

Magnus Erlandsson

Konventioner som verktyg för offentliga myndigheter

Om vägval och följder inför Sveriges eventuella
ratificering av Farokonventionen.

OM FÖRFATTAREN

Magnus Erlandsson är lektor i statsvetenskap och ledarskap och verksam som lärare och forskare vid Förvaltningsakademin, Södertörns högskola, samt institutionen för skolutveckling och ledarskap, Malmö högskola. Hans forskning har kretsat kring förvaltningspolitik, offentlig organisation och statsförvaltning, och som bland annat har resulterat i studier av regeringskansliet, statens marknadsövervakning, regelförenkling, jordbrukspolitik och integrationspolitik.

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Bakgrund	9
1.1 Varför konventioner?	9
1.2 Konventioner och "soft laws"	14
1.3 Från regelsättare till regelföljare	17
1.4 Om konventioner och generella krav	20
1.5 Om skäl att inte ratificera	21
2 Svenska avvägningar inför Faro	27
2.1 Om ramkonventioner	29
2.2 Fem alternativ till att säga ja eller nej	31
2.3 Farokonventionens bidrag	33
2.4 Faro: en krävande konvention	36
2.5 Konfliktperspektivet giltigt i Sverige?	39
2.6 Vid och föränderlig definition av kulturarv	40
2.7 Nytt begrepp: heritage community	41
2.8 Uppslag eller måsten?	44
2.9 Inte tillräckliga skäl för att inte ratificera	45
2.10 Solidaritet och stöd	48
3 Konsekvenser för organisation och förvaltning	51
3.1 Konventioner stöd snarare än styrande	53
3.2 Regeringens förkärlek för miniminivåer	54
3.3 Organisation ofta administration	55
3.4 Sverige ingen utpräglad tillskyndare	57
3.5 Små resurser för konventionernas förverkligande	58
4 Organisera för det kreativa samtalet	60
Bilaga 1 – Farokonventionen i fulltext (engelska)	
Referenser	
Intervjuer	

Sammanfattning

Den här rapporten är en del i Riksantikvarieämbetets pågående regeringsuppdrag att utreda förutsättningar och konsekvenser av en eventuell anslutning till den så kallade Farokonventionen¹ (vilket är det korta namnet på "Europarådets ramkonvention om kulturarvets värde för samhället"²). I rapporten genomförs dels en studie kring några av de organisations- och förvaltningsrelaterade effekter för svenska kulturarvs- och kulturmiljömyndigheter som ratificeringar av konventioner, och här särskilt Farokonventionen, kan innebära. Dels utförs en mindre kartläggning av de olika strategier och alternativ som står till buds i samband med ett lands signering, ratificering och implementering av en konvention. Rapporten har inte analyserat vilka eventuella författningsändringar som kan bli aktuella vid en ratificering av konventionen.

Studien byggs till viss del på empiri och teori ur tidigare forskning, men framförallt av nya intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med chefer och tjänstemän på flera svenska myndigheter.

Om ens strävan är att redogöra för de olika strategier och alternativ Sverige, inför en eventuell ratificering, har att överväga, och undersöka några av de konsekvenser som en ratificering kan få för de offentliga kulturmiljömyndigheternas organisation och förvaltning – ja, då finns förstås flera möjliga fält och fenomen att studera. En rapport utifrån dessa rubriker –

¹ Se regleringsbrev för budgetåret 2012 och 2013 avseende Riksantikvarieämbetet

² Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, CETS No: 199. Länk till konventionen i fulltext: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/199.htm>

om konventioner, alternativ och konsekvenser – kunde fokusera enbart Farokonventionen och genom en närstudie av konventionens innehåll och möjliga innebörd försöka avgöra vad just denna konvention erbjuder för valmöjligheter för Sverige och vilka konsekvenser de olika valen skulle kunna få för myndigheter och övrig förvaltning. Studien skulle också kunna handla om andra länders sätt och erfarenheter av att hantera och införliva Farokonventionen i sin lagstiftning och förvaltning, och möjligen skulle dessa lärdomar ha bäring på svenska förhållanden och vara till nytta för Sveriges överväganden och kommande praktik. En tredje möjlighet vore att syna processerna utifrån den institution som skapar, utfärdar och sprider konventioner (i Farokonventionens fall Europarådet), och se på vilket sätt man genom olika ansträngningar i olika slags forum försöker generera nationell anpassning och efterlevnad, och på vilket sätt Sverige, genom sina representanter i dessa forum, försöker påverka konventionernas innehåll. Listan på alternativa studier kan förstås göras längre, och man kan tänka sig kombinationer av studier i olika länder, på olika institutioner, på olika nivåer, och med olika empiriskt fokus.

Den här rapportens syften är dock framför allt att 1) *ge en bild av Sveriges alternativ inför en eventuell ratificering av Farokonventionen*, att 2) *diskutera några av de konsekvenser som en ratificering kan få för kulturmiljömyndigheternas organisation och förvaltning*, samt 3) *föra en diskussion kring olika konventioners möjligheter att fungera som effektiva verktyg i myndigheters arbete för att nå de mål konventionerna eftersträvar*.

Farokonventionen är bara en i en lång rad av konventioner med inriktning mot kulturarv och kulturmiljö, och i rapporten kommer därför fler konventioner än Farokonventionen att diskuteras, särskilt eftersom Farokonventionen i sig har effekter på flera tidigare konventioner, och därmed också på den svenska förvaltningen på kulturarvsområdet.

I studien görs en kartläggning och en bedömning av de olika strategier och alternativ som ett land har när det gäller hanterandet av konventioner. Farokonventionen är en typ av ramkonvention som saknar bindande krav, och kan betraktas som ett inriktningsdokument där viktiga mål och insatser definieras. Det finns olika sätt att nå dessa mål och det heter att varje enskilt land väljer den väg som passar dem bäst i relation till befintlig lagstiftning och den politiska situationen.

Alla konventioner ger inte denna rörelsefrihet, men aktualiserar ändå olika nationella strategier och alternativ. Det spelar till exempel stor roll om konventioner tar vägen om ändrade nationella lagar och författningar eller om budskapet från politiskt håll är att "vi följer den här konventionen, men utan författningsändringar". Och att ratificera även en sådan konvention som man – genom sina konsekvensutredningar – funnit skäl att inte ratificera, kan vara ett viktigt symboliskt uttryck för deltagande och solidaritet, och möjligen kan denna gest vara viktigare än de eventuella önskade effekter eller kostnader som en ratificering för med sig.

Texten kommer också att innehålla ett par teoretiska reflektioner kring konventioner som verktyg för politisk förändring och standardisering. Studien hämtar här inspiration i nyinstitutionell teori om idéspridning, konvergens och staters "invävdhet" i EU och i världen.

Rimligen har vi inte än på länge sett den sista konventionen med bäring på kulturarv och kulturmiljö och förhoppningen är att denna studies fokus på strategier och konsekvenser kan skapa ett slags förberedelse inför nästa konventions entré.

Rapportens slutsatser...

Ramkonventioner flexibla verktyg i myndigheternas händer

Ramkonventioner är relativt sällsynta men lämnar stort handlingsutrymme för de ratificerande staterna. Det är ett utrymme som Sverige efter en ratificering kan ta fasta på. Farokonventionen – som uttrycker mål och metoder som ligger i linje med svenska prioriteringar och svensk praktik – kan på så sätt bli ett stöd för att jobba vidare med och intensifiera de nationella ansträngningar som görs för att nå olika slags mål.

Konventioner – och det material som institutionerna bakom konventionerna frikostigt delar med sig av – kan nationellt bidra till att hålla igång angelägna diskussioner, vara ett sätt att underlätta spridning av information till organisationer och medborgare, och kan fungera som ett slags "kappa" för det arbete samverkande myndigheter lägger ned för att nå olika slags mål. Samtidigt är konventioner något som myndigheternas representanter och experter kan luta sig emot.

Ramkonventioner tycks därför fungera som någorlunda effektiva verktyg i myndigheters arbete för att nå de mål konventionerna eftersträvar (även om de är betydligt svagare än de styrmedel som utgörs av politiska mål, instruktioner och regleringsbrev).

Inte nödvändigt att slaviskt följa

Sverige kommer med all säkerhet att få fler tillfällen att ta ställning till nya konventioner på kulturarvsområdet. För att dessa till sist inte ska bli ohanterliga, behöver man som ratificerande stat ibland följa minsta motståndets lag, särskilt de gånger som konventionen ger denna frihet – ratificera för den goda saken skull, och söka efter de delar som kan berika men som inte behöver revolutionera den politik och praktik man redan bedriver.

Stor frihet för implementerande myndigheter

När det gäller kulturarvskonventioner är det oftast de för implementeringen ansvariga myndigheterna som själva utreder konsekvenserna och lämnar förslag på hur konventionen ska hanteras och införlivas. Och allt som oftast hörsammas myndigheternas förslag – även om regeringen nästan alltid väljer en lägre ambitionsnivå än den som myndigheterna föreslagit.

... och rapportens innehåll

Skäl som talar för och emot en ratificering av Farokonventionen

Rapporten diskuterar och värderar olika slags argument för och emot en ratificering av konventionen, däribland lojalitet gentemot andra länder och de grupper vars kulturarv negligeras, och gentemot Europarådets samarbete, liksom skäl som har att göra med i vilken utsträckning konventionen "passar in i" eller kan berika svensk kulturarvspolitik.

Farokonventionens innebörd

I rapporten förs därför också resonemang kring de delar som i Farokonventionen tycks bekräfta svensk kulturarvspolitik, liksom de delar i konventionen som av olika skäl inte har en självklar bäring på svenskt samhälle och svensk kulturarvspolitik.

Möjligheter att utnyttja existerande strukturer och processer

Sverige har lång erfarenhet av att implementera konventioner med kopplingar till kulturarvet . Efter en eventuell ratificering av Farokonventionen bör införlivandet underlättas av de strukturer som nu växer fram som ett led i att i svensk förvaltning och praktik arbeta in landskapskonventionen och Unescos konvention om trygghet av det immateriella

kulturarvet. De strukturer och processer som redan är på plats kan nyttjas – eller stå modell – för det arbete som kan komma att genomföras vid en eventuell ratificering av Farokonventionen.

Om det politiska uppdragets tydlighet

För ett större genomslag av konventionerna i myndigheternas praktik, om nu det är något man önskar, krävs att konventionernas formuleringar lyfts in i de mer formellt styrande dokumenten. Även om myndigheterna har stor rörelsefrihet, måste den övergripande bedömningen ändå vara att konventioner inte blir mer levande än de görs levande i förvaltningens uppdrag. Konventioner – om Sverige efter sina ratificeringar ska kunna möta Europarådet eller Unesco med gott samvete – behöver tydliggöras i politikernas uppdrag till myndigheterna.

Om att organisera för kreativitet snarare än rationalitet

Då ramkonventioner lämnar stort friutrymme, handlar det mer om att bygga en organisation för kreativitet, och mindre om att skapa en organisation som kan administrera olika aspekter av kulturarvet. Läst så här blir Farokonventionen ett dokument för att inspirera till olika aktiviteter snarare än ett dokument med en mängd åtaganden att administrera.

1 Bakgrund

I detta kapitel ges först en allmän introduktion till konventioner som internationella verktyg för politisk förändring. Därefter förs diskussioner om konventioner som exempel på "soft laws", deras likheter med så kallade generella krav i staten, liksom ett resonemang om staternas resa från "regelskapare till regelföljare". Kapitlet avslutas med exempel på skäl bakom tidigare svenska beslut att avvisa olika konventioner.

1.1 Varför konventioner?

Ordboken jämställer det juridiska begreppet konvention med fördrag och traktat och säger att en konvention är en internationell överenskommelse mellan två eller flera stater, och en överenskommelse underkastad internationell rätt. De mest kända av världens konventioner är förmodligen FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna (däribland den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om barnets rättigheter). Dessa bygger på FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948. Europakonventionen från 1950 – eller formellt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – är också den sprungen ur FN:s deklaration från 1948. Sverige ratificerade Europakonventionen redan 1952.

De flesta konventioner bygger på en tidigare formulerad *deklaration* (eller allmän förklaring, som vi i Sverige oftare säger, kanske för att inte förväxla med skattedeklarationen). Och deklarerationer, låt säga från FN, Unesco eller Europarådet, utgår i sin tur ofta från tidigare *resolutioner*, i vilka FN:s generalförsamling, Unescos generalkonferens eller

Europarådets parlamentarikerförsamling antagit en viss motion. Lite förenklat kan man säga att resolutionen är ett slags rekommendation³, att deklARATIONEN är en mer kraftfull viljeyttring och ett ställningstagande från den beslutande, internationella församlingen, men att endast konventionen är ett rättsligt dokument och juridiskt bindande för de medlemmar som antar den. Det är konventionen man som stat först *tillträder* – som innebär en avsiktsförklaring att senare underteckna och ratificera konventionen – därefter *undertecknar* – då man förklarar sig beredd att ratificera – och till sist *ratificerar* – och därmed införlivar konventionen i landets egen lagstiftning, en process som ibland kräver nationella författningsändringar och ett beslut av det nationella parlamentet. Till konventioner knyts sällan några formella sanktioner, vid sidan om informella påtryckningar och kritik i samband med utvärderingar.

Hela resan – från idé, genom de internationella förhandlingarna, till antagande och nationell implementering – tar förstås många år. Om hela denna process är över på mindre än ett decennium betraktas det som ”extraordinärt snabbt”, särskilt om delar i konventionen kan betraktas som kontroversiella.⁴ Ett exempel på sentida, raska processer trots meningsmotsättningar ges av Unescos konvention om skydd för och främjande av mångfalden i kulturella uttryck (den så kallade Mångfaldskonventionen)⁵. Förklaringen till det för konventioner snabba förloppet när det gäller Mångfaldskonventionen, har sökts i det faktum att konventionens förespråkare (bland stater såväl som civila

³ Med undantag för de bindande resolutioner som FN:s säkerhetsråd kan formulera, men där de fem permanenta medlemmarnas vetorätt gör att man sällan eller aldrig enas kring en resolution där något av dessa medlemmars intressen hotas.

