

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Museovirastosta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Museovirastosta, joka korvaisi nykyisen museovirastosta annetun lain vuodelta 1972. Eräät nykyisin asetuksella annetut Museoviraston tehtäviä koskevat säännökset siirrettäisiin tarpeellisilta osin lain tasolle vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Samalla viraston tehtäviä koskevat säännökset saatettaisiin ajan tasalle.

Laissa säädettäisiin, että kulttuuriperinnön suojelua ja maan yleistä museotointa varten on opetusministeriön alainen Museovirasto. Ehdotuksen mukaan Museoviraston tehtävänä on huolehtia kulttuurihistoriallisen kansallisuusomaisuuden kartuttamisesta, hoidosta ja näytteillä pidosta, toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena, vastata muinaisjäännösten ja kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta sekä huolehtia kulttuuriperinnön tutkimisesta ja kulttuuriperintöä koskevan

tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja käytettäväksi saattamisesta.

Laissa säädettäisiin viraston organisaation rakenteesta. Organisaatio muodostuisi Suomen kansallismuseosta ja muista toimintayksiköistä.

Laissa säädettäisiin Museoviraston johtamisesta. Virastoa johtaisi pääjohtaja. Museovirasto olisi päällikkövirasto. Esityksen seurauksena johtokunnasta luovutettaisiin ja tehtävät siirtyisivät pääosin viraston virkamiesjohdolle. Lisäksi laissa säädettäisiin viraston muusta johtamisesta sekä ratkaisuvallan käytöstä.

Laissa säädettäisiin myös Museoviraston tuottamien eräiden suoritteiden maksujen määräytymisperusteista. Lain asetuksenantovaltuutta täsmennettäisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädäntö

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Museovirasto on perustettu 1 päivänä maaliskuuta 1972, jolloin muinaistieteellisestä toimikunnasta muodostettiin museovirasto. Kuvataiteen museotoiminnasta ja maan taidemuseoalan kehittämisestä vastaavana opetusministeriön alaisena virastona toimii vuonna 1990 perustettu Valtion taidemuseo.

Museovirastosta säädetään museovirastosta annetussa laissa (31/1972) ja museovirastosta annetussa asetuksessa (119/1992). Mainitun lain 1 §:ssä säädetään, että maan muinaismuistohallintoa, siihen liittyvää tutkimusta sekä museotoimen yleistä johtoa ja valvontaa varten on opetusministeriön alainen museovirasto.

Mainitun lain 3 §:n 1 momentin mukaan museovirasto voi periä tuottamistaan suoritteista maksuja, joiden suuruutta määrättäessä noudatetaan, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) ja sen nojalla annetussa opetusministeriön asetuksessa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan poiketen siitä, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään, maksuja pääsystä museoviraston alaisiin museoihin, näyttelyihin ja muihin yleisölle tarkoitettuihin tilaisuuksiin ja esittelyihin voidaan alentaa tai jättää maksu kokonaan perimättä silloin, kun se on opetuksen, tieteen tai muuten yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista. Pykälän 3 momentin mukaan poiketen siitä, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään, liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavien kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden raken-

nusten ja niissä sijaitsevien tilojen vuokria voidaan kulttuuripoliittisista syistä alentaa siten, että tiloista peritään kulloinkin käyvän hintatason mukainen vuokra tai, kun sitä on pidettävä valtion edun mukaisena, vuokra saa olla käypää alempi tai sen perimisestä voidaan luopua.

Mainitun lain 4 §:n mukaan tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella.

Museovirastosta annetun asetuksen 1 §:ssä säädetään tarkemmin viraston tehtävistä. Viraston tehtävänä on:

1) johtaa ja kehittää muinaismuistohallintoa ja maan museotoimintaa,

2) toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena sekä huolehtia alaa koskevan lainsäädännön toteutumisesta yhdessä muiden viranomaisten ja muun museolaitoksen kanssa,

3) vastata osaltaan muinaisjäännösten, rakennuskulttuurin ja kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta sekä huolehtia alan kehittämisestä,

4) suorittaa esihistorian, historian, kansatieteen, merihistorian, numismatiikan, rakennushistorian ja taidehistorian alaan kuuluvaa tallennusta ja tutkimusta,

5) huolehtia kulttuurihistoriallisen kansalliskokoelman kartuttamisesta ja hoidosta,

6) ylläpitää museoita ja järjestää näyttelyitä,

7) hoitaa museolaitokselle myönnettävään valtioneuvoston liittyvät erikseen säädetyt ja määrätyt tehtävät,

8) toimia arkeologisen ja meriarkeologisen aineiston keskuskonservointilaitoksena sekä huolehtia restaurointialan ohjauksesta ja valvonnasta,

9) ylläpitää ja edistää alansa kansainvälisiä yhteyksiä,

10) välittää tietoa myös muiden kansojen kulttuurista sekä

11) hoitaa muut tehtävät, jotka säädetään tai määrätään sen tehtäviksi.

Asetuksen 2 §:ssä säädetään museoviraston

johtokunnasta. Opetusministeriö asettaa johtokunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja sekä seitsemän muuta jäsentä, joista yksi on viraston pääjohtaja, yksi ylijohtaja ja yksi viraston edustavimpien henkilöstöjärjestöjen ehdottama henkilö. Viimeksi mainitulla jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Johtokunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan.

Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan museovirastossa on Suomen kansallismuseo, joka toimii valtakunnallisena kulttuurihistorian museona, sekä muita toimintayksiköitä. Pykälän 2 momentin mukaan kansallismuseo huolehtii 1 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä siltä osin kuin ne eivät kuulu muun toimintayksikön toimialaan. Pykälän 3 momentin mukaan tarkemmat määräykset museoviraston organisaatiosta, toimintayksiköiden ja henkilöstön tehtävistä, asioiden käsittelemisestä ja ratkaisemisesta sekä viraston toiminnan muusta sisäisestä järjestyksestä annetaan työjärjestyksessä. Työjärjestyksen vahvistaa pääjohtaja johtokuntaa kuultuaan.

Asetuksen 4 §:n mukaan museoviraston päällikkönä on pääjohtaja, jolla on valtionarkeologin arvonimi. Lisäksi virastossa on ylijohtaja (Suomen kansallismuseo), hallintojohtaja, osastonjohtaja sekä muita virkamiehiä ja työsuhteista henkilöstöä.

Asetuksen 5 §:n mukaan pääjohtaja johtaa museoviraston toimintaa sekä vastaa siitä, että museovirastolle kuuluvat tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja taloudellisesti. Pääjohtaja ja Suomen kansallismuseon osalta ylijohtaja vastaavat johtokunnan päätösten toimeenpanosta. Ylijohtaja, hallintojohtaja ja osastonjohtajat avustavat pääjohtajaa viraston johtamisessa. Viraston johtotehtävissä olevat vastaavat siitä, että heidän johdettavakseen kuuluvalla toimintayksiköllä tai toiminnalla asetetut tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.

Asetuksen 6 §:n mukaan museovirastolle kuuluvat asiat ratkaisee johtokunta, erityisistunto, pääjohtaja, ylijohtaja, hallintojohtaja, osastonjohtaja tai muu työjärjestyksessä määrätty virkamies. Johtokunnassa käsiteltävät asiat ratkaistaan esittelystä. Työjärjestyksessä määrätään, mitkä muut asiat ratkaistaan esittelystä.

Asetuksen 7 §:ssä säädetään johtokunnan

ratkaistavista asioista ja 8 §:ssä johtokunnan kokoontumisesta ja päätösvaltaisuudesta.

Asetuksen 9 §:ssä säädetään erityisistunnossa ratkaistavista asioista. Virkamiesten ratkaisuvallasta säädetään 10 §:ssä.

Asetuksen 11 §:ssä säädetään virkojen kelpoisuusvaatimuksista, 12 §:ssä virkoihin nimitysmisestä sekä 13 ja 14 §:ssä virkavapaudesta ja viran hoidosta virkavapauden aikana.

Asetuksen 17 §:ssä säädetään valtion puolesta tapahtuvasta edunvalvonnasta.

Museoviraston organisaatiosta määrätään 17 päivänä kesäkuuta 2003 annetussa työjärjestyksessä. Sen mukaan museovirastossa on kulttuuriympäristön päätulosalue, josta vastaavat arkeologian osasto ja rakennushistorian osasto, sekä museot ja näyttelyt -pätulosalue, josta vastaa Suomen kansallismuseo. Lisäksi museovirastossa on museotoimen kehittäminen -tulosalue ja hallinto-osasto sekä erillislaitoksina toimivat kirjasto ja kuva-arkisto.

Museoviraston suoritteiden maksullisuudesta annetussa opetusministeriön asetuksessa (977/2003) säädetään muun muassa maksullisista julkisoikeudellisista suoritteista sekä museoissa perittävistä pääsymaksuista.

Museotoiminnasta säädetään museolaissa (729/1992). Sen mukaan museotoiminnan tavoitteena on ylläpitää ja lisätä kansalaisten tietoutta kulttuuristaan, historiastaan ja ympäristöstään. Museoiden tulee harjoittaa ja edistää alan tutkimusta, opetusta ja tiedonvälitystä tallentamalla, tutkimalla, säilyttämällä ja asettamalla näytteille esineitä ja muita aineistoa ihmisestä ja hänen ympäristöstään. Muinaisjäännösten suojelusta säädetään muinaismuistolaisissa (295/1963). Sen mukaan muinaisjäännöksiä ovat kiinteät ja irtaimet muinaisesineet sekä laivalöydöt.

Rakennusten suojelusta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), rakennussuojelulaissa (60/1985), kirkkolaisissa (1054/1993) ja valtion rakennusten suojelusta annetussa asetuksessa (480/1985). Museovirasto toimii näiden säädösten mukaan suojelustysten tekijänä tai lausunnonantajana sekä suojelua valvovana viranomaisena. Virastossa käsitellyissä asioissa päätöksentekijänä rakennussuojelu- ja kaavoitusasioissa toimii ympäristöministeriö. Kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annetun lain

(115/1999) mukaisena yleisenä lupaviranomaisena toimii museovirasto.

