

HE 4/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Museovirastosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Museovirastosta annettua lakia.

Esityksen mukaan Museovirasto toimisi kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämistä ja tuontia koskevassa asetuksessa tarkoitettuna tuontilupien myöntämisestä päättävänä toimivaltaisena viranomaisena.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 28.6.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	4
3 Nykytila ja sen arviointi	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
5 Lausuntopalaute	7
6 Voimaantulo	7
LAKIEHDOTUS	9
Laki Museovirastosta annetun lain muuttamisesta	9

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen taustalla on kansallista täytäntöönpanoa edellyttävä EU-säädös. Lähtökohtana EU-sääntelylle EU:n komissio ilmoitti vuonna 2015 annetun Euroopan turvallisuusagendan ja vuonna 2016 annetun terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamista koskevan toimintasuunnitelman yhteydessä aikovansa laatia säädösehdotuksen kulttuuriesineiden laittoman kaupan torjumiseksi. Asetuksella pyritään estämään laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden tuonti ja varastointi unioniin ja siten estää näillä tavaroilla käytävä laiton kauppa sekä terrorismin rahoittaminen. Kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2019/880 annettiin 17.4.2019.

Kulttuuriesineiden laittoman kaupan ehkäisemiseen on etenkin Lähi-Idän tapahtumien vuoksi kansainvälisesti kiinnitetty enenevissä määrin huomiota 2010-luvulla erityisesti terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta. YK:n turvallisuusneuvosto on lukuisissa päätöslauselmissaan (esim. S/RES/2462 (2019)) kehottanut jäsenvaltioita kiinnittämään huomiota mm. kulttuuriomaisuuden laittoman kauppiaan terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Myös Eurooppa-neuvosto on muistuttanut, että on tärkeää kiireellisesti parantaa kulttuuriomaisuuden laittoman kaupan torjuntaa (esim. päätelmät 12.2.2016). Pohjoismaiden ministerineuvosto on myös antanut asiaa koskevia julkilausumia (12.5.2015 ja 30.10.2019 julkilausumat) ja kiinnittänyt huomiota pohjoismaiseen yhteistyöhön kulttuuriesineiden laittoman kaupan torjunnassa.

Asetuksen vaatimusten noudattamiseen kannustamiseksi ja niiden kiertämisen estämiseksi jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia sellaisia tilanteita varten, joissa säännöksiä ei noudateta, ja annettava nämä seuraamukset tiedoksi komissiolle. Suomessa tullilakiin (304/2016) on tämän johdosta lisätty säännökset seuraamusmaksusta. Säännökset tulivat voimaan samanaikaisesti asetuksen kanssa 28.12.2020.

Asetuksella säädettäviä tuontilupia- ja kirjallisen vakuutuksen vaatimismenettelyjä aletaan soveltaa päivästä, jolloin asetuksen 8 artiklassa tarkoitettu sähköinen järjestelmä on toimintavalmis, tai viimeistään 28 päivästä kesäkuuta 2025. Asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä viipymättä toimivaltaiset viranomaiset, jotka myöntävät tuontilupia artiklan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava toimivaltaisten viranomaisten tiedot ja mahdolliset niihin tehdyt muutokset komissiolle. Komissio julkaisee toimivaltaisten viranomaisten tiedot sekä niihin tehdyt mahdolliset muutokset Euroopan unionin virallisen lehden C-sarjassa.

1.2 Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu

Komission ehdotus (COM(2017) 375 final) esiteltiin neuvoston tulliliittotyöryhmälle 20.7.2017. Komissio julkaisi myös kattavan vaikutusanalyysin (SWD(2017) 262 final), jonka päätelminä mm. todetaan sääntelyvaatimusten ja tehokkaiden pelotteiden (seuraamusten) puuttumisen vaikeuttavan laittomuuksien torjuntaa.

Jäsenvaltiot suhtautuivat tulliliittotyöryhmässä ehdotukseen pääasiassa myönteisesti. Huolta aiheutti muun muassa ehdotuksen toteutuessaan aiheuttama taakka viranomaisille ja laillisesti toimiville maahantuojille. Keskusteluissa korostettiin myös sitä, että valvontamenettelyn on perustuttava nykyaikaiseen IT-järjestelmään. Lopputuloksena muun muassa päädyttiin varsinaisen maahantuonnin lisäksi kieltämään myös säännöstenvastaisesti lähtömaasta viedyn kulttuuriesineen siirtäminen EU:n tullialueelle. Tämä mahdollistaa kauttakulussa tai tullivarastoinnissa olevaan tavaraan puuttumisen. Muutos oli myös Suomen tavoitteiden mukainen.

EU:n toimielinten väliset kolmikantaneuvottelut saatiin päätökseen joulukuussa 2018 (WK 15611/2018 INIT). Valmistelun eri vaiheissa kuultiin myös keskeisiä sidosryhmiä eli opetus- ja kulttuuriministeriötä, Museovirastoa sekä Tullia.

Ehdotuksesta annettiin U-kirjelmä U 51/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (laittomasti maasta vietyjen kulttuuriesineiden tuonnin valvonta), jonka johdosta hallintovaliokunta antoi lausunnon HaVL 31/2017 vp. Suuri valiokunta yhtyi erikoisvaliokunnan lausunnon mukaisesti valtioneuvoston kantaan. (SuVP 49/2017 vp).

Hallituksen esityksen valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Valmistelun eri vaiheissa on kuultu valtiovarainministeriön ja Museoviraston asiantuntijoita. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Museovirastolta ja Tullilta.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM057:00/2024>.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

EU-asetuksella luodaan kolmansista maista Euroopan unioniin tapahtuvalle asetuksessa määriteltujen kulttuuriesineiden maahantuonnille valvontajärjestelmä. Asetuksen liitteen A osassa on lueteltu kulttuuriesineet, joita asetus koskee. Liitteen B osa sisältää sellaiset A osan kulttuuriesineet, joiden maahantuonti edellyttää erityistä lupaviranomaisten myöntämä lupaa. Liitteen C osa puolestaan sisältää A osan esineistä sellaiset, joita maahan tuotaessa on maahantuojan annettava esineen maahantuonnin yhteydessä kirjallinen vakuutus siitä, että esinettä ei ole viety sen ”alkuperämaasta” lakien vastaisesti. Vakuutusmenettelyn piiriin kuuluvat liitteen C osan kulttuuriesineet, kun ne ovat yli 200 vuoden ikäisiä ja vähintään 18 000 euron arvoisia.

Asetuksen yleisenä periaatteena on, että vientimaan lainsäädäntö määrittää laittomaksi katsottavan kulttuuriesineen kaupan. Laittomasti kolmannesta maasta vietyä asetuksen liitteen A osassa tarkoitettua kulttuuriesinettä ei saa asetuksen mukaan siirtää lainkaan EU:n tullialueelle. Asetuksen mukaan kielletään sellaisten kulttuuriesineiden tullialueelle siirtäminen, jotka ovat vastoin sen maan lakeja ja asetuksia, jossa ne luotiin tai josta ne löydettiin, poistettu kyseisen maan alueelta. Kiellon kohteena olevilta esineiltä ei edellytetä tiettyä ikää tai arvoa, vaan ratkaisevaa on se, onko niiden viennissä ”alkuperämaasta” rikottu lainsäädäntöä asetuksessa sanotulla tavalla.

Tuontilupamenettelystä säädetään asetuksen 4 artiklassa. Tuontilupamenettely koskee asetuksen liitteessä olevassa B osassa tarkoitettujen kulttuuriesineiden tuontia lukuun ottamatta asetuksen 3 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja tilanteita. B osassa tarkoitettuja esineitä ovat arkeologisten kaivausten (luvallisten ja luvattomien) tulokset ja maan päällä tai veden alla tehdyt arkeologiset löydöt sekä taiteellisten tai historiallisten muistomerkkien tai kiinteiden muinaisjäännösten osat. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluviksi luetaan liturgiset ikonit ja patsaat, myös erilliset teokset. Edellä mainitut esineet kuuluvat tuontilupamenettelyn piiriin, jos ne ovat yli 250 vuotta vanhoja. Tuontilupamenettelyn piiriin kuulumisen ei riipu esineen rahallisesta arvosta. Tuontilupamenettely ei koske 3 artiklan 4 kohdan nojalla asetuksen (EU) N:o 952/2013 203 artiklassa tarkoitettuja palautettuja kulttuuriesineitä, kulttuuriesineiden tuontia, jonka yksinomaista tarkoituksena on varmistaa niiden turvallinen säilyttäminen viranomaisen toimesta tai valvonnassa, kun tarkoituksena on palauttaa kyseiset kulttuuriesineet tilanteen sen salliessa, eikä asetuksen (EU) N:o 952/2013 250 artiklassa tarkoitettuun kulttuuriesineiden väliaikaiseen maahantuontiin unionin tullialueelle kasvatuksellisiin, tieteellisiin, konservointi-, restaurointi-, näyttely-, digitointi- tai esittävien taiteiden tarkoituksiin, akateemisten laitosten toteuttaman tutkimuksen taikka museoiden tai vastaavien laitosten välisen yhteistyön tarkoituksiin. Edelleen 3 artiklan 5 kohdan nojalla tuontilupaa ei edellytetä kulttuuriesineiltä, jotka on asetettu asetuksen (EU) N:o 952/2013 250 artiklassa tarkoitettuun väliaikaisen maahantuonnin menettelyyn kaupallisilla taidemessuilla esiteltäväksi. Tällaisissa tapauksissa on toimitettava asetuksen 5 artiklassa tarkoitettu tuojan vakuutus.

Tuontiluvan myöntää sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jossa kulttuuriesineet asetetaan johonkin 2 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun tullimenettelyyn ensimmäistä kertaa. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten myöntämät tuontiluvat ovat voimassa koko unionissa. Tuontilupaa ei katsota todisteeksi asianomaisten kulttuuriesineiden laillisesta alkuperästä tai omistuksesta.

Tavaroiden haltijan on haettava tuontilupaa tämän toimivaltaiselta viranomaiselta keskitetyn sähköisen järjestelmän kautta. Hakemukseen on 4 artiklan 4 kohdan mukaan liitettävä mahdolliset liiteasiakirjat ja tiedot, joilla annetaan todisteet siitä, että kyseiset kulttuuriesineet on viety maasta, jossa ne luotiin tai josta ne löydettiin, kyseisen maan lakien ja asetusten mukaisesti, tai joilla annetaan todisteet tällaisten lakien ja asetusten puuttumisesta ajankohtana, jona kyseiset kulttuuriesineet poistettiin maan alueelta. Jos maata, jossa kulttuuriesineet luotiin tai josta ne löydettiin, ei voida luotettavasti määrittää tai jos kulttuuriesineet vietiin pois maasta, jossa ne luotiin tai löydettiin, ennen 24.4.1972, hakemukseen voidaan liittää liiteasiakirjat ja tiedot, joilla annetaan todisteet siitä, että kyseiset kulttuuriesineet on viety sen viimeisen maan lakien ja asetusten mukaisesti, jossa esineet sijaitsivat yli viiden vuoden ajan ja muuta tarkoitusta kuin väliaikaista käyttöä, passitusta, jälleenvientiä tai jälleenlaivausta varten. Artiklan 5 kohdan mukaan todisteet on annettava vientitodistusten tai vientilupien muodossa, jos kyseinen maa on laatinut tällaisia asiakirjoja kulttuuriesineiden vientiä varten niiden vientiajankohtana.

Artiklan 6 kohdassa säädetään lupakäsittelyn määräajasta. Toimivaltaisen viranomaisen on tarkistettava, onko hakemus täydellinen, ja pyydettyä mahdollisesti puuttuvat tiedot, lisätiedot tai asiakirjat hakijalta 21 päivän kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta.

Artiklan 7 kohdan mukaan päätös tuontiluvan myöntämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä on tehtävä 90 päivän kuluessa täydellisen hakemuksen vastaanottamisesta. Toimivaltaisen viranomaisen tulee hylätä hakemus ensinnäkin silloin, jos sillä on tietoa siitä tai perusteltuja syitä uskoa, että kulttuuriesineet poistettiin sen maan alueelta, jossa kulttuuriesineet luotiin tai josta ne löydettiin, vastoin kyseisen maan lakeja ja asetuksia. Hakemus on hylättävä myös, jos viranomaiselle ei ole toimitettu 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja todisteita. Samoin hakemus

on hylättävä, jos viranomaisella on tietoa siitä tai perusteltuja syitä uskoa, että tavaroiden haltija ei ole hankkinut niitä laillisesti. Edelleen hakemus on hylättävä, jos viranomaiselle on ilmoitettu, että sen maan viranomaiset, jossa kulttuuriesineet luotiin tai josta ne löydettiin, ovat esittäneet niiden palauttamista koskevia vaateita, joiden käsittely on vireillä.

Jos hakemus hylätään, päätös samoin kuin perustelut sekä valitusmenettelyä koskevat tiedot on viipymättä annettava hakijalle. Jos tuontilupahakemus koskee sellaisia kulttuuriesineitä, joiden osalta tällainen hakemus on aikaisemmin hylätty, hakijan on ilmoitettava aiemmasta hylkäyspäätöksestä sille toimivaltaiselle viranomaiselle, jolle hakemus toimitetaan. Jos jäsenvaltio hylkää hakemuksen, sen on toimitettava hylkäyspäätös ja sen perustelut muille jäsenvaltioille ja komissiolle 8 artiklassa tarkoitetun sähköisen järjestelmän kautta.

Artiklan 12 kohdan mukaan komissio vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä tuontilupahakemuksen mallin ja muodon ja ilmoittaa mahdolliset liiteasiakirjat kyseisten kulttuuriesineiden laillisen alkuperän todistamiseksi sekä menettelysäännöt tällaisen hakemuksen toimittamista ja käsittelyä varten. Kohdassa tarkoitetut yksityiskohtaisemmat määräykset on annettu kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/880 tiettyjen säännösten täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/1079 6 – 10 artiklassa.

Asetuksella säädettäviä tuontilupa- ja kirjallisen vakuutuksen vaatimismenettelyjä aletaan soveltaa päivästä, jolloin asetuksen 8 artiklassa tarkoitettu sähköinen järjestelmä on toimintavalmis, tai viimeistään 28 päivästä kesäkuuta 2025. Kieltoa siirtää EU:n tullialueelle lainsäädännön vastaisesti vietyjä asetuksen tarkoittamia kulttuuriesineitä sekä kieltoa koskevaa sanktiointivelvoitetta on alettu kuitenkin soveltaa jo 28 päivästä joulukuuta 2020.

3 Nykytila ja sen arviointi

Kulttuuriesineiden tuontia EU:n ulkopuolelta eli ns. kolmansista maista ei ole aiemmin säännelty lukuun ottamatta eräitä erityisrajoituksia (pakotteet) sekä tilanteita, joissa kulttuuriesineisiin kohdistuu muun valtion esittämiä palautusvaatimuksia tai pyyntöjä. Kulttuuriesineiden tuontia ei ole siten aiemmin valvottu, eikä Suomeen tuoduista kulttuuriesineistä tehtyjä havaintoja ole raportoitu lähtömaahan, ellei lähtömaasta käsin ole tehty asiassa aloitetta.

Tieteellisesti, taiteellisesti ja historiallisesti arvokkaiden esineiden maastavientiä Suomesta on rajoitettu, jotta arvokkain kulttuuriomaisuus säilyisi Suomessa osana historiaa ja kulttuuri-identiteettiä. Vastaavasti kulttuuriesineiden vientiä Unionin tullialueelta on rajoitettu EU-lainsäädännöllä. Kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annettu laki (933/2016), neuvoston asetus (EY) 116/2009 ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1081/2012 sisältävät säännökset kulttuuriesineiden maastavientiä koskevasta lupamenettelystä, luvaton vientiä koskevista rangaistusseuraamuksista sekä Tullille säädetyistä valvontavelvollisuuksista.

Kulttuuriesineiden maahantuontiin liittyviä kysymyksiä on käsitelty lisäksi mm. opetusministeriön selvityksessä Kulttuuriesineisiin kohdistuvien laittomuuksien ehkäiseminen (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2008:22). Selvityksen keskeinen johtopäätös oli, että tuontilainsäädännön puute vaikeuttaa UNESCO 1970 yleissopimuksen päämäärien toteuttamista. Kyseessä on yleissopimus kulttuuriomaisuuden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

EU-säädöstä ehdotetaan täydennettäväksi säätämällä toimivaltaisesta viranomaisesta, joka päättää kulttuuriesineiden maahantuontiluvista. Tehtävä säädettäisiin Museovirastolle, joka myöntää myös kulttuuriesineiden vientiluvat ja jolla on tehtävässä tarvittavaa kulttuuriperinnön asiantuntemusta. Säännös ehdotetaan lisättäväksi uutena 2 a §:nä Museovirastosta annettuun lakiin (282/2004). Pykälän 1 momentin mukaan Museovirasto toimisi asetuksen 4 artiklassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisesta Museoviraston asetuksen 4 artiklan nojalla tekemiin päätöksiin. Yleisenä tavoitteena on pidetty, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Museoviraston vientilupa-asioissa tekemiin päätöksiin ei liity sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi oikaisuvaatimusmenettely ei niihin soveltuisi, joten oikaisuvaatimusmenettely on perusteltua ottaa niissä käyttöön.

Ehdotuksella ei ole arvioitu olevan olennaisia vaikutuksia valtion talouteen. Tilastotietoa tuontilupamenettelyn piiriin kuuluvien esineiden tuontimääristä ei ole käytettävissä, mutta voidaan pitää todennäköistä, että menettelyn piiriin kuuluvia yli 250 vuotta vanhoja esineitä tuotaisiin Suomeen lähinnä satunnaisesti. Kulttuuriesineiden kaupassa Suomen kautta on aiemmin tapahtunut jonkin verran kauttakulkua Venäjälle ja Venäjältä, mutta tällä hetkellä myös tällainen kauppa on pakotteiden johdosta pysähtynyt eikä sen voida olettaa elpyvän lähitulevaisuudessa.

Täytäntöönpanoasetuksen mukaan tuontiluvan hakijan on vastattava kaikista kustannuksista. Lupa sovellettaisiin valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §:n julkisoikeudellisia suoritteita koskevia säännöksiä. Lähtökohtana olisi, että suoritteesta perittäisiin valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli omakustannusarvoa vastaava maksu.

Myös vaikutusten Museoviraston toimintaan arvioidaan jäävän vähäisiksi. Museoviraston arvioidaan suoriutuvan tehtävästä nykyisten resurssien puitteissa.

5 Lausuntopalaute

Museovirasto pitää tehtävän luonne ja sen edellyttämä asiantuntemus huomioiden tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna säätää Museovirasto tuontilupien myöntämisestä päättäväksi viranomaiseksi. Museovirasto katsoo, että tehtävien edellyttämää resursointia on tärkeää tarvittaessa arvioida niin menettelyä koskevien käytännön kokemusten kuin toteutuvien hakemuserienkin perusteella, jotta sääntelyn tehokas ja vaikuttava täytäntöönpano voidaan turvata. Valtiovarainministeriö ja Tulli ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa esityksestä.

6 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 28.6.2025 samanaikaisesti kuin asetuksen 8 artiklassa tarkoitettu keskitetty tietojärjestelmä otetaan käyttöön.

Komission viidennen vuotuisen edistymiskertomuksen (Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista 17 päivänä huhtikuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/880 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti (28. kesäkuuta 2023–29. kesäkuuta 2024), COM(2024) 458 final) mukaan järjestelmä otetaan käyttöön ja asetuksen (EU) 2019/880 täysi soveltaminen alkaa 28.6.2025.

Ponsi

Koska kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 2019/880 on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Museovirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Museovirastosta annettuun lakiin (282/2004) uusi 2 a § seuraavasti:

2 a §

Toimivalta kulttuuriesineiden tuonnissa

Museovirasto toimii kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/880 4 artiklassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena.

Museoviraston 1 momentissa mainitun asetuksen nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 13.2.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Tiede- ja kulttuuriministeri Mari-Leena Talvitie