

**ASIA**

Museoviraston toiminta arkeologisissa hankkeissa

KANTELU

A on oikeuskanslerille 16.3.2012 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Museoviraston toimintaa arkeologisissa hankkeissa. Kirjoituksessa pyydetään selvittämään Museoviraston joidenkin toimintatapojen ja kilpailuetujen laillisuutta ja niissä mahdollisesti ilmeneviä jääviyssyitä. A on kyseenalaistanut sen, voiko Museovirasto toimia sekä viranomaisena että arkeologisia kenttäpalveluja tarjoavana toimijana. Kirjoituksen mukaan on lisäksi ilmeistä, että huomattava määrä hankkeita on vuonna 2011 jäänyt kilpailuttamatta siksi, että Museovirasto on viranomaisena ja viranomaislausunnoissaan antanut harhauttavaa ja puutteellista informaatiota. A:n vastineessa todetaan lisäksi muun muassa, että on herännyt epäily siitä, että Museoviraston kenttäpalveluksikko saa lähtökohtaisesti nopeammin tutkimusluvut muinaisjäännöksen kajoaviin tutkimuksiin kuin yksityiset toimijat.

Kirjoituksessa pyydetään myös selvittämään muun muassa Museoviraston menettelyä keskenkäisten laatuvaatimusten noudattamisen vaatimisessa sekä sitä, onko Museoviraston tiedotuskäytäntö ja toimintatapa kirjoituksessa tarkemmin kuvatussa tapauksessa lakien, yhdenvertaisuusperiaatteen ja hyvän hallintotavan mukainen.

A:n 9.4.2014 päivätty lisäkirjoitus on kirjattu käsiteltäväksi erillisenä kanteluna.

SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto on annettu 24.6.2013. Lausunnon liitteenä on Museoviraston selvitys.

VASTINE

A on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

Museovirastosta annetun lain (282/2004) 1 §:n mukaan kulttuuriperinnön suojelua ja maan yleistä museotointa varten on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Museovirasto. Museoviraston tehtävänä on lain mukaan muun muassa vastata muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimintaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta. Museovirasto hoitaa ja valvoo muinaisjäännöksiä muinaismuistolain (295/1963) nojalla.

Muinaismuistolain 1 §:n 1 momentin mukaan kiinteät muinaismuistot ovat rauhoitettuja. Pykälän 2 momentin mukaan ilman muinaismuistolain nojalla annettua lupaa kiinteän muinaisjäännöksen kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu siihen kajoaminen on kielletty. Lain 3 §:n mukaan Museovirasto valvoo kiinteiden muinaismuistojen rauhoitusta. Museovirasto voi myös määräämillään ehdoilla antaa toiselle luvan muinaisjäännöksen tutkimiseen sekä vastaanottajan suostumuksella luovuttaa toistaiseksi muinaisjäännöksen paikallisen hoidon kunnalle, seurakunnalle tai yhtymälle.

Muinaismuistolain 13 §:ssä säädetään velvollisuuksista suunniteltaessa yleistä työhanketta tai kaavoitusta. Muinaismuistolain 15 §:n mukaan siinä tapauksessa, että yleisen tai suurehkon yksityisen työhankkeen toteuttaminen koskee kiinteää muinaisjäännöstä siten, että siitä aiheutuu muinaisjäännöksen erityinen tutkiminen tai erityisiä toimenpiteitä sen säilyttämiseksi, hankkeen toteuttajan on korvattava tästä johtuvat kustannukset tai osallistuttava niihin, mikäli sitä olosuhteet huomioon ottaen ei ole katsottava kohtuuttomaksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa todetaan, että Museovirastoon on 2011 perustettu arkeologiset kenttäpalvelut – yksikkö. Sen tehtävänä on arkeologisten kenttätutkimusten suunnittelu, toteutus, raportointi sekä tutkimustulosten välittäminen eri asiakasryhmille. Yksikkö ei lausunnon mukaan hoida muinaismuistolain noudattamisen valvontaa tai muita viranomaistehtäviä, vaan ne hoidetaan Museoviraston eri osastoilla ja yksiköissä. Museovirasto on lausunnon mukaan eriyttänyt viranomaistoiminnan maksullisia arkeologisia kenttäpalveluja koskevasta toiminnasta. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan valittua toimintatapaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena menettelytapana nykytilanteessa.

Ulkopuolisella rahoituksella tehtäviin kajoaviin tutkimuksiin on muinaismuistolain 10 §:n mukaan haettava tutkimuslupa. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan tutkimuslupaa hakee muiden toimijoiden tavoin myös Museoviraston arkeologiset kenttäpalvelut – yksikkö. Muinaismuistolain 15 §:n perusteella Museovirasto myöntää tutkimuslupia maankäyttöhankkeiden takia tehtäviin kajoaviin tutkimuksiin myös yksityisille toimijoille.