Käytäntö

Museovirasto on valtakunnallinen palvelu- ja asiantuntijavirasto, joka edistää aineellisen kulttuuriperinnön vaalimista ja säilyttämistä sekä lisää ja levittää sitä koskevaa tietoa. Virastossa käsitellään esihistoriallisen ajan, historiallisen ajan sekä vedenalaisiin muinaisjäännöksiin ja maamme rakennusperintöön liittyviä asioita. Museovirasto ylläpitää muinaisjäännöksistä rekisteriä. Muinaisjäännöksiä koskevaa tietoaineistoa tarvitaan enenevässä määrin maankäytön suunnittelussa ja metsätöiden yhteydessä. Esihistoriallisia kiinteitä muinaisjäännöksiä Suomessa tunnetaan noin 17 000. Historiallisen ajan muinaisjäännöksiä tunnetaan huomattavasti enemmän.

Museovirasto on valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1070/2002) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu kiinteistövarallisuuden haltijavirasto. Museoviraston hallinnassa ja hoidossa on kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kiinteistöjä sekä rakennuksia ja rakennelmia. Kiinteistöistä suurin osa on kansallisomaisuutta. Suuri osa museoviraston hallinnassa olevasta rakennusperinnöstä on suojeltu valtion omistamien rakennusten suojelusta annetun asetuksen nojalla. Museoviraston hallinnassa on 73 maa-alueita, joiden yhteenlaskettu pinta-ala on 631 hehtaaria. Kiinteistöjen määrä on 87. Kolmen keskiaikaisen linnan lisäksi viraston hallussa on nykyisin noin 30 muinaismuistoaluetta. Rakennuksia ja rakennelmia viraston hallinnassa on yhteensä 402, joiden pinta-ala on yli 100 000 bruttoneliometriä. Rakennukset ovat suurimmaksi osaksi eri puolella maata sijaitsevia museo- rakennuksia ja niihin liittyviä muita rakennuksia.

Museovirastossa oli vuoden 2003 lopussa vakinaista henkilöstöä 279. Lisäksi oli määräaikaisia ja muita vastaavia työntekijöitä sekä työllisyysvaroin palkattuja. Hieman yli puolet henkilöstöstä on tutkimushenkilöstöä ja tutkimusta avustavaa henkilöstöä.

Museoviraston hoidossa on 17 museota ja kaksi linnaa (Hämeen linna ja Olavinlinna), joissa vuonna 2003 oli yhteensä 570 000 kävijää. Turun linna on vuokrattu vuoden 2018 loppuun Turun kaupungille maakuntamuseon käyttöön. Turun kaupunki vastaa linnan ylläpitokustannuksista.

Vuonna 2003 museovirasto tuki 153 museon toimintaa 446 000 eurolla valtion talousarvion momentilta 29.90.52. "Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen edistämiseen". Samana vuonna virasto jakoi momentilta 29.90.50. "Eräät avustukset" avustuksina 663 000 euroa kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten kunnossapitoa tai parantamista varten ja 67 000 euroa kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden alusten entistämistä ja korjaamista varten.

Muinaisjäännösten hoitoa varten museovirastolla on alueilla kuusi tutkijaa ja yliintendentti. Eräiden muinaismuistolain mukaisten valtiolle kuuluvien suojelutehtävien hoitamisesta on museoasetuksen (1312/1992) 1 §:n nojalla sovittu seitsemän maakuntamuseon kanssa, joilla on palveluksessaan myös arkeologi. Lisäksi museoasetuksen 1 §:n nojalla rakennusperintöön liittyvien suojelutehtävien hoitamisesta on sovittu kymmenen maakuntamuseon kanssa, joilla on palveluksessaan myös rakennustutkija. Kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annetun lain 10 §:n nojalla lupaviranomaistehtäviä on delegoitu yhdeksälle maakuntamuseolle ja valtakunnalliselle erikoismuseolle.

Valtiolla on vastuu sekä hallussaan olevasta kulttuuriperinnöstä että Suomen alueella sijaitsevista muinaisjäännöksistä. Kulttuuriympäristön suojelu kuuluu ympäristöministeriölle ja opetusministeriölle, jotka vastaavat toimialojensa osalta asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Opetusministeriön alainen museovirasto ja ympäristöministeriön alaiset alueelliset ympäristökeskukset huolehtivat toimialueillaan käytännön hallintotehtävistä. Museoviraston toimialueena on koko maa eikä virastolla ole museotoimintaa ja kulttuuriympäristön suojelua varten aluehallintoa. Ympäristöministeriön hallinnonalalla alueelliset ympäristökeskukset, joita on 13 ja joilla kullakin on oma toimialueensa, vastaavat kulttuuriympäristön suojeluun liittyvistä tehtävistä. Ympäristömi-

nisteriö osallistuu opetusministeriön kanssa museoviraston tulosohjaukseen.

