

5.10.2021

EOAK/7529/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusmies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTA VALVOA KANSALLISGALLERIAN MENETTELYÄ

1 KANTELU

Pyysitte tutkimaan Kansallisgallerian/Ateneumin taidemuseon menettelyä kasvomaskin käyttöä koskevassa asiassa. Kerroitte olleenne Ateneumin taidemuseossa 15.11.2020 ja aika ajoin laskeneenne maskianne nenän alapuolelle. Museon vahtimestarit olivat koko ajan patistaneet Teitä pitämään maskia nenänne päällä. Katsoitte henkilöstön puuttuneen henkilökohtaiseen vapauteenne ja koskemattomuuteenne hyvin vastenmielisellä tavalla, vaikka ette ollut häirinnyt ketään.

2 SELVITYS

Kantelunne johdosta hankittiin Kansallisgallerian selvitys (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta

3.1.1 Toimivaltakysymyksen arvioinnin tarpeellisuus

Kansallisgalleria on pitänyt mahdollisena, että oikeusasiamies ei olisi toimivaltainen tutkimaan nyt tarkastelussa olevaa kanteluasiaa, koska kantelun kohteena oleva näyttelytoiminta on Kansallisgallerian yksityisoikeudellista toimintaa, joka ei kuulu oikeusasiamiehen valvomiin (julkisiin) hallintotehtäviin tai julkiseen tehtävään. Selvityksen mukaan Kansallisgallerialla on julkisia hallintotehtäviä etenkin kulttuuriesineiden maastavientilupa-asioissa. Selvityksessä viitataan Kansallisgalleriaa koskevaan lakiin ja sen esitöihin, joissa on arvioitu Kansallisgallerian julkisia hallintotehtäviä ja niiden hoitamiseen liittyvää rikosoikeudellista vastuuta ja tuon vastuun rajaamista.

3.1.2 Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Totean, että julkisen hallintotehtävän käsite on tulkinnanvarainen, ja sen sisältö määrittyy perustuslakivaliokunnan tapauskohtaisten arviointien myötä. Käsitteen sisältö on saanut ajan myötä varsin laaja-alaisen merkityksen.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Myös julkisen tehtävän käsite saa oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön myötä konkreettista sisältöä säännöstä tapauskohtaisesti tulkittaessa.

Kuten edellä todetusta sääntelystä ilmenee, oikeusasiamiehen perustuslain 109 §:n mukaisia toimivaltuuksia ei ole rajattu vain perustuslain 124 §:n mukaisiin julkisiin hallintotehtäviin tai (merkittävän) julkisen vallan käyttöön, vaan oikeusasiamies valvoo myös julkisten tehtävien hoitamista. Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteiden mahdollisia sisällöllisiä eroja ei kuitenkaan ole lainsäädännössä tai lainvalmisteluasiakirjoissa täsmennetty.

Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin, että oikeusasiamiehen toimivallan tulkinnan apuvälineinä voidaan käyttää lainvalmisteluasiakirjoissa esitettyjä kannanottoja siitä, milloin kyse on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Tulkinnanvaraisuutta oikeusasiamiehen toimivaltuuksissa ei ole katsottu olevan silloin, kun lainsäätäjä on normitasolla selkeästi osoittanut, mikä jonkin organisaation toiminnassa on julkisen hallintotehtävän hoitamista yksityistämisen edellytysten näkökulmasta. Tällöin laista löytyvät yleensä myös viittaukset hallinnon yleislakeihin ja rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Tällaisten viittaustenkin on sanottu sinänsä riittävän toiminnan tunnistamiseen julkiseksi (hallinto)tehtäväksi. Edelleen mainitussa artikkelissa on todettu, että lainvalmisteluasiakirjoissa on saatettu nimenomaisesti tuoda esiin se, että jonkin tahon toiminnassa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä. Tosiasiallisen toiminnan kyseessä ollen laissa on puolestaan voitu asettaa tehtävän hoitajan kelpoisuudelle tai ammattitaidolle tiettyjä vaatimuksia, mikä myös voi osoittaa oikeusasiamiehen toimivallan suuntaan.

Kyseisessä artikkelissa on myös todettu, että silloin, kun edellä lueteltuja "apukannanottoja" ei ole löydettävissä, asiaa joudutaan arvioimaan itsenäisesti ja tapauskohtaisesti.

On sanottu, että sitä lähempänä ollaan oikeusasiamiehen toimivaltaa, mitä useampi seuraavista kriteereistä täyttyy, joskaan minkään kriteerin ei vielä yksistään ole katsottu riittävän ratkaisemaan peruskysymystä oikeusasiamiehen toimivallasta:

1. toiminnasta on erikseen säädetty,
2. jokin taho on normissa erikseen nimetty toiminnan harjoittajaksi joko suoraan tai niin, että tehtävän hoitaja voi määräytyä lain nojalla laissa tarkemmin määritellyllä tavalla,
3. yksityisen tahon ja julkisen sektorin toimijan välillä on jonkinlainen yhteys, kuten toimilupa tai palvelun tuottamista koskeva sitoumus,
4. yksityisen tahon toiminnalla on jokin läheinen yhteys viranomaisprosessiin johonkin vaiheeseen,
5. julkinen sektori osallistuu toiminnan rahoitukseen,
6. julkinen sektori ohjaa tai valvoo toimintaa,
7. julkinen sektori on edustettuna toiminnan harjoittajan päätöksentekokelemissä,
8. toiminta on jollakin tavoin merkityksellistä etenkin yksityisen ihmisen tai ihmisryhmän oikeudellisen aseman näkökulmasta tai muullakin perusteella.

Edelleen kyseisessä artikkelissa on todettu julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuutta olevan omiaan lisäämään se, että oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) toimivaltuuksia määrittävän julkisen tehtävän ja viranomaistehtävien ulkoistamista määrittävän julkisen hallintotehtävän käsitteitä käytetään jopa lainsäädännössä vaihtelevasti niin, ettei aina ole selvää, onko kyse lähinnä terminologisesta horjuvuudesta vai tietoisesta eron tekemisestä eri käsitteiden välille. Edelleen todetaan, että kaikki oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä julkisiksi tehtäviksi tulkitut toiminnat eivät ole sellaisia, että ne ainakaan itsestään selvästi mahtuvat julkisen hallintotehtävän käsitteen varaan rakentuvien hallinnon yleislakien soveltamisalojen puitteisiin.¹

¹ Ks. Sarja Mikko: Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havainnot oikeusasiamiehen toimivallasta. Oikeusasiamiehen 90-vuotisjuhlakirja, 2010, s. 18–44, erit. s. 22–26. Oikeusasiamiehen toimivallasta ja siihen liittyen nyt tarkastelussa olevien käsitteiden määrittelystä ja niiden käytön horjuvuudesta lainsäädännössä sekä käsitteistön eron merkityksestä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa, ks. myös Sarja Mikko: Eduskunnan oikeusasiamies yleispalveluiden ja julkisten palveluiden valvojana, Edilex 2019/43, julkaistu 13.11.2019, erit. s. 5–13 (www.edilex.fi/artikkelit/20246). Tuore laillisuusvalvontaratkaisu, jossa julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän välinen ero ja sen merkitys on tullut varsin näkyväksi, on apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin päätös Postin julkisia hallintotehtäviä koskevassa asiassa (19.5.2021, EOAK/1069/2019). Tähän tematiikkaan liittyy myös tuore päätökseni valtion liikelaitoksen työntekijän sivutoimien valvonnasta (24.9.2021, EOAK/6421/2020). Molemmat päätökset on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

3.1.3 Kansallisgalleriaa koskeva sääntely

Kansallisgalleriasta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan kulttuuriperinnön vahvistamiseksi ja taiteellisen sivistyksen edistämiseksi on kuvataiteen valtakunnallisena museona toimiva Kansallisgalleria. Kansallisgalleria on pykälän 2 momentin mukaan itsenäinen julkisoikeudellinen säätiö, joka kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan.

Viimeksi mainitun säännöksen perusteluiden mukaan julkisoikeudellinen säätiö on luonteeltaan määrätarkoitukseen sijoitettu omaisuusmassa, joka huolehtii julkisen tehtävän hoitamisesta. Edelleen todetaan, että koska Kansallisgalleria hoitaisi myös julkista hallintotehtävää, tässä toiminnassa noudatettavien hallinnon yleislakien soveltamisesta säädettäisiin lakiehdotuksen 32 §:ssä (HE 72/2013 vp, s. 17).

Lakiehdotuksen yleisperusteluissa todetaan omaksutusta organisaatiomallista myös, että julkisoikeudellinen säätiö yhtäältä tukisi parhaiten Kansallisgallerian keskeisintä tehtävää, kansallisomaisuuden ylläpitoa ja turvaamista, ja muita julkisia tehtäviä. Edelleen todetaan, että Kansallisgallerian muuttuminen julkisoikeudelliseksi säätiöksi ei muuttaisi sen asemaa yhtenä kansallisena muistiorganisaationa Kansallisarkiston, Kansalliskirjaston ja Museoviraston rinnalla. Kansallisgallerialla olisi edelleen tärkeä rooli kulttuuriperintöaineistojen säilyttäjänä ja siihen liittyvän tiedon yleisön saataville saattajana (HE 72/2013 vp, s. 11 ja 14).

Lain 2 §:n mukaan Kansallisgallerian tehtävänä on huolehtia 6 §:ssä tarkoitetun Kansallisgallerian kokoelman ylläpidosta ja kartuttamisesta, harjoittaa näyttelytoimintaa ja muuta taidemuseotoimintaa, osallistua taidemuseoalan asiantuntijana museoalan kehittämiseen sekä huolehtia muista sille laissa säädetyistä tai opetus- ja kulttuuriministeriön antamista tehtävistä. Tehtäviään hoitaessaan Kansallisgalleria vahvistaa kuvataiteen yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Pykälän perusteluiden mukaan Kansallisgallerian tehtävät vastaisivat pääasiassa Valtion taidemuseon nykyisiä tehtäviä. Kansallisgallerian olisi aina huolehdittava laissa nimenomaisesti säädetyistä tehtävistä. Kansallisgallerian toimintaan osoitetun valtion rahoituksen tulisi ensisijaisesti kohdentua lakisäätteisten tehtävien hoitamiseen. Kansallisgalleria vastaisi itsenäisesti lakisäätteisistä tehtävistään, eikä vastuuta niiden suorittamisesta voisi siirtää (HE 72/2013 vp, s. 17).

Lain 4 §:n 2 momentin mukaan Kansallisgalleriaa ei voida asettaa konkurssiin, ja 3 momentin mukaan Kansallisgalleria voi harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee sen 2 §:ssä säädettyjen tehtävien toteuttamista. Kansallisgallerian 6 §:ssä tarkoitettua kokoelmaa ei kuitenkaan saa ylläpitää ja kartuttaa eikä näyttelytoimintaa harjoittaa pääasiassa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan Kansallisgallerian kokoelma muodostuu taideteoksista, arkistoaineistosta ja esineistä. Kokoelma on valtion omistuksessa olevaa kansallisomaisuutta, joka on talletettuna Kansallisgalleriaan. Lisäksi kokoelmaan voi kuulua siihen talletettuja valtion tai kolmannen osapuolen omistuksessa olevia taideteoksia, arkistoaineistoa ja esineitä. Kansallisgallerian on huolehdittava kokoelman asianmukaisesta turvallisuudesta. Kokoelman ylläpidosta ja sen turvaamisesta säädetään 2 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Viimeksi mainitun säännöksen perusteluiden mukaan tarkoituksena on asetuksella säätää, että kokoelman ylläpito käsittäisi kokoelman käytön, säilyttämisen ja hoitamisen sekä muut kokoelmanhallintaan liittyvät tehtävät (HE 72/2013 vp, s. 19).

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan Kansallisgallerian 6 §:ssä tarkoitettuun kokoelmaan hankkimat taideteokset, arkistoaineisto ja esineet tulevat valtion omistukseen.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan Kansallisgallerian toimielimet ovat valtuuskunta, hallitus ja pääjohtaja. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan Kansallisgallerian valtuuskunnan nimeää opetus- ja kulttuuriministeriö. Lain 14 §:n 3 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö nimeää ja erottaa hallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenet. Lain 17 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää pääjohtajan enintään viiden vuoden määräajaksi.

Lain 20 §:n 1 momentin mukaan Kansallisgallerian henkilöstön palvelussuhde on työsuhde ja 2 momentin mukaan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lain 21 §:n 1 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan pääjohtajaan ja Kansallisgallerian muihin työntekijöihin näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Säännöksen perusteluiden mukaan Kansallisgallerian työntekijät osallistuvat Kansallisgallerian kokoelman ylläpitoon ja kartuttamiseen sekä näyttelytoiminnan järjestämiseen ja taidemuseoalan kehittämiseen. Näiden tehtävien hoitamisessa ei voida katsoa vaarannettavan yksilön oikeusturvaa eikä perusoikeuksia. Kansallisgallerian työntekijöistä rikosoikeudellisen vastuun piirissä olisivat siten ne työntekijät, jotka voivat käyttää julkista valtaa tehtäviensä hoitamisessa (HE 72/2013 vp, s. 26).

Lain 27 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja Kansallisgalleria sopivat määrävuosiksi kerrallaan Kansallisgallerian toiminnalle asetettavista keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Lain 28 §:n mukaan Kansallisgallerian tulee toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle sen määräämät Kansallisgallerian toiminnan arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja muut seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla.

Lain 29 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa Kansallisgallerian toimintaan rahoitusta tässä laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetun rahoituksen lisäksi valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha Kansallisgallerian kokoelman kartuttamiseen.

Lain 32 §:n 1 momentin mukaan Kansallisgallerian hoitaessa julkisia hallintotehtäviä noudatetaan, mitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, hallintolaissa, kielilaissa ja saamen kielilaissa säädetään. Kansallisgallerian kaiken toiminnan julkisuuteen sovelletaan 2 momentin mukaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Tiedot Kansallisgallerian pääjohtajan ja pääjohtajan alaisuudessa toimivan johtavan henkilöstön palkan kokonaismäärästä ja määräytymisen perusteista ovat julkisia. Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, hallintolain esteellisyysäännöksiä sovelletaan kaikessa Kansallisgallerian toiminnassa ja yleisölle suunnatun näyttelytoiminnan harjoittamisessa sovelletaan kielilakia. Kansallisgallerian toiminnassa muodostuviin arkistoihin sovelletaan, mitä arkistolaissa säädetään.

Lain 33 §:n mukaan Kansallisgallerian 2 §:ssä tarkoitettujen tehtäviin liittyvien suoritteiden hintojen määrittämisessä sovelletaan, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään. Pääsy Kansallisgallerian järjestämiin maksullisiin näyttelyihin ja muihin tilaisuuksiin voi olla maksuton erikoisryhmään kuuluville, jos maksuttomuus on taidekasvatuksen, tutkimuksen, ammatillisen toiminnan, museotoiminnan edistämisen tai muun vastaavan syyn kannalta perusteltua.

Kansallisgalleriasta annetussa laissa ei sinänsä ole erikseen säädetty Kansallisgallerian julkisista hallintotehtävistä eli siitä, mitä nämä tehtävät pitävät sisällään. Lain perusteluissa on esimerkkinä mainittu rikosoikeudellisen virkavastuun alaisuuteen kuuluvana tehtävänä kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annetussa laissa tarkoitettujen kulttuuriesineiden maastavientilupa-asioiden käsittely (HE 72/2013 vp, s. 26).

Tähän samaan tehtävään on viitattu arvioitaessa Kansallisgallerian julkisia hallintotehtäviä (HE 72/2013 vp, s. 31).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa.

Tässä esityksessä annetaan Kansallisgallerialle julkisia hallintotehtäviä, jotka ovat aiemmin olleet opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena virastona toimineen Valtion taidemuseon hoidettavina. Esityksessä ehdotetaan, että nykyisen Valtion taidemuseon toiminta lakkautettaisiin ja sen toimintaa jatkaisi Kansallisgalleria-niminen julkisoikeudellinen säätiö.

Kansallisgalleria olisi valtakunnallinen kuvataiteen museo, jonka keskeisimpänä tehtävänä olisi ylläpitää ja kartuttaa Suomen huomattavinta taidekokoelmaa sekä kehittää museoalaa yhdessä Museoviraston ja muiden taidemuseoiden kanssa. Lisäksi Kansallisgallerian tehtävänä olisi käsitellä kulttuuriesineiden maastavientilupa-asiat, joista säädetään kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annetussa laissa. Edelleen todetaan, että Kansallisgallerialle säädettävät tehtävät ovat sinänsä merkittäviä ja sisältävät suuren vastuun, mutta ainoana julkisen vallan käyttöä koskevana tehtävänä olisi kulttuuriesineiden maastavientiä koskevien lupien käsittely.

Koska Kansallisgalleria jatkaa Valtion taidemuseon toimintaa ja sillä on osaaminen, jota kulttuuriesineiden maastavientilupa-asioiden käsittelyssä tarvitaan, voidaan kulttuuriesineiden maastavientiä koskevien lupa-asioiden käsittelyn säätämistä Kansallisgallerian tehtäväksi pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Muihin Kansallisgallerian tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Kulttuuriesineiden maastavientilupa-asioiden käsittely on tarkoitus eriyttää selkeästi muusta Kansallisgallerian toiminnasta, vaikka Kansallisgalleriassa ei olisi erillistä kulttuuriesineiden maastavientilupa-asioita käsittelevää yksikköä. Julkisen vallan käyttöön oikeutetut henkilöt on tarkoitus Kansallisgalleriassa ja sen johtosäännössä yksilöidä selkeästi (HE 72/2013 vp, s. 34).

Sivistysvaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä muun muassa, että Kansallisgalleriasta tulee lainsäädännöllä perustettu julkisoikeudellinen laitos ja itsenäinen oikeushenkilö, ja korosti sitä, että Kansallisgallerian keskeisin tehtävä on ylläpitää ja kartuttaa sen kokoelman muodostavaa valtion omistamaa kansallisomaisuutta. Valiokunta korosti myös, että lähtökohtaisesti Kansallisgallerian kokoelman ylläpitoon, kartuttamiseen ja näyttelytoiminnan harjoittamiseen liittyvät toiminnot ovat Kansallisgallerian varsinaista yleishyödyllistä toimintaa erityisesti sen vuoksi, että Kansallisgallerian kokoelma on valtion omistuksessa olevaa kansallisomaisuutta (SiVM 8/2013 vp, s. 2 ja 4).

3.1.4 Arviointi

Kansallisgalleriaa koskevan lain ja sen esitöiden perusteella jää mielestäni ainakin jossakin määrin tulkinnanvaraiseksi, mitä nimenomaan julkisia hallintotehtäviä Kansallisgalleria hoitaa.

Kun Kansallisgalleriasta annetulla lailla siirrettiin Kansallisgallerialle aiemmin valtion virastona toimineen Valtion taidemuseon tehtävät, asiassa olisi nähdäkseni asian alustavassa tarkastelussa mahdollista päätyä lakiehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluiden perusteella sellaiseenkin tulkintaan, että jopa kaikki valtion virastolta Kansallisgallerialle siirretyt lakisääteiset tehtävät olisivat julkisen hallintotehtävän hoitamista kuitenkin niin, että näistä tehtävistä vain kulttuuriesineiden maastavientiä koskevien lupien käsittelyyn sisältyisi julkisen vallan käyttöä.

Tehtävä voi nimittäin olla luonteeltaan julkinen hallintotehtävä, vaikkei siihen sisältyisikään julkisen vallan käyttöä eli itsenäiseen harkintavaltaan perustuvaa päättämistä jonkun eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista.

Nähdäkseni ei olisi poissuljettua päätyä sellaiseenkaan tulkintaan, että ainakin Kansallisgallerian yleisölle suunnattu näyttelytoiminta olisi julkisen hallintotehtävän hoitamista, koska siihen on nimenomaisesti säädetty sovellettavaksi kielilaki ja julkisuuslaki samoin kuin hallintolain esteellisyysäännökset tulevat tuon tehtävän hoitamisessa sovellettaviksi osana Kansallisgallerian kaikkea toimintaa.

Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole sen paremmin yleisellä tasolla kuin nimenomaan tarkastelussa olevan kantelun arvioinninkaan näkökulmasta tarpeen pyrkiä enemmän määrittelemään, mikä Kansallisgallerian toiminnassa on nimenomaan julkisen hallintotehtävän hoitamista ja sisältyykö tähän tehtävään julkisen vallan käyttämistä vai ei.

