhteydessä (428/2019).²⁵⁹

Saamelaisten oikeuksien nykytilan kulttuuriympäristön suojelun osalta ei katsota vastaavan saamelaisille säädetyn kulttuuri-itsehallinnon tarkoitusta ja tavoitteita. Asia on tuotu esille useissa selvityksissä.²⁶⁰ Saamelaisen kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelun kehittämisen haasteiksi on todettu muun muassa suojelusäännösten hajautuminen eri lakeihin sekä saamelaiskäräjien ja valtion viranomaisten toimivaltakysymyksistä säätäminen. Pohdinnoissa on tuotu esille, että esimerkiksi muinaismuistolain mukaisten tehtävien hoidossa voi olla kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, koska päätöksissä voidaan puuttua maanomistusoikeuteen liittyviin kysymyksiin. Asia kytkeytyy kysymykseen siitä, voidaanko saamelaiskäräjille myöntää viranomaisstatus.²⁶¹ Saamelaismuseon kulttuuriympäristöyksiköllä on joka tapauksessa merkittävä rooli muun muassa suojelupäätösten valmistelussa, toimipa viranomaisena valtion viranomainen tai saamelaiskäräjät.

Haasteita kulttuuriympäristön suojelusta säätämiseen aiheuttaa myös saamelainen kulttuurikäsitys. Saamelainen kulttuuri ymmärretään holistiseksi, koko saamelaisen elämänmuodon läpäiseväksi ulottuvuudeksi, joka muodostuu sosiaalisessa prosessissa. Saamelainen kulttuuriympäristö sisältää rakennetun ympäristön ja maiseman lisäksi aineettoman kulttuurin, esimerkiksi perinnetiedon, paikannimet ja arvot.²⁶² Lainsäätäjä on perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp) ja käsitellessään saamelaisten kulttuuri-itsehallintosäännösten ottamista perustuslakiin (PeVM 17/1994 vp) tunnistanut

²⁵⁸ Muinaismuistolain uudistaminen -hanke/OKM 064:00/2020. Yleinen keskustelutilaisuus 14.12.2022, aineisto yleistä kommentointia varten, s. 7.

²⁵⁹ Muinaismuistolakiin tehdyistä muutoksista (428/2019) ks. lain esityöt HE 33/2018 vp, s. 24.

²⁶⁰ Heinämäki 2022, s. 166 ja 179. Ks. myös rakennusperintölain muutosten esityöt HE 182/2020 vp, s. 7 ja 29.

²⁶¹ Heinämäki 2021, s. 145.

²⁶² Heinämäki 2021, s. 20 ja 16. Ks. myös <https://siida.fi/saamelaismuseo/kulttuuriymparistoyksikko/> (luettu 2.4.2023).

saamelaiskulttuurin läpileikkaavan ulottuvuuden eikä perustuslain säännöksissä saamelaisten kulttuurisia oikeuksia mainita eksplisiittisesti.²⁶³ Yleispätevänä kirjauksena maininta saamelaisesta kulttuuriperinnöstä tai -ympäristöstä ei kuitenkaan aiheuta suoraa oikeusvaikutusta, eikä siten toimi suojelun välineenä. Oikeusvaikutusten määrittelemiseksi lainsäätäjät joutuu ilmaisemaan näkemyksensä kulttuurin alasta yksittäisissä säädöksissä ja lakien esitöissä, jolloin kulttuuri joudutaan tyypittämään listauksiksi, staattisiksi määrittelyiksi. Lopputuloksena on saamelaiskulttuurin tyypistyminen niiksi kielellisiksi ja kulttuuriksi piirteiksi, jotka lainsäädännössä nimenomaisesti mainitaan, mikä puolestaan on ristiriidassa holistisen kulttuurikäsitteen kanssa.²⁶⁴