1.2. Nykytilan arviointi

Museoiden ylläpito ja tehtävät on Suomessa järjestetty monimuotoisesti. Museokenttä on laaja ja pirstaleinen. Maassa on yli 1 000 kuntien, valtion ja yksityisten ylläpitämää museota, joiden tehtävät poikkeavat toisistaan. Museot ovat valtakunnallisia museoita, maakuntamuseoita, aluetaidemuseoita, valtakunnallisia ja muita erikoismuseoita ja paikallismuseoita. Tehtäviensä perusteella museot voidaan jakaa kulttuurihistoriallisiin museoihin, taidemuseoihin, luonnontieteellisiin museoihin ja eri alojen erikoismuseoihin. Valtakunnalliset museot eli Suomen kansallismuseo, Valtion taidemuseo ja Helsingin yliopiston Luonnontieteellinen keskusmuseo eivät ole yhtenäinen koordinoitu osa museolaitosta. Kullakin mainituista museoista on erilainen suhde toisaalta valtion museohallintoon ja toisaalta alansa muihin museoihin. Valtio rahoittaa suoraan budjettirahoituksella ja pääsymaksuilla ylläpitämiään museoita. Yksityisille ja kunnallisille ammatillisesti hoidettujen museoiden ylläpitäjille myönnetään käyttökustannuksiin lakisääteistä valtionosuutta ja harkinnanvaraisia avustuksia. Vuonna 2003 museoiden valtionosuuden piirissä oli 132 ammatillisesti hoidettua museota. Valtio tukee kunnallisia sekä säätiöiden ja yhdistysten ylläpitämiä valtionosuuden ulkopuolella olevia museoita harkinnanvaraisin avustuksin.

Ammatillisesti hoidettujen museoiden taouden, henkilöstön ja toiminnan kehitystä seurataan vuosittain museoviraston kokoomalla museotilastolla.

Museovirastosta annettua lakia ei ole olennaisesti uudistettu sen antamisen jälkeen. Myöskään alueellisten ympäristökeskusten perustamisen yhteydessä vuonna 1995 lakia ei muutettu. Museovirastosta annettu asetus on uudistettu kuitenkin vuonna 1992. Vuoden 2003 alusta museovirastosta annettua asetusta muutettiin niin, että Suomen kansallismuseon organisatorista asemaa vahvistettiin. Laki ei vastaa kaikilta osin nykyisiä vaatimuksia. Valtion taidemuseota koskeva lain-

säädäntö uudistettiin ajan tasalle 1 päivästä elokuuta 2000.

Perustuslain 119 §:n 1 momentin mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista säädetään lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Perustuslain 119 §:n perustelujen mukaan julkisen vallan käyttämisestä on kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa oikeussääntöjä tai päättää yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muutoin yksilön perusoikeuksiin. Jos valtionhallinnon jollekin toimielimelle kuuluu tämän kaltaisia tehtäviä, tulee toimielimen yleisistä perusteista säätää lailla.

Museoviraston tehtävistä on nykyisin säädetty lain tasolla puutteellisesti. Museovirastosta annetussa laissa tulisi nykyistä täsmällisemmin säätää kulttuuriperinnön suojeluun ja museotoimeen liittyvistä tehtävistä. Asetukseen otettavat tehtävämaininnat tulee vastavasti tarkistaa. Lisäksi viraston johtamisesta ja ratkaisuvallan käyttämisestä on asianmukaista säätää lailla. Samoin lakiin tulee sisällyttää riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset asetuksenantovaltuudet.

Valtion keskushallinnon uudistamiseen liittyen keskusvirastojen kollegiaaliset johtorganisaatiot lakkautettiin ja korvattiin johtokunnilla 1990-luvun alussa. Uudistus perustui valtioneuvoston 9 päivänä maaliskuuta 1989 tekemään päätökseen toimenpiteistä hallinnon palvelukyvyyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi. Johtokuntien tuli olla suppeita asiantuntijaelimiä siten koottuina, että johtokunnat olisivat virastoille merkittävä lisäresurssi ajatellen toiminnan sisällön asiantuntemusta, yleisjohtamista ja sidosryhmäyhteyksien hoitamista. Nykyisin meillä olevassa valtion keskushallinnon uudistamishankkeessa pyritään siihen, että

valtioneuvoston ja ministeriöiden työskentelyä tehostetaan, että ministeriöt terävöittävät hallinnonalojensa tulosohjausta sekä että kehitetään uudenlaisia välineitä tuloksellisen päätöksenteon pohjaksi.

Museoviraston johto-organisaatio uudistettiin vuoden 1992 organisaatiouudistuksessa. Aikaisemman virkamieskollegion (museoviraston istunto) tilalle tuli valtioneuvoston neljäksi vuodeksi kerrallaan asettama johtokunta, johon kuului pääjohtajan ja henkilöstön edustajan lisäksi viisi museoviraston ulkopuolista jäsentä. Asetusta muutettiin vuoden 2003 alusta niin, että johtokunnan asettaa opetusministeriö ja nimettynä jäsenenä on lisäksi Kansallismuseon ylijohtaja. Nykyisen johtokunnan toimikausi päättyy 14 päivänä kesäkuuta 2004.

Museovirastosta annetun asetuksen 5 §:n mukaan pääjohtaja johtaa museoviraston toimintaa sekä vastaa siitä, että museovirastolle kuuluvat tehtävät hoidetaan tuloksellisesti.