Kuten aiemmin totesin, oikeusasiamiehen toimivalta on kytketty julkisen tehtävän käsitteeseen, jonka sisällön arvioi ja määrittelee viime kädessä oikeusasiamies itse. Koska yhtäältä julkisesta tehtävästä oikeusasiamiehen toimivallan perusteena ja toisaalta julkisesta hallintotehtävästä tällaisen tehtävän ulkoistamisen edellytysten näkökulmasta säädetään perustuslaissa erikseen, julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä eivät ole sama asia, vaikka hyvin usein niin voidaan sinänsä katsoa olevan.

Kansallisgalleria rinnastuu organisaatiomuodostaan huolimatta monin tavoin viranomaiseen: se on perustettu tietyn tehtävän hoitamiseksi, sen nimestä ja tehtävistä säädetään laissa, toiminnan pääasiallinen tarkoitus on yleishyödyllinen eikä voiton tavoittelu, sitä ei voida asettaa konkurssiin, ministeriö ja valtioneuvosto osallistuvat toimielinten nimeämiseen, ministeriö ohjaa toimintaa, henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella, laissa on säädetty hallinnon yleislakien soveltamisesta ja rikosoikeudellisesta virkavastuusta julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa, toiminnan hinnoitteluun sovelletaan maksuperustelakia ja toiminnassa muodostuviin arkistoihin, mitä arkistolaisissa säädetään.

Kantelussa on kyse kantelijan kohtelusta taidenäyttelyssä eli siitä, miten Kansallisgallerian noudattamat Covid-19-pandemiaan liittyneet terveysturvallisuutta koskeneet toimenpiteet olivat käytännön konkreettisessa asiakastilanteessa näyttäytyneet yksittäisen asiakkaan näkökulmasta.

Kantelu kytkeytyy siten varsin elimellisesti Kansallisgallerian laissa säädettyyn olemassaoloon ylipäätään ja sen perustehtävän hoitamiseen eli valtion omistamien taideteosten esillä pitämiseen, toisin sanoen näyttelytoimintaan.

Minun on varsin vaikea nähdä, miten tällaisessa laissa nimenomaisesti säädetyssä valtion kansallisomaisuutena pidettävään omaisuuteen perustuvassa ja valtion talousarvioon otettavilla määrärahoilla rahoitettavassa toiminnassa, jonka ohjaukseen ministeriö osallistuu, voisi olla Kansallisgallerian esittämällä tavalla kyse vain Kansallisgallerian yksityisoikeudellisesta toiminnasta, vaikka siihen tällaisen toiminnan piirteitä voikin sinänsä sisältyä. Sen sijaan minun on huomattavasti helpompi nähdä Kansallisgalleriaa koskevan lain ja sen esitöiden perusteella, että kyse on vähintäänkin julkisen tehtävän hoitamisesta.

Yleisemminkin on käsitykseni mukaan varsin vahvoin perustein lähdettävissä siitä, että vaikka Kansallisgallerian nykyinen oikeushenkilöasema on merkinnyt sen taloudellisen ja hallinnollisen toiminnan muuttumista itsenäiseksi, oikeusasiamiehen toimivalta valvoa Kansallisgallerian toimintaa ylipäätään ei kuitenkaan ole peruslähdekohtiltaan kovinkaan ratkaisevalla tavalla muuttunut vain sen vuoksi, että valtion virastona toiminut Valtion taidemuseo on lakkautettu ja sen toimintaa on jatkanut julkisoikeudellisena säätiönä Kansallisgalleria.

Edellä todetun perusteella olen toimivaltainen arvioimaan kantelussa tarkoitetun asian.

3.2 Kannanotto kantelussa tarkoitettuun asiaan

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Saamani selvityksen perusteella katson, ettei asiassa ole ilmennyt sellaista, joka antaisi varsinaisen pääasian osalta aihetta enempiin toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Kantelu ei siinä tarkoitettun asian osalta anna aihetta toimenpiteisiin.

Kiinnitän kuitenkin Kansallisgallerian huomiota siihen, mitä olen edellä kohdassa 3.1 todennut oikeusasiamiehen toimivallasta valvoa Kansallisgallerian toimintaa. Tässä tarkoituksessa lähetän sille ratkaisuni tiedoksi.