Lainsäädäntöprosessien yhteydessä on hahmoteltu keinoja lieventää saamelaisten kulttuurisen itsehallinnon ja valtionhallinnon toimintalogiikan välistä jännitteisyyttä. Muinaismuistolain kokonaisuudistusta varten valmistellussa sääntelyssä esitetään, että saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevaa saamelaista arkeologista kulttuuriperintöä koskevat lupa- ja valvontatehtävät säädettäisiin saamelaiskäräjien yhteyteen perustettavan kulttuuriperintölautakunnan tehtäviksi.²⁶⁵ Saamelaiskäräjät ehdotti jo aiemmin, rakennusperintölain muutosten yhteydessä (1085/2020) niin sanottua yhteispäätösmenettelyä, jolloin puitteissa valtion viranomaisen ja saamelaiskäräjät yhdessä päättäisivät rakennusperinnön suojelusta.²⁶⁶ Rakennusperintölain muutosten yhteydessä (HE 182/2020 vp) asiaa ei kuitenkaan lähdetty edistämään, sillä säännösmuutosten tarkoituksen linjattiin olevan vain asioiden käsittelyä hidastaneiden hallintomenettelysäännösten korjaaminen, ei saamelaishallinnon ja valtion hallinnon toimivaltasuhteiden uudistaminen. Perustuslakivaliokunta (PeVL 38/2020 vp) totesikin rakennusperintölain muutoksiin liittyvässä lausunnossaan, ettei lakiesitys merkitse ”saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaamista kehittämistä” vaan asiaa tarkasteltaisiin vasta rakennusperintölain kokonaisuudistuksen yhteydessä.²⁶⁷

²⁶³ HE 309/1993 vp, s. 65; PeVM 17/1994 vp.

²⁶⁴ Heinämäki 2021, s. 166.

²⁶⁵ Muinaismuistolain uudistaminen -hanke/OKM 064:00/2020. Yleinen keskustelutilaisuus 14.12.2022, aineisto yleistä kommentointia varten, s. 7. Ks. myös Heinämäki 2021, s. 157.

²⁶⁶ Saamelaiskäräjien lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta, 10.9.2018. Ks. myös Heinämäki 2021, s. 144.

²⁶⁷ HE 182/2020 vp, s. 15 ja 17 ja 32; PeVL 38/2020 vp, s. 3 ja 23. Hallituksen esityksen mukaan kokonaisuudistusta pohdittaessa tulisi huomioida muihin kulttuuriympäristön kannalta keskeisiin lakeihin, kuten maankäyttö- ja rakennuslakiin, luonnonsuojelulakiin ja muinaismuistolakiin tehtävät linjaukset ja uudistukset. Ks. HE 182/2020 vp, s. 29.

Saamelaiskäräjien ja valtion viranomaisten toimivaltasuhteista säätäminen tulee heijastumaan väistämättä saamelaismuseoon. Saamelaisen kulttuuriympäristön suojelun viranomaistyön painopisteen siirtyminen saamelaiskäräjille kokonaan tai osittain merkitsee saamelaismuseolle lisääntyvää työmäärää. Saamelaismuseon oikeudellisen aseman kulttuuriympäristön asiantuntijana ja viranomaistehtävien hoitajana voi kuitenkin arvioida säilyvän ennallaan, toimipa viranomaisena valtionhallinnon toimija, saamelaiskäräjät tai niiden muodostama yhteistoimintaelin, sillä perustuslain 124 §:n mukaan yksityisoikeudellisen yhteisön ylläpitämä museo ei voi toimia viranomaisena. Saamelaismuseon kulttuuriympäristön asiantuntija- ja viranomaistyö on erityisen perusoikeusherkkää muihin alueellisiin vastuumuseoihin verrattuna. Syynä on saamelaisten kulttuurinen itsehallinto sekä maanomistuskysymyksiin nivoutuva kulttuuriympäristön suojeluproblematiikka. Nämä asiat aiheuttavat tarpeen tarkastella erityisen huolella, mitkä alueellisen vastuumuseon virkailijan toimet voivat muodostua virkavastuun perustaviksi.

5 PÄÄTELMÄT

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu, mitä tarkoittaa museolaissa (314/2019) säädettyihin kulttuuriympäristötehtäviin liittyvä julkinen valta ja tehtäviin kohdistuva virkavastuu. Asian selvittämiseksi on kuvattu julkiseen valtaan kytkeytyvät käsitteet, analysoitu niiden merkitykset sekä tuotu esiin julkisen vallankäytön ja museoiden toiminnan oikeudelliset reunaehdot. Lisäksi on kuvattu virkavastuun toteuttamismuodot ja arvioitu virkavastuun toteutumisen riskipaikkoja. Tutkielmassa on myös tarkasteltu niitä oikeudellisia rajoituksia ja edellytyksiä, jotka määrittelevät tehtävien ulkoistamista yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämille museoille ja sekä tuotu esiin ulkoistamiseen liittyviä oikeusturvaongelmia.

Säädöspohjan julkiselle toiminnalle ja julkisen vallan käytölle luo perustuslaissa (731/1999) ilmaistu lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaate (2 §:n 3 mom). Lainalaisuuden vaatimus ja virkavastuulla toimiminen (118 §) ovat keinoja valvoa julkisen vallan käyttöä. Vastuu virkatoimista on osa perustuslaissa turvattuja hyvän hallinnon takeita (21 §) ja siten osa hallinnossa asioivan ennakkollista oikeusturvaa. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtion ja kunnan toimijoita, mutta perustuslain säännös 124 § mahdollistaa julkisten hallintotehtävien siirron myös varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Tutkielmassa todettiin, että julkinen valta ja sen lähikäsitteet ovat vailla oikeudellista systematisointia ja siksi tulkinnallisia. Tulkinta kytkeytyy sääntely-ympäristöön, josta käsin käsitteitä tulee tapauskohtaisesti tarkastella, minkä lisäksi käsitteitä on tarkasteltava suhteessa toisiinsa. Julkisen vallankäytön käsitteen tulkinta vaikuttaa muun muassa vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun toteuttamiseen. Museoiden todettiin käyttävän kulttuuriympäristötehtävissään julkista valtaa, mutta ei merkittävää julkista valtaa. Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisen vallan käsite kattaa myös yksityiset museot silloin kun nämä käyttävät julkista valtaa.

Käsitteiden merkitystä ja alaa analysoimalla selvitettiin, että kulttuuriympäristötehtävät ovat *julkisia tehtäviä* ja *asiantuntijatehtäviä*, mutta vain osa tehtävistä – lausuntojen anto, viranomaisneuvotteluihin osallistuminen, neuvonta – ovat julkisen vallan käyttöä sisältäviä *julkisia hallintotehtäviä* eli *viranomaistehtäviä*. Rajanvedon todettiin olevan osin tulkinnallinen. Lisäksi selvitettiin, että alueellista vastuumuseota tai sen kulttuuriympäristöyksikköä voidaan kutsua *viranomaistehtävien* tai *julkisten hallintotehtävien hoitajaksi* tai *yksiköksi*, mutta sitä ei

voida nimittää viranomaiseksi. Syynä on se, että alueellisen vastuumuseon status voidaan myöntää myös yksityiselle museolle, joka ei perustuslain 124 §:n mukaan voi toimia viranomaisena. Näin ollen valtiosääntöinen raja, perustuslain 124 §, joka laajentaa julkisen vallan käytön piiriä, asettaa rajat myös kuntien ylläpitämien alueellisten vastuumuseoiden julkisen vallan käytölle ja vallan käytön intensiteetille. Koska valtaosa kulttuuriympäristön viranomaistyöstä tehdään paikallistasolla kunnallisissa museoissa, tilanne näyttäytyy jännitteisenä, mitä ilmentävät lainsäädäntötöiden yhteydessä käydyt keskustelut museoiden viranomaisroolista.

Museoiden kulttuuriympäristötehtäviin kohdistuu virkavastuu. Virkavastuun toteuttamismuotojen todettiin olevan hajanaisesti säännelty, mistä johtuen yksiselitteistä vastausta siihen, miten virkavastuu kohdentuu kulttuuriympäristötehtäviin, ei voida antaa. *Hallinnollinen virkavastuu* on oikeudelliselta luonteeltaan työnjohdollista ohjausta ja koskee aluevastuumuseoissa vain kunnallisten museoiden viranhaltijoita. *Rikosoikeudellinen virkavastuu* käsittää kaikki julkisyhteisöjen virkailijat ja yksityiset toimijat näiden käyttäessä julkista valtaa, joskin työsuhteisten henkilöiden rikosoikeudellinen virkavastuu on rajallista. Rikosoikeudellisen virkavastuun riski kulttuuriympäristötyössä todettiin vähäiseksi, mutta riskipaikaksi tunnistettiin rikoslaissa (39/1889) ilmaistu julkisen vallan käytön valmisteluun osallistuminen, esimerkiksi lakisääteisten lausuntojen anto. Julkisen vallan käytön valmistelevia toimia ei aina tunnisteta virkavastuun piiriin kuuluviksi, minkä arvioitiin lisäävän rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumisen riskiä. Riskin todettiin kasvavan, mitä kauemmas varsinaisesta viranomaiskoneistosta julkinen hallintotehtävä siirretään.