Museoviraston siirryttyä tulosbudjettiin ja tulosohjaukseen vuonna 1994 viraston johtokunnan asema on muuttunut ongelmalliseksi. Ministeriö tekee tulossopimuksen viraston virkamiesjohdon kanssa, jolloin viraston päälliköllä on tulosvastuu. Johtokunta on kuitenkin museoviraston ylin päättävä toimielin. Sen tehtävänä on ratkaista muinaismuistohallinnon ja maan museolaitoksen yleistä kehittämistä, viraston toiminta- ja taloussuunnitelmaa ja talousarvioehdotusta sekä viraston tutkimustoiminnan sekä kulttuuriympäristön ja muinaisjäännösten suojelun yleisiä periaatteita koskevia asioita. Näin ollen valta museoviraston toimintapolitiikasta on periaatteessa johtokunnalla mutta vastuu toiminnasta virkamiesjohdolla. Opetusministeriön ja museoviraston välisessä ohjaussuhteessa johtokunnan asema on ongelmallinen myös siitä syystä, että ministeriön ja viraston johdon kanssa on ohjaukseen liittyen varsin tiivis keskusteluyhteys. Johtokunnalla ei näistä syistä johtuen ole selkeää asemaa viraston ohjaus- ja johtamisprosessissa ja sen rooli on todellisuudessa jäänyt vähäiseksi. Johtokunnan ainoiksi konkreettisiksi päätöksenteko- ja vaikuttamisvälineiksi jäävät eräät nimitysasiat, joita sinänsä tulee esiin hyvin satunnaisesti.

Kulttuurin ja taiteen toimialan virastojen tulosohjaus on tarkoitus uudistaa. Tässä tarkoituksessa ministeriössä on käynnistetty kulttuuripolitiikan tulosohjauksen kehittämishanke. Tarkoituksena on vahvistaa ministeriön osuutta alaisten virastojen strategisessa tulosohjauksessa, terävöittää virastojen ja laitosten omia strategioita ja parantaa tulosohjausprosessia.

Johtokuntajärjestelmään liittyy myös jäävyysongelmia erityisesti opetusministeriön edustuksen osalta. Johtokuntaan ei voida määrätä virkamiehiä, jotka ministeriössä ovat mukana viraston tulosohjauksessa ja jotka näin ollen olisivat parhaat asiantuntijat sen ohjauksen kannalta, koska he olisivat esteellisiä käsittelemään laitoksen asioita ministeriössä. Tämä aiheuttaa osaltaan toiminnallisia hankaluuksia tulosohjauksessa.

Tulosohjauksen ja tulosjohtamisen kannalta viraston johtokunnan asema on ongelmallinen, koska tulossopimuksen tekee ja siihen liittyvästä raportoinnista vastaa viraston puolesta tulosvastuussa oleva pääjohtaja. Lähinnä tulosohjaukseen liittyvän tulosjohtamisen ja ohjaussuhteiden selkiyttämiseksi onkin maa- ja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalalla johtokunnat lakkautettu useista ministeriön alaisista virastoista ja niiden tehtävät siirretty virkamiesjohdolle. Opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvasta kotimaisten kielten tutkimuskeskuksesta on johtokunta lakkautettu 1 päivästä helmikuuta 2004 ja arkistolaitoksesta johtokunta lakkautetaan huhtikuun 2004 alusta arkistolain muutoksella.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on vastata kulttuuriperinnön suojelussa ja maan museotoimessa sekä valtion hallinnossa ja lainsäädännössä tapahtuneisiin muutoksiin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Museovirastosta, joka korvaisi nykyisen museovirastosta annetun lain vuodelta 1972.

Museoviraston tehtävistä säädettäisiin täsmällisemmin lain tasolla. Viraston keskeisenä tehtävänä olisi vastata kulttuuriperinnön suojelusta ja maan yleisestä museotoimesta.

Lisäksi laissa säädettäisiin, että viraston tulee huolehtia kulttuurihistoriallisen kansallismaisuuden kartuttamisesta, hoidosta ja näytteillä pidosta, toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena, vastata muinaisjäännösten ja kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta sekä huolehtia kulttuuriperinnön tutkimisesta ja kulttuuriperintöä koskevan tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja käytettäväksi saattamisesta.

Laissa säädettäisiin Museoviraston organisaatorakenteesta. Virastossa olisi Suomen kansallismuseo ja muita toimintayksiköitä. Lisäksi virastolla voisi olla alueellisia yksiköitä, jotka eivät olisi itsenäisiä organisaatioita vaan osa Museovirastoa.

Museoviraston johto-organisaatio ehdotetaan uudistettavaksi. Viraston johtokunta ehdotetaan lakkautettavaksi. Johtokunnan nykyiset tehtävät siirtyisivät viraston virkamiesjohdolle lukuun ottamatta pääjohtajan sijaisen määräämistä. Opetusministeriö määräisi pääjohtajan sijaisen. Ratkaisulla selkiytettäisiin viraston ohjaus- ja valvontavastuita sekä ministeriön ohjauksen ja valvonnan välittymistä. Pääjohtajan tulosvastuu selkiytyisi ja korostuisi.

Johtokunnalle nyt kuuluvat tehtävät tulisivat siirtymään viraston pääjohtajalle. Museoalan sidosryhmäyhteyksien hoitamiseksi tarkoituksena on, että Museovirastolla olisi kulttuuriperintöalan neuvottelukunta, joka toimisi viraston johdon tukena. Neuvottelukunnalla ei olisi itsenäistä päätäntävaltaa virastoa koskevissa asioissa. Neuvottelukunnassa tulisi olemaan viraston henkilöstön edustus. Neuvottelukunnasta säädettäisiin Museovirastosta annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

Asetuksenantovaltuudet ehdotetaan tarkistettaviksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti niin, että valtuussäännöksissä ilmenee riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, mistä seikoista asetuksella on tarkoitus säätää.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Uudistuksella Museovirastoa koskeva lain-

säädäntö saatettaisiin muualla lainsäädännössä tapahtunutta kehitystä vastaavaksi. Lisäksi uudistus parantaisi tulosohjausjärjestelmää. Ohjaajan ja ohjattavan asema ja vastuu selkeytyisi. Museoviraston pääjohtajalla olisi tulosvastuu viraston toiminnasta. Myös johto-organisaation ministeriöjäsenien mahdolliset esteellisyysongelmat poistuisivat.

