

Asia: VN/1364/2021

## Ehdotus kulttuuriperintöstrategiaksi

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Mikä on näkemyksenne strategian tavoitteista ja toimenpidelinjauksista yleisesti?**

Uusi kulttuuriperintöstrategia tähtää monimuotoisen aineellisen, aineettoman ja digitaalisen kulttuuriperinnön sekä kulttuuriympäristöjen vaalimiseen, kehittämiseen ja hyödyntämiseen koko yhteiskunnan voimavarana. Kulttuuriperintö halutaan nähdä yhtenä kokonaisuutena riippumatta siitä, missä muodossa ja kenen hallussa se on. Vastaavasti korostetaan myös sitä, kuinka samaan kulttuuriperintöön voi olla useita eri näkökulmia ja lähestymistapoja.

Strategiassa esitetyt näkemykset, tavoitteet ja toimenpidelinjaukset ovat asianmukaisia. Tullin mielestä kulttuuriperinnön turvaamisessa ja hyödyntämisessä tarvitaan erityisesti organisaatio- ja toimialarajat ylittävää näkökulmaa. Tätä voitaisiin tukea paremmin kehittämällä kulttuuriperintöä koskevaa lainsäädäntöä sekä toimijoiden konkreettista yhteistyötä.

#### **Mikä on näkemyksenne strategian tavoitteista ja toimenpidelinjauksista oman toimialanne tai tehtävänne näkökulmasta?**

Tullin tehtäviin kuuluu ulkomaankaupan ja kansainvälisen tavaraliikenteen valvonta ja niitä koskevien kauppapoliittisten säädösten toimeenpano. Tehtävät perustuvat kansallisiin ja EU-säädöksiin sekä kansainvälisiin sopimuksiin. Tulli valvoo maasta vietäville kulttuuriesineille myönnettäviä vientilupia. Vientiluvat myöntää Museovirasto. Useimpien muiden valtioiden tapaan Suomessa valvotaan lupamenettelyllä vain kulttuuriesineiden vientiä, mutta ei niiden tuontia. Kauppa- ja liikennevirtojen valvojana Tulli on avainasemassa yhtenä aineellisen kulttuuriperinnön säilymisen varmistajana.

Koska strategiaan on sisällytetty ilmasto ja ympäristö, on syytä korostaa myös Tullin roolia uhanalaisia lajeja koskevan kansainvälisen CITES-sopimuksen valvojana. Sopimus mahdollistaa uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälisen kaupan tehokkaan valvonnan niitä maahan tuotaessa tai maasta vietäessä. Sopimusta ei kuitenkaan mainita strategian liitteessä olevien

kansainvälisten sopimusten joukossa, mitä voi pitää puutteena. Suomessa CITES-sopimuksen päävastuuviranomainen on Suomen ympäristökeskus. Tullin rooli on toimia sen käytännön valvojana tuonti- ja vientitilanteessa.

Tullimuseo on Tullin organisaatioon kuuluva valtion erikoismuseo, jota ylläpidetään Tullin toimintamenoista. Tullimuseon tehtävänä on tallentaa Tullin aineellista ja aineetonta historiaa ja tehdä historian avulla tunnetuksi Tullin valvontatehtäviä sekä muita tehtäviä. Samaan aikaan Tullimuseo on myös laajemmassa roolissa koko suomalaisen kulttuuriperinnön tallentajana ja välittäjänä tullitoiminnan osalta.

Tullimuseo ei ole ainoa Tullin perinnön ja muistin säilyttäjä. Kulttuuriperintöä Tullin toiminnasta tallennetaan myös Tullin asiakirjahallinnossa ja arkistotoimessa sekä luovutetun aineiston osalta Arkistolaitoksessa. Arkistoalaa säätelee oma lainsäädäntönsä.

Digitaalisuus on nykyisin keskeinen osa myös Tullin toimintaa ja eri tahojen asioimista Tullin kanssa. Näin ollen myös Tullin toiminnasta syntyvä kulttuuriperintö on huomattavalta osin digitaalista. Vanhemman kulttuuriperinnön digitalisoiminen voi sisältää myös riskejä, jos arkistoasiakirjoja jälkikäteen digitalisoitaessa alkuperäiset asiakirjat hävitetään digitoinnin jälkeen.

### **Kommenttine lukuun 5.1**

Kulttuuriperintöstrategiassa esitetyt tavoitteet vastaavat hyvin niitä tavoitteita, joita myös Tullimuseo pyrkii omien voimavarojensa puitteissa toteuttamaan. Tullin historiaviestinnäksi kutsutun toiminnan keskeisenä tavoitteena on tuoda esiin Tullin tehtävien merkitystä suomalaisessa yhteiskunnassa historian kautta pyrkimättä kuitenkaan projisoimaan menneisyyteen nykypäivän arvoja. Samalla pyritään huomioimaan historian moninaisuus ja monikerroksisuus.