Julkisen vallan käyttäjään yhteisönä ei voi kohdistaa rikosoikeudellisia seuraamuksia, mutta vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetty *vahingonkorvausvastuu* kanavoituu julkisyhteisölle tai muulle julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle. Vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun toteuttamisen todettiin kytkeytyvän julkisen vallan käytön, julkisen hallintotehtävän sekä tuottamuksen ja vahingon käsitteiden tapauskohtaiseen tulkintaan. Käsitteiden tulkinnallisuuden vuoksi tilanteita, joissa vahingonkorvauksellinen virkavastuu voi toteutua, on vaikea etukäteisesti tunnistaa. Kulttuuriympäristötehtävien osalta virkavastuun erityiseksi riskipaikaksi todettiin viranomaistyöhön liittyvä neuvonta- ja tarkastustoiminta. Vahingonkorvausvastuu kohdentuu samalla tavoin sekä virkasuhteisiin että työsuhteisiin henkilöihin.

Virkavastuu voi konkretisoitua myös julkisen vallan käyttäjän menetellessä hallintolaissa (434/2003) ilmaistujen hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti. Oikeusperiaatteita sovelletaan kaikenkertyyppiseen hallintotoimintaan. Oikeusperiaatteiden osalta virkavastuun erityiseksi riskipaikaksi kulttuuriympäristötehtävissä arvioitiin objektiviteettiperiaatteeseen sisältyvien esteellisyysperusteiden huomioimatta jättäminen. Oikeusperiaatteilla on merkittävä asema erityisesti vahingonkorvausoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.

Julkisten hallintotehtävien ulkoistamistilanteissa syntyy oikeussuojan osalta katvealueita, jotka heikentävät kaikille perustuslain 21 §:ssä turvattuja hallinnollisia oikeuksia. Ongelmia löydettiin vahingonkorvausoikeudellisen vastuun kanavoitumisesta ja julkisuuslain soveltamisalasta. Rikosoikeudellisen soveltamisalan ulkopuolelle todettiin jäävän ne delegoidut hallintotehtävät, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Havaitut seikat ovat ristiriidassa organisaationeutraaliuden vaatimuksen kanssa. Syinä oikeusturvaongelmiin nähtiin julkisen vallan ja sen lähikäsitteiden systematisoinnin puute, oikeudenalakohtaiset erot sekä julkisoikeudellisten toimintaperiaatteiden ja yksityisoikeudellisen lainsäädännön väliset erot. Haasteita aiheuttaa myös kulttuuriperinnön suojeluun kytkeytyvä hajanainen sektorilainsäädäntö, jonka keskinäisiä suhteita ei ole kattavasti järjestetty.

Museolaki (314/2019) mahdollistaa kulttuuriympäristön viranomaistehtävien siirron yksityisomisteiselle museolle perustuslain 124 §:ssä säädetyn mukaisesti. Siirron valtiosääntöisenä perusteena todettiin olevan perustuslaissa (731/1999) ilmaistujen sivistyksellisten, kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien turvaaminen (16–17 §). Valtiosääntöiset perusteet ilmenevät selkeimmin saamelaimuseon kohdalla. Museon asema alueellisena ja valtakunnallisena vastuumuseona on poikkeuksellisen vahva saamelaisten valtiosääntöisen kulttuuri-itsehallinnon vuoksi.

Tutkielmassa osoitettiin, että kysymys kulttuuriympäristötehtäviin liittyvästä julkisesta vallasta ja virkavastuusta on monitahoinen. Julkisen vallan käsiteperheeseen kuuluvat termit (julkinen toiminta, julkinen hallintotehtävä, julkisen vallan käyttö) eivät ole yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia, vaan niitä on tarkasteltava suhteessa toisiinsa ja suhteessa käsiteltävänä olevaan lainsäädäntöön. Virkavastuun toteuttaminen puolestaan on kytköksissä monin tavoin edellä mainittujen käsitteiden tapauskohtaiseen tulkintaan. Kytköksen todettiin olevan jännitteinen. Jännite on vähäinen julkisen vallankäytön ydinalueella, sillä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät ovat aina julkisia hallintotehtäviä ja niihin kohdistuu virkavastuu. Jännite

kasvaa siirryttäessä julkisen vallan käytön reuna-alueelle, jonne kulttuuriympäristön asiantuntija- ja viranomaistehtävätkin sijoittuvat. Reuna-alueelle sijoittuvien tehtävien osalta on usein tulkinnallista, ovatko ne julkisia hallintotehtäviä, sillä julkisen vallan käytön merkityssisältö vaihtelee oikeudenaloittain ja oikeuden alojen sisällä asiayhteyksittäin. Keskeiseksi ongelmaksi muodostuu, ettei etukäteen ole mahdollista tietää, mikä toiminta on julkisen vallan käyttöä ja kuinka suurta se intensiteetiltään on. Julkisen vallan käyttö pitäisi kuitenkin pystyä tunnistamaan, jotta sitä käytettäessä osattaisiin noudattaa tarkoin lakia ja arvioida virkavastuun riskejä. Tilanne on haasteellinen niin museovirkailijan kuin hallinnossa asioivan oikeusturvan osalta.

Jännitteisyyttä todettiin voitavan lieventää kiinnittämällä erityistä huomiota hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti toimimiseen ja hallinnossa asioivan tiedontarpeen selvittämiseen. Perustuslakivaliokunnan, ylimpien oikeusasteiden ja ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten linjaukset auttavat arvioimaan, sisältyykö tiettyyn kulttuuriympäristön asiantuntijatehtävään julkisen vallan käyttöä vai ei. Hallinnossa asioivalle perustuslain säännös 124 § on keino säilyttää julkisoikeudellisia oikeusturvatakeita tilanteissa, joissa julkisia hallintotehtäviä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Ulkoistamistilanteissa myös ylimpien laillisuusvalvojen rooli viimesijaisena oikeusturvatakeena korostuu.

Alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristötehtäviä sääntelevän normiston todettiin olevan monin tavoin jännitteinen, mikä johtuu osin julkisen vallan ”käsiteperheeseen” kuuluvien termien tulkinnallisuudesta. Varsinaisia normikollisioita ei kuitenkaan löydetty, sillä jännitteisyyttä voidaan purkaa tulkinnalla: esimerkiksi (museo)viranomaisen tai julkisen vallankäytön käsitteiden merkitys vaihtelee eri sääntely-ympäristöissä ja lainsäädäntöaineistoista voidaan löytää tukea eri tulkintavaihtoehdoille. Jotta alueellisten vastuumuseoiden oikeudellinen asema näyttäytyisi selkeänä ja yhdenmukaisena, ja virkavastuun kohdentumista voitaisiin paremmin ennakoida, olisi hajanaisessa kulttuuriympäristölainsäädännössä näkemykseni mukaan hyvä kiinnittää huomiota yhdenmukaisen terminologian käyttöön museoihin viitattaessa. Erityislakeihin tulisi sisällyttää pelkkä viittaus museolakiin tai pyrkiä käyttämään samaa terminologiaa (’asiantuntija’) kuin museolaissa. Yhdenmukaisesti säätämisen tarpeen voi arvioida korostuvan ympäristölainsäädännön kehittyessä ja museoihin tehtävien viittausten lisääntyessä.

Tämän tutkielman puitteissa ei ole kattavasti selvitetty, mitä nimenomaisia julkisia hallintotehtäviä alueellisille vastuumuseoille johtuu kulttuuriympäristön suojeluun liittyvistä erityislaeista, ja miltä osin nuo tehtävät mahdollisesti sisältävät julkisen vallan käyttöä. Tehtävien kartoittaminen tarkentaisi kokonaiskuvaa kulttuuriympäristön viranomaistehtävien kentästä, auttaisi arvioimaan virkavastuun kohdentumista ja riskipaikkoja ja syventäisi siten tässä tutkielmassa käsiteltyjä teemoja. Myös kulttuuriympäristön suojeluun liittyvät lainsäädäntöhankkeet ja niiden valmistelun seuraaminen tarjoavat mielenkiintoisen tarkastelunäkökulman siihen, mihin suuntaan alueellisten vastuumuseoiden kulttuuriympäristötyön tehtäväkenttä ja tehtäviin sisältyvä julkisen vallan käyttö tulee jatkossa kehittymään.