Johtokunnan nykyiset tehtävät siirtyisivät virkamiesjohdolle lukuun ottamatta pääjohtajan sijaisen määräämistä, mikä siirtyisi opetusministeriölle. Henkilöstön edustaja olisi mukana myös asetettavassa neuvottelukunnassa eikä uudistuksella olisi henkilöstö- eikä organisaatiovaikutuksia.

Johtokunnan jäsenille on maksettu opetusministeriön vahvistamat kuukausipalkkiot, jotka perustuvat Valtion työmarkkinalaitoksen ohjeisiin. Neuvottelukunnan jäsenille voidaan tarvittaessa myös maksaa vastaavan suuruisia kuukausipalkkioita taikka kokouspalkkioita.

4. Asian valmistelu

Museolaitoksen rakennetta ja toimivuutta on selvitetty muun muassa opetusministeriön 25 päivänä marraskuuta 1998 asettamassa toimikunnassa, jonka tehtävänä oli laatia museopoliittinen ohjelma. Toimikunnan mietinnössä Museo 2000 -museopoliittinen ohjelma (komiteamietintö 8:1999) ehdotettiin, että museovirastosta muodostetaan Museo- ja kulttuuriympäristöalan kehittämisskeskus ja että museovirastosta eriytetään Suomen kansallismuseo opetusministeriön alaiseksi valtakunnalliseksi kulttuurihistorialliseksi museoksi.

Opetusministeriö asetti 18 päivänä joulukuuta 2000 ohjausryhmän ja valmisteluorganisaation, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi koskien museoviraston organisaatiouudistuksen toteuttamista. Ohjausryhmän tuli ottaa huomioon Museo 2000 -museopoliittinen ohjelma -mietinnön esitykset sekä mietinnöstä annetut lausunnot.

Ohjausryhmän muistio (opetusministeriön työryhmän muistioita 29:2001) valmistui 8 päivänä marraskuuta 2001. Työryhmän ehdottamaa valtioneuvoston periaatepäätöstä ei annettu. Työn tuloksena muutettiin kuitenkin

museovirastosta annettua asetusta vuoden 2003 alusta niin, että Suomen kansallismuseon asemaa museoviraston organisaatiossa vahvistettiin ja että kansallismuseo sai talousarvioon oman kohdan museoviraston toimintamomentin käyttösuunnitelmaan.

Esitys on valmisteltu virkatyönä opetusministeriössä. Luonnoksesta on antanut lausun-

non ympäristöministeriö ja museovirasto, ja se on käsitelty museoviraston yhteistoimintakokouksessa. Lausunnonantajat ovat suhtautuneet myönteisesti esityksen antamiseen. Lisäksi ministeriö on suullisesti kuullut Suomen museoliitto ry:tä ja Valtion taidemuseota.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Toimiala. Pykälässä säädettäisiin, että kulttuuriperinnön suojelua ja maan yleistä museotoimintaa varten on opetusministeriön alainen Museovirasto. Kulttuuriperinnöllä tarkoitetaan esineellistä perintöä ja kulttuuriympäristöä eli ihmisten toiminnallaan muovaamaa ympäristöä. Ensiksi mainittu sisältää muun muassa esineistön ja vedenalaiset löydöt sekä viimeksi mainittu kiinteät muinaisjäännökset, rakennetun ympäristön ja kulttuurimaiseman. Suojelulla tarkoitetaan toimintaa, jolla pyritään kulttuuriperinnön säilymiseen, sen välittymiseen tulevaisuuteen ja muutosten hallintaan.

Maan yleisellä museotoimella tarkoitetaan valtiovallan toimintaa, jolla pyritään edistämään alan toimintaedellytyksiä. Museovirasto toimii asiantuntijavirastona, jolla on erityinen vastuu maan kulttuurihistoriallisesta museoalasta. Museoviraston tehtävänä on lisäksi museoalan kokonaisvaltainen koordinointi ja kehittäminen mukaan lukien taidemuseot, erikoismuseot ja luonnontieteelliset museot. Tarkoituksena on, että tämä tapahtuu yhteistyössä Valtion taidemuseon ja Helsingin yliopiston Luonnontieteellisen keskusmuseon kanssa.

2 §. Tehtävät. Pykälässä säädettäisiin viraston tehtävistä, jollei lailla tai sen nojalla toisin säädetä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Museoviraston tehtävänä olisi huolehtia kulttuurihistoriallisen kansallisomaisuuden kartuttamisesta, hoidosta ja näytteillä pidosta. Kulttuurihistoriallisella kansallisomaisuudel-

la tarkoitetaan kulttuuriperintönä olevaa ja Museoviraston hallussa olevaa valtion omaisuutta, jonka omistuksen tarkoituksena on ensisijaisesti omaisuuden säilyttäminen ja säilymisen turvaaminen. Kansallisomaisuutta kartutetaan hallitusti museaalisin periaattein. Konservoinnilla, restauroinnilla, hoidolla ja asianmukaisella säilyttämisellä pyritään turvaamaan kansallisomaisuuden säilyminen.

Museovirastoon kuuluu Suomen kansallismuseo ja 16 muuta museota, joiden kohteet ovat kansallisomaisuutta. Kokoelmien näytteillä pidolla toteutetaan yleisön oikeutta kulttuuriperintön antamalla mahdollisuuksia tutustua kansallisomaisuuteen.

Momentin 2 kohdan mukaan Museoviraston tehtävänä olisi toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena. Asiantuntijaviranomaisena Museovirasto osallistuu maankäytön suunnitteluun antamalla lausuntoja kulttuuriympäristön huomioon ottamisesta ja käymällä neuvotteluja kuntien, rakennuttajien ja maankäytön suunnittelijoiden kanssa. Asiantuntijaviranomaisena Museovirasto valmistee kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelua koskevia ohjeita, suojeluohjelmia, rakennusten suojeluesityksiä ja osallistuu suojelun valvontaan. Museovirasto osallistuu kulttuuriympäristön kehittämiseen yhteistyössä muiden kulttuuriympäristöalan toimijoiden, muun muassa alueellisten ympäristökeskusten, maakuntamuseoiden ja alueellisten taidemuseoiden kanssa.

Momentin 3 kohdan mukaan Museoviraston tehtävänä olisi vastata muinaisjäännösten ja kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta. Muinaismuistolain nojalla Museovirasto

hoitaa ja valvoo muinaisjäännöksiä. Muinaisjäännöksiä hoidettiin vuonna 2003 noin 200 kohteessa. Muuta kulttuuriympäristöä hoitetaan muun muassa maisemallisesti ja korjaamalla esimerkiksi vanhoja ruukkeja ja kanavia. Museovirasto hoitaa hallinnassaan olevia rakennuksia sekä osallistuu muiden valtion omistamien kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten hoitoon.

Momentin 4 kohdan mukaan Museoviraston tehtävänä olisi huolehtia kulttuuriperinnön tutkimisesta ja kulttuuriperintöä koskevan tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja käytettäväksi saattamisesta. Museovirasto tallentaa ja dokumentoi kulttuuriperintöä aktiivisesti. Tallennusta tehdään keräämällä tietoa kulttuuriperinnöstä muun muassa esineistöä, kiinteistä muinaisjäännöksistä ja rakennusperinnöstä erilaisiin rekistereihin, valokuvaamalla ja piirtämällä kulttuuriperintöä sekä kehittämällä alan tiedonhallintajärjestelmiä koko museokentän tarpeisiin ja mahdollisimman laajasti käytettäväksi. Kulttuuriperintöä koskevaa tietoa saatetaan niin yleisön kuin muiden alan toimijoiden käytettäväksi julkaisutoiminnan ja tietoyhteiskunnan tarjoamien keinojen avulla.

Muinaismuistolaisissa tarkoitettujen kiinteiden muinaisjäännösten ja niihin rinnastettavien valtion omistamien hylkyjen osalta Museovirastolla on yksinoikeus niiden tutkimiseen ja oikeus antaa tutkimiseen lupa ulkopuoliselle taholle. Arkeologisen kirjallisuuden osalta Museoviraston kirjasto toimii kirjastoalan työnjaon mukaisesti alan tieteellisenä kirjastona. Museovirasto toimii myös tutkimuslaitoksena ja tekee tutkimusta omalla toimialallaan.

Kulttuuriperinnön säilyttämiseen pyritään paitsi välittömin aktiivisin toimin esimerkiksi kartuttamalla Museoviraston omia kokoelmia ja osallistumalla maankäytön suunnitteluun, myös vaikuttamalla kulttuuriperinnön yhteiskunnalliseen arvostukseen.

Pykälän 2 momentissa on valtuus antaa viraston tehtävistä tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

3 §. Organisaatio. Pykälässä säädettäisiin viraston organisaation rakenteesta. Virastossa olisi Suomen kansallismuseo, joka toimisi valtakunnallisena kulttuurihistorian museona, ja muita toimintayksiköitä. Lisäksi virastolla

voisi olla alueellisia yksiköitä. Alueellinen yksikkö ei olisi itsenäinen organisaatio vaan osa Museovirastoa. Alueelliset yksiköt voisivat hoitaa muun muassa kulttuuriympäristön suojeluun, hoitoon ja restaurointiin liittyviä tehtäviä. Tehtävät voisivat olla aluetasolle suuntautuvia asiantuntijatehtäviä, ohjausta, valvontaa, seurantaa sekä näitä tehtäviä tukevaa alueellista yhteistyötä. Yksiköitä virasto voisi tarvittaessa muodostaa valtion talousarvion määrärahojen rajoissa. Nykyisin kulttuuriympäristön vaalimiseen liittyviä tehtäviä alueilla hoitaa kymmenen museoviraston virkamiestä.

4 §. Johtaminen ja ratkaisuvallta. Pykälässä säädettäisiin Museoviraston johtamisesta ja asioiden ratkaisemisesta. Virastoa johtaisi pääjohtaja, joka vahvistaisi viraston työjärjestyksen.

Museovirastossa olisi edelleen myös erityisistunto, jonka tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Pääjohtaja ratkaisisi työjärjestyksen lisäksi muut Museovirastossa ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty tai määrätty Museoviraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin asioista, joita ei voida työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen ratkaistaviksi.

5 §. Maksut. Pykälässä säädettäisiin viraston suoritteista perittävistä maksuista ja niiden perusteista. Ehdotetun säännöksen sisältö vastaisi voimassa olevaa säännöstä, joka on uudistettu 1 päivästä tammikuuta 2002.

6 §. Tarkemmat säännökset ja määräykset. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin Museoviraston virkojen täyttämistä, pääjohtajan ja muiden esimiesasemassa olevien virkamiesten esimiesasemaan liittyvistä tehtävistä sekä pääjohtajan sijaisen määräämisestä.

Tarkemmat määräykset organisaatiosta ja toimintayksiköistä, yksiköiden tehtävistä, muusta kuin 1 momentissa mainitusta sijaisuudesta, sisäisestä johtamisesta sekä muista sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista annettaisiin työjärjestyksellä.

7 §. Lahjoitus- ja testamenttivarat. Pykälän mukaan Museovirasto voi ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja. Tarkemmin lahjoitusten ja testamenttien vastaanottamisesta säädetään yleismääräyksiksi lahjoitus- ja tes-

tamenttivarojen vastaanottamisesta ja käytöstä valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa valtioneuvoston päätöksessä (35/1974). Museoiden kokoelmat karttuvat monin osin vuosittain lahjoituksilla ja testamentteilla.

8 §. Voimaantulo. Pykälä sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Lailla kumottaisiin nykyinen laki museovirastosta. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Museovirastosta annetun lain nojalla annettaisiin valtioneuvoston asetus Museovirastosta ja Museoviraston työjärjestys. Asetuksessa säädettäisiin tarkemmin viraston tehtävistä,

henkilöstöstä ja sen tehtävistä, asioiden ratkaisemisesta, virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja täyttämisestä sekä virkavapaudesta ja kulttuuriperintöasioiden neuvottelukunnasta.

Työjärjestyksessä määrättäisiin muun muassa Museoviraston toimintayksiköistä ja niiden tehtävistä, ratkaisuvallasta ja asioiden valmistelusta.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

Museovirastosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Toimiala

Kulttuuriperinnön suojelua ja maan yleistä museotointa varten on opetusministeriön alainen Museovirasto.

2 §

Tehtävät

Museoviraston tehtävänä on, jollei lailla tai sen nojalla toisin säädetä:

1) huolehtia kulttuurihistoriallisen kansallisuuden kartuttamisesta, hoidosta ja näytteillä pidosta;

2) toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena;

3) vastata muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta;

4) huolehtia kulttuuriperinnön tutkimisesta ja kulttuuriperintöä koskevan tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja käytettäväksi saattamisesta.

Museoviraston tehtävistä säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

3 §

Organisaatio

Museovirastossa on Suomen kansallismuseo, joka toimii valtakunnallisena kulttuurihistorian museona, ja muita toimintayksiköitä. Museovirastolla voi lisäksi olla alueellisia yksiköitä.

4 §

Johtaminen ja ratkaisuvallta

Museovirastoa johtaa pääjohtaja. Museovirastolla on työjärjestys, jonka pääjohtaja vahvistaa.

Museovirastossa on erityisistunto, jonka tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Pääjohtaja ratkaisee Museovirastossa ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty Museoviraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Valtioneuvoston asetuksella säädetään asioista, joita ei voida työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen ratkaistaviksi.

5 §

Maksut

Museovirasto voi periä tuottamistaan suoritteista maksuja, joiden suuruutta määrätessä noudatetaan, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) ja sen nojalla annetussa opetusministeriön asetuksessa säädetään.

Poiketen siitä, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään, maksuja pääsystä Museoviraston alaisiin museoihin, näyttelyihin ja muihin yleisölle tarkoitettuihin tilaisuuksiin ja esittelyihin voidaan alentaa tai jättää maksu kokonaan perimättä silloin, kun se on opetuksen, tieteen tai muuten yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista.

Poiketen siitä, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään, liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavien kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja niissä sijaitsevien tilojen vuokria voidaan kulttuuripoliittisista

syistä alentaa siten, että tiloista peritään kulloinkin käyvän hintatason mukainen vuokra tai, kun sitä on pidettävä valtion edun mukaisena, vuokra saa olla käypää alempi tai sen perimisestä voidaan luopua.

6 §

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetuksella säädetään Museoviraston virkojen täyttämistä, pääjohtajan ja muiden esimiesasemassa olevien virkamiesten esimiesasemaan liittyvistä tehtävistä sekä pääjohtajan sijaisen määräämistä.

Tarkemmat määräykset organisaatiosta ja toimintayksiköistä, yksiköiden tehtävistä, muusta kuin 1 momentissa mainitusta sijaisuudesta, sisäisestä johtamisesta sekä muista sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista annetaan työjärjestyksellä.

7 §

Lahjoitus- ja testamenttivarat

Museovirasto voi ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja.

8 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä kuuta 2004.

Tällä lailla kumotaan museovirastosta 14 päivänä tammikuuta 1972 annettu laki (31/1972) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Kulttuuriministeri *Tanja Karpela*