Tullin historiaviestintä tarjoaa tallentamaansa kulttuuriperintöä museonäyttelyjen sekä perinteisen ja digitaalisen julkaisu- ja tiedonvälityksen keinoin kaikkien yhteiskunnan jäsenten käyttöön. Lisäksi museo tarjoaa tietopalvelua Tullin historiaa koskevissa kysymyksissä. Tullimuseon näyttelyihin on vapaa pääsy ja tietopalvelu on maksutonta. Tullin historiasta viestitään säännöllisesti myös Tullin omalle henkilöstölle. Tulevina vuosina Tullimuseo siirtää kokoelmahallintajärjestelmänsä uusimisen jälkeen valokuvakokoelmiaan Finna-palveluun.

Kulttuuriperintöä koskeva lainsäädäntö on Suomessa ollut kapea-alaista. Organisaatio- ja tehtävärajoista on totuttu pitämään kiinni tiukasti. Resurssien niukkuudesta johtuen tässä ei kuitenkaan välttämättä ole aina onnistuttu. Laaja-alaisempi tarkastelu on erittäin tervetullut. Digitaalisuuden aikakaudella arkiston, kirjaston ja museon välinen raja on muuttumassa keino- ja menetelmälliseksi. Laaja-alaisemmalla näkökulmalla varmistettaisiin myös kulttuuriperintöä hallinnoivien eri toimijoiden ja viranomaisten tehokkaampi resurssien käyttö. Askelia tähän suuntaan on jo otettu.

Liian kapea-alainen organisaatiopohjainen näkökulma sisältää uhkan myös digitaalisuudelle. Esimerkiksi arkistolaitoksen omaksumat viranomaisasiakirjojen digitointi- ja seulontaperiaatteet saattavat vaarantaa kulttuuriperinnön säilymisen. Kulttuuriperintöä hyödyntävän disinformaation lisääntyessä digitaalisten asiakirjojen todistusvoimaan ja autenttisuuteen olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota. Samoin käsitys viranomaisen valokuvista viranomaisen asiakirjoina alkaa nykyolosuhteissa tuntua liian kapea-alaiselta. Kulttuuriperinnöksi luettavaa valokuvaa tulisi lähestyä sen omista lähtökohdista nimenomaan käytön kannalta.

Laajempikin lähestymistapa edellyttää yhä tehokasta toimijoiden välistä työnjakoa.

### **Kommenttinne lukuun 5.2**

Luvussa 5.2 esitetyistä toimenpidelinjauksista viittaamme aiemmin esitettyyn tarpeeseen laaja-alaista kulttuurialan lainsäädäntöä ja lisätä koordinaatiota museoiden, arkistojen ja kirjastojen välillä.

Ehdotetussa strategiassa nähdään keskeisenä osana kulttuuriperintöä myös ympäristö ja ilmasto. Tulli toimii luonnon monimuotoisuuden suojelijana valvomalla CITES-sopimusta. Kulttuuriesineille ei toistaiseksi ole olemassa yhtä vahvaa kansainvälistä instrumenttia, jolla valvottaisiin sekä vientiä että tuontia. Jos tällainen sopimus joskus saadaan aikaan, allekirjoittajamaiden tullilaitokset valvoisivat aineellisen kulttuuriperinnön liikkumista paljolti samaan tapaan kuin CITES-sopimusta.

### **Kommenttinne lukuun 5.3**

Strategialuonnoksessa tunnistetaan kulttuuriperinnöllä olevan tärkeä rooli myös elinkeinotoiminnassa ja ammateissa, jotka eivät ole ns. kulttuurialan ammatteja. Tämäkin puoltaa näkemystä, että näkökulman kulttuuriperintöön tulisi olla riittävän laaja-alainen, jotta eri lähtökohdista siihen kosketuksissa olevat toimijat ymmärtävät yhteisen päämäärän. Tämän helpottamiseksi kulttuuriperintöorganisaatioiden olisi syytä yhtenäistä omia toimintatapojaan. Digitaalisen kulttuuriperinnön turvaaminen on erityinen haaste, joka vaatii poikkeuksellisen paljon yhteistyötä eri sektorien kesken.

### **Kommenttinne lukuun 5.4**

Kulttuuriperinnöllä on kasvava taloudellinen merkitys. Tämä korostuu erityisesti, kun kulttuuriperinnön käsitettä laajennetaan. Kulttuuriperinnön näkeminen liiketaloudellisena voimavarana on Tullin mielestä positiivista, sillä tällainen sitouttaa siihen useita eri tahoja ja oikeuttaa samalla kulttuuriperinnön suojeluun tarvittavia resursseja.

Lisääntyvän osallistumisen tulisi lisätä myös vastuuta. Kulttuuriperinnön taloudellinen hyödyntäminen sisältää riskejä: uusien liiketoimintamallien myötä kulttuuriesineet voivat entistä helpommin joutua hallitsemattoman kansainvälisen kaupankäynnin kohteeksi. Erityisesti kasvava

verkkokauppa tuottaa tällaisia mahdollisuuksia. Verkkokaupan toimijat ovat usein etäällä toisistaan ja vastuukysymykset voivat olla ongelmallisia. Tullin mielestä kansainvälisen verkkokaupan erityispiirteitä olisi syytä tuoda esiin strategian tässä luvussa nykyistä tarkemmin, vaikka kaupankäynnin riskeihin viitataan sivulla 47 lyhyesti.

Samassa kohdassa käsitellään myös tuonti- ja vientilupamenettelyitä sekä rajavalvontaa. Silloin kun on kyse aineellisesta kulttuuriperinnöstä eli tavaroilla käytävästä rajat ylittävästä kaupasta, lupien ja rajoitusten käytännön valvonta kuuluu pääosin Tullille. Tulli varmistaa tulliselvityksen yhteydessä, että määrätyllä tavaralla on säädösten edellyttämä lupa, todistus tai muu asiakirja. Jos tällainen puuttuu tai se ei ole asianmukainen, tavara voidaan pysäyttää. Itse lupien ja muiden asiakirjojen myöntäminen kuuluu muille viranomaisille, jotka ratkaisevat Tullin havaitsemat epäselvät tapaukset. Rikostapauksissa ratkaisu kuuluu tuomioistuimelle.

Kaupallisessa liikenteessä lupien ja rajoitusten valvonta perustuu Tullille tulliselvityksessä ilmoitettaviin tietoihin. Tulliselvitysvelvollisuus koskee vain EU:n ulkorajan ylittävää tavaraa. Annettavat tiedot perustuvat EU-lainsäädäntöön. Tulliselvitys on valtaosin täysin digitaalinen prosessi. Itse tavaraa esitetään tulliselvityksen yhteydessä Tullille vain poikkeustapauksessa. Kaupallisia tavaroita Tulli tarkastaa fyysisesti vain erityisestä syystä. Näin voidaan tehdä esimerkiksi sen varmistamiseksi, että tavara ja siitä annettu ilmoitus vastaavat toisiaan tai jos on aihetta epäillä, että asiassa on toimittu säädösten vastaisesti tai vaarannettu turvallisuutta. Tarkastukset kohdennetaan riskianalyysin perusteella. Riskianalyysin perustana ovat Tullin omista järjestelmistä tai muilta viranomaisilta saadut tiedot.

Strategialuonnoksessa esitetään yhteistyön lisäämistä valvontaviranomaisten ja kulttuuriesineiden kauppaa harjoittavien tahojen kesken. Strategian mukaan tämä toteutuisi siten, että jälkimmäiset sitoutuisivat selvittämään maahan tuomansa esineiden taustat ja alkuperän nykyistä paremmin. Tämä edellyttää muutoksia lainsäädäntöön. Asiassa voidaan toimia myös vapaaehtoisuuden pohjalta.

Tullin käytössä on erilaisia ennaltaehkäiseviä järjestelyjä. Tällaisia ovat esimerkiksi tavaraliikenteen toimijoiden kanssa laaditut yhteisymmärrysmuistiot sekä erilaiset sertifiointit, kuten taloudellisille toimijoille myönnettävä EU:n AEO-asema. Nämä järjestelyt liittyvät erityisesti tavaraketjun turvallisuuteen ja rikosten torjuntaan. Ennaltaehkäisevä toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen.

Varsinkin verkkokaupassa tavarankuljettaja on useimmiten eri taho kuin tavarankuljettajan ulkomainen myyjä tai ostaja. Rahdinkuljettajilla ei välttämättä ole kuljettamastaan tavarasta riittäviä tietoja. Sama koskee digitaalisten kauppapaikkojen ylläpitäjiä. Lisäksi kulttuuriesineiden kansainvälinen kauppa on pirstoutunut, eikä alalla ole vakiintuneita isoja toimijoita. Myytävät kulttuuriesineet ovat lähtökohtaisesti vanhoja. Yllämainitut seikat vaikeuttavat ennaltaehkäisevien menettelyjen rakentamista, jotka painottuisivat nimenomaan kulttuuriesineillä käytävään kauppaan. Toisaalta

kulttuuriesineillä käytävän kaupan valvomista helpottaa se, että sen volyymi on muuhun tavarakauppaan verrattuna pieni ja kyse on enemmän yksittäistapauksista.

Velvoittaminen kulttuuriesineitä koskevien tarkempien tietojen antamiseen maahan tuonnissa vaatii laajojen kysymysten pohtimista ja huolellista valmistelua.

### **Mikä on näkemyksenne strategian yhteiskunnallisista ja taloudellisista vaikutuksista?**

Tässä kohtaa viitataan luvun 5.4 yhteydessä annettuihin kaupankäyntiä koskeviin vastauksiin.

### **Mahdolliset muut strategiaehdotusta koskevat huomionne.**

Tullin tehtävä kulttuuriesineiden kansainvälisen kaupan yhteydessä olisi hyvä mainita myös strategiassa sivuilla 22–23 esitettyjen viranomaisten joukossa. Kohdassa mainitaan kulttuuriesineiden laitton maastavienti ja kansainvälinen kaupankäynti, mutta ei kuitenkaan niitä käytännössä valvovaa viranomaista.

Tullin käytännön rooli erityisesti EU:n ulkopuolisten maiden kanssa harjoitettavassa tuonnissa ja viennissä on merkittävä, vaikka Tulli ei itse olekaan varsinainen kulttuurialan viranomaisen.

Maastavientiin ja maahantuontiin liittyvissä tullirikoksissa Tulli toimii myös rikostutkintaviranomaisena. Tulli tekee hyvin laajaa kansainvälistä yhteistyötä Euroopan unionin ja useiden muiden valtioiden viranomaisten kanssa hoitaessaan ulkomaankaupan valvonta- ja rikostorjuntatehtäviä. Tulli voi tarvittaessa vedota useisiin kansainvälisiin sopimuksiin saadakseen tietoja esimerkiksi tutkiessaan maastavientirikoksia. Vastaavasti muiden maiden viranomaiset voivat osoittaa Tullille virka-apupyynnöjä. Kansainvälinen virka-apu voi koskea myös kulttuuriesineiden maastavientitapauksia.

Tämä kaikki tekee Tullista aidosti merkittävän kansainvälisen toimijan kulttuuriperinnön suojelemisen kannalta.

### **Strategian valmistumisen jälkeen on tarkoitus laatia erillinen toimeenpanosuunnitelma. Pidättekö tätä tärkeänä? Jos kyllä, niin miksi?**

Tullin mielestä erillinen toimenpidesuunnitelma on ehdottoman tarpeellinen, sillä muuten strategian toimeenpanon toteutumisesta ei välttämättä saada täyttä varmuutta. Vain konkreettisilla mittareilla voidaan varmistaa toimeenpanon eteneminen ja mitata työssä onnistumista.

### **Millaisia osallistamisen tapoja haluaisitte toimeenpanosuunnitelman laatimisessa käytettävän?**

Osallistamisessa voisi hyödyntää digitaalisuutta siten, että vaiheiden kommentointi olisi mahdollisimman vaivatonta ja siihen voisi osallistua mahdollisimman moni. Kun kyse on lainsäädännön muuttamisesta, tarvitaan tätä laaja-alaisempaa valmistelua.

### **Millaisena näkisitte oman tai edustamanne tahon roolin strategian toimeenpanossa?**

Tällä hetkellä Tulli on keskeinen toimija vain silloin, kun on kysymys kulttuuriperinnön maastaviennistä. Kulttuuriesineiden tuontia ei tällä hetkellä valvota erityisesti kuin osana muuta tavarakauppaa, eikä yleisiä lupamenettelyjä näiden esineiden tuonnissa ole. Poikkeuksen muodostavat erityiset esinekohtaiset rajoitukset osana talouspakotteita ja vastaavia toimenpiteitä. Kun kulttuuriesineiden maahan tuontiin liittyy tahallista väärin tietojen antamista tai niihin kohdistuu veropetoksia, tapaukset tutkitaan tullirikoksina.

Tullilla tai Tullimuseolla ei ole ratkaisevaa roolia kulttuuriperintöstrategian kokonaisuuden kansallisen toimeenpanon kannalta. Riittää, että ne ovat riittävästi perillä valmiista strategiasta ja sen toimeenpanosuunnitelmasta. Tulli on käytettävissä, jos prosessissa tarvitaan tullialan asiantuntemusta.

Nokki Janne

Tulli.fi - Tämä lausunto on Tullin ja Tullimuseon yhteinen