

Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

26.4.2017

OM 6/849/2017

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Lausuntopyyntönnne 16.3.2017, OKM/10/010/2017

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE KULTTUURIPERINNÖN YHTEISKUNNALLISESTA MERKITYKSESTÄ TEHDYN EUROOPAN NEUVOSTON PUITEYLEISSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ JA LAIKSI SEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Esityksen ja sopimuksen sisältö

Opetus- ja kulttuuriministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen liittymisen kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehtyyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimukseen, niin sanottuun Faron yleissopimukseen. Lisäksi esitetään, että eduskunta säätäisi lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Yleissopimus luo puitteet kansalais- ja yhteisölähtöiselle kulttuuriperintöpolitiikalle. Sopimuksen päähuomio kohdistuu siihen, kuka voi osallistua kulttuuriperinnön määrittelyyn ja miten kulttuuriperintö voi toimia yhteisenä voimavarana. Yleissopimus sisältää määräykset sopimuksen tavoitteista, määritelmistä ja periaatteista (1–6 artiklat), kulttuuriperinnön merkityksestä yhteiskunnalle ja inhimilliselle kehitykselle (7–10 artiklat), yhteisestä vastuusta kulttuuriperinnöstä (11–14 artiklat), sopimuksen tavoitteiden ja periaatteiden toteutumisen seurannasta ja seurantayhteistyöstä (15–17 artiklat) sekä allekirjoittamis- ja voimaantulojärjestelyistä (18–23 artiklat).

Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä lokakuuta 2011. Yleissopimuksen 18 artiklan mukaisesti sopimus tulisi Suomessa voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun on kulunut kolme kuukautta Suomen hyväksymisasiakirjan tallettamisesta.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä velvoitteen on katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan, jos 1) määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatus perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) määräys koskee muutoin yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, 4) määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä taikka 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa. (Ks. PeVL 45/2000 vp; PeVL 12/2000 vp; PeVL 11/2000 vp.)

Esitysluonnoksessa on käyty läpi ne sopimusmääräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Tällaisia määräyksiä on sopimuksen 2, 4–6, 15 ja 20 artikloissa. Määräykset kuuluvat myös oikeusministeriön näkemyksen mukaan lainsäädännön alaan. Kyse on yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, aluetta koskevista määräyksistä sekä määritelmistä, jotka vaikuttavat aineellisten sopimusmääräysten tulkintaan ja soveltamiseen. Lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset on käyty esitysluonnoksessa läpi riittävällä tarkkuudella. Myös lainsäädännön alaan kuulumisen kriteerit on otettu huomioon pääosin asianmukaisesti. Esityksessä kuitenkin väitetään virheellisesti, että määritelmät kuuluvat aina lainsäädännön alaan. Oikeusministeriö toteaa, että sopimuksen määritelmät kuuluvat lainsäädännön alaan, jos niillä määritellyt käsitteet vaikuttavat lainsäädännön alaan kuuluvien aineellisten määräysten sisältöön ja soveltamiseen (ks. PeVL 24/2001 vp; PeVL 6/2001 vp). Esityksen perusteluja olisi tältä osin syytä korjata.

Koska sopimuksen useat määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan, oikeusministeriö yhtyy hallituksen esitysluonnoksen näkemykseen siitä, että sopimuksen hyväksyminen edellyttää perustuslain 94 §:n mukaisesti eduskunnan suostumusta.