Lausunnon mukaan valtion velvollisuutena on varmistaa, että muinaismuistolain noudattamismahdollisuudet ja muinaisjäännösten rauhoittaminen on turvattu tarvittavien tutkimusten muodosta, laadusta, sijainnista ja markkinaolosuhteista riippumatta. Mikäli muinaisjäännöksiin joudutaan kajoamaan tai niitä tutkitaan, toiminnan lainmukaisuus on Museoviraston vastuulla. Vastuuviranomaisena Museoviraston tulee huolehtia siitä, että lain edellyttämien arkeologisten kaivausten toteuttaminen voidaan turvata koko maassa asiantuntevasti ja laadukkaasti. Tämä voi tapahtua joko Museoviraston omana työnä, toisen museoviranomaisen toimesta tai kilpailuttamisen kautta. Lausunnossa katsotaan, ettei Museoviraston suorittamista arkeologisista kenttäpalveluista ole nykytilanteessa mahdollista luopua.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan Museoviraston voidaan tutkimuslupia myöntäessään ja kaivausten suorittamista ohjeistaessaan katsoa noudattaneen muinaismuistolain säännöksiä ja hallintolaissa tarkoitettua hyvää hallintotapaa. Museovirasto on lisäksi ministeriön näkemyksen mukaan pyrkinyt voimassa olevan lainsäädännön rajoissa muuttamaan toimintatapojaan epäkohtia havaittaessa ja toimintaympäristön muuttuessa.

Ministeriö toteaa lisäksi, että muinaismuistolakiin kohdistuu monenlaisia uudistustarpeita. Lainsäätäjällä ei ole lakia hyväksyessään 1960-luvulla voinut ennakoita esimerkiksi tilanteita, että arkeologista tutkimustoimintaa toteuttaisivat myös yksityiset toimijat. Ministeriön tarkoituksena on lausunnon mukaan lähiaikoina käynnistää virkamiestyö, jossa selvitetään muinaismuistolain uudistamistarpeita.

Arviointi

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 3 momentin mukaan lailla. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n nojalla turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 27 ja 28 §:ssä on säännökset virkamiehen esteellisyydestä.

Viranomaisen toiminnan puolueettomuus ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta, jonka mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai muuten vieraisiin perusteisiin. Hallintolain 6 §:ää koskevien perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 55) mukaan tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa, eikä se saa herättää epäilyksiä epäasiallisista kytköksistä tai riippuvuuksista.

Viranomaisen toimiessa taloudellisissa suhteissa tai suoranaisten liiketoiminnan alueella sen toiminnan puitteita sääntelevät ensisijaisesti yksityisoikeudelliset säännökset ja yritysten toimintaa muuten koskeva normisto. Ne eivät kuitenkaan kokonaan syrjäytä hallintolain soveltamista. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että erityisesti hyvän hallinnon perusteet ovat keskeisiä viranomaisen taloudellisessa toiminnassa, jossa on noudatettava muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita sekä edistettävä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Myös esteellisyyttä koskevilla säännöksillä on merkitystä tässä toiminnassa. (Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet 2008, s. 35)

Julkisella ja yksityisellä elinkeinotoiminnalla tulisi olla tasapuoliset toimintaedellytykset (kilpailuneutraliteetti). Kilpailuneutraliteetti edellyttää muun muassa, että hankintojen kilpailuttaminen tapahtuu julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaisesti. Kyseisen lain tavoitteena on muun muassa turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota palveluita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hallinnon avoimuudella edistetään kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun, saada tietoa hallinnon toiminnasta ja valvoa sitä. Avoimuuden lisääminen edistää myös viranomaisen toiminnan hyväksyttävyyttä ja ymmärrettävyyttä. Hallinnon julkisuusperiaate ilmenee muun muassa käsittelyn julkisuutena, asiakirjajulkisuutena sekä tiedottamisena. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) on säännökset muun muassa hyvästä tiedonhallintatavasta, jonka mukaan viranomaisen tulee huolehtia esimerkiksi siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Museovirasto on selvityksensä mukaan pyrkinyt mahdollisimman hyvin saattamaan kenttätutkimuksissa hyödyllistä tietoa ilmaiseksi ja helposti kaikkien saataville. Katson, että Museoviraston avoimuutta ja julkisuusperiaatetta tukevia menettelyitä tulee kuitenkin edelleen lisätä.

Kantelukirjoituksessa esitetyt näkökohdat, käytettävissä oleva selvitys ja edellä selostetut hyvän hallinnon perusteet huomioon ottaen katson, että koska Museovirastolla on yhtäältä kilpailun piiriin kuuluvaa taloudellista toimintaa ja yhtäältä valvovaa ja sääntelevää viranomaistoimintaa, on erittäin tärkeätä kiinnittää huomiota siihen, miten viraston liiketaloudelliset toiminnot ja viranomaistoiminta ovat eriytetty toisistaan. Vaikka Museoviraston organisaatiota on hallinnollisella tasolla hiljattain uudistettu, saattaa viraston rooli sekä julkista valtaa käyttävänä viranomaisena että asianomaisten elinkeinonharjoittajien kanssa kilpailevana yksikkönä aiheuttaa kantelukirjoituksessa esitetyin tavoin epäilyksiä siitä, onko viraston harjoittama liiketoiminta, yhteiskunnalliset velvoitteet sekä julkiset hallintotehtävät riittävän selkeästi erotettu toisistaan. Eri toimintojen tulisi olla järjestetty siten, että viranomaistoiminnan tosiasiallinen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistetaan ja että se myös näyttäytyisi ulkopuolisille sellaisena. Tämä lisäksi myös toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni näkökohdat Museoviraston sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon. Nämä näkökohdat tulee ottaa huomioon muinaismuistolain mahdollisen uudistamisen yhteydessä.

Kirjoitus ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi