

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite OKM/10/010/2017

Asia **Hallituksen esitys eduskunnalle kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta**

Euroopan neuvoston yleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä on avattu allekirjoituksille 2005. Se on tullut kansainvälisesti voimaan 2011.

Museovirasto on 2005 alkaen pitänyt esillä tarvetta saattaa sopimus voimaan Suomessa sekä mahdollisuuksia rakentaa ajantasaista kulttuuriperintöpolitiikkaa yleissopimuksen varaan. On erittäin myönteistä, että tavanomaista perusteellisempaan valmisteluun perustuva ratifiointi on saatu nyt hallituksen esitysluonnokseksi. Viittaamme erityisesti 2015 ilmestyneeseen, OKM:n rahoittamaan raporttiin *Kohti kestävää kulttuuriperintötyötä, Taustaselvitys Faron yleissopimuksen voimaansaattamiseksi Suomessa, Museovirasto ja Suomen kotiseutuliitto 2015*.

Luonnos hallituksen esitykseksi on kaiken kaikkiaan hyvin taustoitettu, perusteltu ja kohdallaan.

Yleissopimus vastaa hyvin suuntia, joihin kulttuuriperintöpolitiikka on Suomessa 2000-luvulla kehittynyt. Se antaa myös eväitä käsitellä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia muutoksia ja murroksia, joita Suomessa ja muualla Euroopassa on havaittavissa.

Yleissopimuksen keskeisiä käsitteitä ovat kulttuuriperintö ja kulttuuriperintöyhteisö. Sopimuksen punaisina lankoina kulkevat kulttuuriperinnön yhteisölliset merkitykset sekä kulttuuriperintö voimavarana. Sopimuksessa kulttuuriperintö nähdään yhtenä yhteiskuntien infrastruktuureista.

Kulttuuriperinnön käsite sopimuksen tarkoittamissa merkityksissä on jo aktiivisesti omaksuttu ja käytössä Suomessa. Yleissopimus aktivoi käsitteitä ja näkökulmia, jotka ovat olleet jo pitkään esillä alan tutkimuksessa mutta tuntuvat viiveellä siirtyvän hallintoon ja virallisempaan, auktorisoituun kulttuuriperintöpolitiikkaan.

Nykytila; lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädännön ja käytäntöjen tarkastelu on varsin laaja ja perusteellinen. Analyysissa voisi tehtyä selvemmin tuoda esiin, että perustuslaissa on kyse paitsi oikeuksista myös velvollisuuksista. Perustuslain määrittämät oikeudet ja velvollisuudet ovat kokonaisuus joka vaatii aina myös yhteensovittamista, esimerkkinä vaikkapa nautinta- ja omistusoikeuksien tai yksityisyyden suoja.

Näkyvämmiin voisi tuoda esille myös Euroopan unionin viime vuosien aktivoitumisen kulttuuriperinnön alueella. Sen linjaukset ovat hyvin identtisiä Faron yleissopimuksen sisältöjen ja tarkoitusten kanssa. Esimerkkinä tästä on (2014) 477.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle, Tavoitteena kulttuuriperintöä koskeva yhdenmukainen lähestymistapa Euroopassa.

Yksityiskohtana ehdotamme päivitettäväksi sivun 10 luvun 2.2.4. tietoja: Virkkeen ”Eurooppalainen kulttuuriperintöstrategia on tarkoitus vahvistaa ministerikomiteassa vuonna 2017.” tilalle ”Ministerikokous hyväksyi helmikuussa 2017 Eurooppalaisen kulttuuriperintöstrategian suosituksena jäsenmaille.”

Luvuissa 2.4 ”Vastuu jakaantuminen...” ja/tai 2.5 ”Nykytilan arviointi” (s. 12 - 14) jää kansalaisyhteiskunnan, järjestöjen ja yhteisöjen osuus hieman ohueksi. Hallituksen esityksessä on hyvä nostaa enemmän esiin kansalaistoiminnan kenttää. Esimerkiksi Kotiseutuliiton tuoreessa selvityksessä ”Kansalaisyhteiskunta kulttuuriympäristötyössä” (2017) arvioidaan, että pelkästään kulttuuriympäristöihin liittyvää toimintaa on sadoilla yhdistyksillä ja siihen osallistuu kymmeniä tuhansia aktiivisia kansalaisia. Selvitys sisältää myös kansalaisjärjestöjen näkökulmia siihen, millaista tukea vapaaehtoistyölle toivotaan hallinnolta.

Kansalliset selvitykset ja toimintaohjelmat

Luonnos hallituksen esitykseksi toteaa asianmukaisesti kulttuuriympäristöstrategian, maailmanperintöstrategian ja lausunnolla olevan työryhmän esityksen OKM:n museopoliittiseksi ohjelmaksi.

Pohdittaessa vastuun jakautumista on enemmän huomiota kiinnitettävä Faron yleissopimuksen läpäisevään ja kokonaisvaltaiseen luonteeseen. Tämä on seurausta kulttuuriperinnön käsitteen ja konkreettisten sisältöjen vastaavasta läpäisevyydestä.

Luonnos hallituksen esitykseksi antaa ymmärtää, että hallinnon ja lainsäädännön tila suhteessa Faron yleissopimukseen on hyvä eikä sopimuksen ratifiointi aiheuta olennaisia ongelmia. Samalla todetaan mahdollisuus ja tarve kehittää toimintapolitiikkoja paremmin sopimuksen kirjainta ja erityisesti sen henkeä vastaavaksi (esimerkiksi luku 4.2, Vaikutukset viranomaisten tehtäviin sekä artiklojen yksityiskohtaiset perustelut) . Museovirasto yhtyy molempiin arvioihin.

Yleissopimus on huomioitavissa ja sovellettavissa kaikilla hallinnonaloilla erikseen ja erityisesti hallinnonvälisessä yhteistyössä. Valtioneuvostossa tämä tarkoittaa, paitsi opetus- ja kulttuuriministeriötä ja ympäristöministeriötä, myös maa- ja metsätalousministeriötä, työvoima- ja elinkeinoministeriötä, valtiovarainministeriötä (mm. hallinnon uudistaminen), liikenne- ja viestintäministeriötä sekä oikeusministeriötä (mm. erilaiset oikeudet ja niiden toteutuminen). Sopimus on sovellettavissa arkityössäkin mutta erityisesti politiikkaohjelmien ja strategioiden valmistelussa ja toimeenpanossa.

Edellä todettu koskee myös valtion kiinteistöyksiköitä sekä keskus- ja asiantuntijavirastoja, kutakin erikseen mutta myös niiden yhteistyötä. Merkityksellisiä toimijoita voivat olla, Museoviraston ohella, Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt, Opetushallitus, Liikennevirasto ja Suomen ympäristökeskus.

Erityistä huomiota ansaitsevat digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet, hallinnon sujuvuus ja avoimuus, kansalaisten, kansalaistoiminnan sekä 3. ja 4. sektoreiden merkityksen lisääntyminen, kulttuuriperintö osana monimuotoisuutta ja inklusiivisuutta korostavaa yhteiskuntapolitiikkaa sekä kulttuuriperinnön taloudellinen, vahvaan kestävyysliittyyvä potentiaali. Kulttuuriperinnön taloudellinen potentiaali redusoidaan liian usein vain matkailuun.

Yksityiskohtaiset perustelut

Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut ovat kaiken kaikkiaan hyvä analyysi tilasta, jossa lainsäädäntö, hallinto ja yhteiskuntamme ovat kulttuuriperintöön liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamisessa ja toteuttamisessa.

Havainto siitä, ettei sopimuksen ratifioiminen vaadi muutoksia olevaan lainsäädäntöön tai hallintoon on varmasti oikea. Yhtä oikea on havainto siitä, että sopimuksen kirjaimen ja erityisesti hengen toteuttaminen edellyttää toiminnan ohjauksen ja suunnittelun uudelleenarviointia – hallinnolta siis aktiivisuutta sopimuksen toimeenpanossa.

Ehkä keskeisimmät haastavat kysymykset liittyvät yleissopimuksen kulttuuriperintöyhteisön käsitteeseen ja yhteisöille sopimuksessa osoitettuun asemaan (vrt. esityksen yksityiskohtaiset perustelut). Tämä ei ole kielteistä, vaan liittyy kansalaisyhteiskunnan peruspiirteisiin ja niiden vahvistamiseen. Ratkaistavina tai tarkennuksia vaativina kysymyksinä todetaan mm. yhteisöjen rooli muutoksenhaussa (esimerkiksi 7. artikla ja 11. artiklan kohta E, jossa kyse on yhteisöjen asianosaisuudesta).

Esityksen huomio tarpeesta korjata lakia rakennusperinnön suojelemisesta on oikea, vuonna 2010 voimaan tullessa laissa kuuleminen ja esityksenteko-oikeus on rajattu ehkä turhankin suppeaksi. Aivan erityinen osallistumis- ja osallistamisvaje liittyy 1963 voimaan tulleeseen, nykyisestä ratkaisevasti poikkeavaan yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen todellisuuteen laadittuun muinaismuistolakiin.

Toistaiseksi maanäyttö- ja rakennuslaki on ehkä johdonmukaisimmin osallistanut kansalaisia kulttuuriperinnön ja ympäristömme tulevaisuuteen liittyviin päätöksiin ja keskusteluun. Yhteiskunnassamme on samaan aikaan pyrkimyksenä muutoksenhaun mahdollisuuksien rajoittaminen ja osallistumista koskevien säännösten keventäminen. Kehitys on liian pitkälle vietyä ongelmallinen. Faron yleissopimus tuo oman lisänsä tähän keskusteluun. Valtion ohjauksen vähentäminen on ylipäänsä omiaan korostamaan kansalaisten ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien turvaamista.

Seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriön on syytä varmistaa, että sopimuksen tullessa voimaan ministeriöllä, sen alaisella hallinnolla ja muilla ministeriöillä on valmius ja voimavarat viestiä, keskustella ja kertoa sopimuksesta. Tästä seuraa kustannuksia mutta varsin vähäisiä, olennaista on että toimeenpanoa tuetaan aktiivisella viestintäsuunnitelmalla ja verkostoitumisella.

Sopimuksen seurannan osalta Museovirasto korostaa eurooppalaisen yhteistyön merkitystä, ennen kaikkea Euroopan neuvoston vakiintuneissa puitteissa. Sen lisäksi erityistä painoa on asetettava sopimuksen hyödyntämiselle Itämeren alueen kulttuuriperintöyhteistyössä sekä pohjoismaisen yhteydenpidon ja yhteistyön vahvistamisessa. Relevantteja toimijoita ovat Pohjoismaiden ministerineuvosto, Museoviraston ja sen kollegavirastojen yhteistyö sekä kalottialueen yhteistyö, joka ulottuu luontevasti myös Venäjän puolelle.

Kulttuuriperintöä koskeva puitelaki

Museovirasto ehdottaa jatkossa harkittavaksi kulttuuriperinnön puitelakia, jossa olisi esimerkiksi yleiset ja erityiset osat. Yleiset osat määrittäisivät kulttuuriperinnön asemaa yhteiskunnassa, erityisiä osilla puolestaan voitaisiin joustavasti ja kohdennetusti säädellä

ohjata kulttuuriperinnön eri osa-alueita kunkin omien vaatimusten ja tarpeiden mukaan. Myös lainsäädännön tarkentaminen ja muuttaminen olisi tällöin joustavaa.

Pääjohtaja

Juhani Kostet

Osastonjohtaja

Mikko Härö

Jakelu

Rami Sampalahti