Käsittelyjärjestys

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja sitä koskevan voimaansaattamislain hyväksymisestä päätetään eduskunnassa äänten enemmistöllä. Jos ehdotus kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on hyväksyttävä se päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Hallituksen esitysluonnoksen käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa todetaan, että yleissopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskevat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tämän johtopäätöksen perustana ei kuitenkaan oikeusministeriön mielestä ole riittävää kokoavaa analysointia sopimusmääräysten suhteesta perustuslakiin. Esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota tässä suhteessa vain perustuslain turvaamiin yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin (2 §:n 2 momenttiin, 14 §:n 4 momenttiin – huom. esityksen sivulla 30 on tältä osin viitattu virheellisesti 3 momenttiin – ja 20 §:n 2 momenttiin). Käsittelemättä jää esityksen suhde perustuslain 20 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lisäksi olisi hyvä tuoda esille, etteivät sopimusmääräykset merkitse perusoikeusrajoituksia, minkä vuoksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen arviointiin ei ole tarvetta. Sopimuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tulisi lisäksi ottaa huomioon se, että Faron yleissopimuksen taustalla on ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, jossa sivistykselliset oikeudet sisältävät oikeuden kulttuuriperintöön. Arvioinnissa merkitystä on myös Faron yleissopimuksen 6 artiklalla, jonka mukaan sopimuksen määräyksiä ei saa tulkita siten, että niillä rajoitettaisiin tai heikennettäisiin ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

Oikeusministeriö pitää erillisen käsittelyjärjestysjakson sisällyttämistä esitysluonnokseen hyvänä ratkaisuna siitäkin huolimatta, että voimaansaattavaksi esitettyä sopimusta ei voida pitää perustuslain näkökulmasta tulkinnanvaraisena tai ongelmallisena. Oikeusministeriön mukaan käsittelyjärjestysjaksoa olisi vielä jatkovalmistelussa asianmukaista täydentää edellä esitetyllä tavalla.

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksessa ehdotettuun käsittelyjärjestyskannanottoon, jonka mukaan sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus voimaansaattamislaki voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Voimaansaattamislaki

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella. (Ks. HE 60/2010 vp, s. 46.)

Faron yleissopimus esitetään saatettavaksi kansallisesti voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annettavalla lailla, joka olisi luonteeltaan blankettilaki. Voimaansaattaminen blankettilailla on oikeusministeriön mielestä asianmukaista, koska sopimuksen voimaantulo ei edellytä asiasisältöisiä toimeenpanosäännöksiä. Suomen lainsäädännössä on tunnistettu kulttuuriperintöön liittyvät oikeudet ja vastuut yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla. Sopimuksessa omaksuttu laaja kulttuuriperinnön ja asianosaisuuden käsite asettaa muutospaineita esimerkiksi kulttuuriympäristöä koskevalle erityislainsäädännölle, mutta sopimuksen voimaansaattaminen ei kuitenkaan edellytä välittömiä lainsäädännön muutostarpeita.

Ehdotetussa blankettilaissa on säännökset sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (1 §) ja voimaantuloa koskevasta asetustenantovaltuudesta (2 §). Blankettilain 2 §:n mukaan lain voimaantulosta säädetäisiin tasavallan presidentin asetuksella. Perustuslain 95 §:n 1 momenttia on muutettu vuonna 2012 (L 1112/2011) siten, että tällaisen asetuksen antaa nykyään tasavallan presidentin sijasta valtioneuvosto. Koska sopimus sisältää lisäksi muitakin kuin lainsäädännön alaa kuuluvia määräyksiä, voimaansaattamislain 2 § tulisi muotoilla seuraavasti: "Sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella." Oikeusministeriö toteaa myös, että blankettilain otsikossa sopimuksen nimi tulisi kirjoittaa pienellä alkukirjaimella. Lakiehdotusta ja sen voimaantuloa koskevia perustelutekstejä tulisi korjata kaikkiaan edellä kuvatulla tavoin.

Muita huomioita

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että nykytilaa koskevaa hallituksen esitysluonnoksen jaksoa tulisi eräiltä osin ajantasaistaa ja täsmentää. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi muun muassa huomata, että kuntalaki (365/1995) on kumottu uudella kuntalailla (410/2015). Jakson 2.2 otsikossa käytetään termiä "ohjelmat", vaikka tekstin sisältöä kuvaisi tätä osuvammin esimerkiksi otsikko "kansainvälinen sääntely". Pohjoismaisen saamelaisopimuksen osalta olisi puolestaan hyvä tuoda esiin se, että sopimus on parafoitu.

Oikeusministeriön suosittelee lopuksi, että myös opetus- ja kulttuuriministeriö käyttäisi lausuntopalvelu.fi -sivustoa lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

Ylijohtaja, osastopäällikkö



Sami Manninen

Erityisasiantuntija



Anu Mutanen