⁴ von Schorlemer och Stoll 2012 s. 739.

⁵ Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions 2005, antagen i Paris, oktober 2005.

organisationer) tidigt lyckades skapa internationell konsensus kring konventionens möjligheter att motverka de negativa effekter som globalisering och internationella handelsavtal hade på staternas förmåga att bevara, skydda och utveckla den egna nationella kulturpolitiken.⁶

Farokonventionen, som visserligen förhandlades fram snabbt, på dryga två år, och som antogs av Europarådet i oktober 2005, har inte sett samma snabba uppslutning. Hittills har endast 14 av Europarådets 47 medlemmar ratificerat, vilket får betraktas som mycket få (med hänsyn till att konventionen nu är åtta år gammal, och i jämförelse med den europeiska landskapskonventionen, ELC, som efter samma tid, åtta år, hade ratificerats av 29 länder). Orsakerna bakom att de flesta länderna tycks dröja med, eller kanske inte ens överväger, att ratificera just Farokonventionen är inte helt lätt att sia om. Här görs ändå ett försök.

Ett administrativt svar är att det kanske är ett utslag av ett slags mättnad, då relativt många arbetsintensiva konventioner och på ganska kort tid, utfärdats av bland annat Europarådet och Unesco. Ett ideologiskt svar är att Farokonventionen ligger lite "före sin tid". Vi ska tala mer om konventionen nedan, men klart är att Farokonventionen uttrycker en relativt modern syn på kulturarvet och dess roll i samhällets utveckling; den sätter det mänskliga, aktiva handlandet i centrum, lyfter fram demokratiaspekter och uppmanar till att involvera långt fler aktörer än de som utgörs av andra myndigheter. Det är därför ganska långt mellan Farokonventionen och det "passiva monumenttänkande" som bland annat Valettakonventionen⁷ ger uttryck för.⁸

⁶ von Schorlemer och Stoll 2012, s. 739.

⁷ The European Convention on the protection of the archaeological heritage.

⁸ Farokonventionens skrivningar om ett erkännande av och deltagande av NGO:s i kulturarvets förvaltning och utveckling har ogillats av bland annat

Ett annat skäl kan vara att konventionen är en ramkonvention och inte särskilt konkret utan mer en inriktning (mer om det nedan). Eller att den kan upplevas som "redan genomförd" och därför "obehövlig" i ett enskilt land (ett argument som Danmark förde fram under diskussionerna inför sitt antagande av konventionen.)

Motiven till att tillträda en konvention kan ibland också vara andra än de som egentligen ges av själva konventionens budskap och syfte. Jämför man Farokonventionen med Världsarvskonventionen⁹ så är de ekonomiska och politiska drivkrafterna större i den senare, eftersom världsarven är mycket attraktiva för just olika slags politiska och ekonomiska syften – utöver grundidén att identifiera, skydda, bevara och informera om omänsklighetens gemensamma natur- och kulturarv¹⁰.

Konventioner skiljer sig åt, när det till exempel gäller målen, kraven, de resurser som krävs för efterlevnaden, eller i vilken utsträckning konventionerna också blir en drivkraft för nationella, regionala och lokala förändringsprocesser. Varje konvention syftar förstås till bred uppslutning och engagemang och är därför ofta resultatet av kompromisser. Ändå har en del konventioner karaktär av detaljerade och metodologiskt inriktade styrdokument medan andra är mer politiska, övergripande och ideologiskt färgade. Formerna för konventionernas tillkomst verkar vidare variera mellan "bottom-up"- och "top-down"-processer, något som i sin tur i hög grad tycks påverka vilken typ av konvention man till sist landar i.

Ryssland. Svaga eller haltande demokratier har förstås synpunkter på de demokratispekter som uttrycks i Farokonventionen.

⁹ Unescos konvention om skydd för världens kultur- och naturarv.

¹⁰ Turtinen 2006.

Vissa konventioner blir till direktiv och lag, som i fallet med FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) som ratificerades av EU och sedan blev till direktiv (bland annat förverkligades delar av CBD genom de så kallade fågel- och habitatdirektiven). Delar av konventionen blev därmed till direktverkande lag i nationell lagstiftning. Det betyder i sin tur ofta att särskilda medel viks åt myndigheternas arbete för att trygga efterlevnaden (Naturvårdsverket får till exempel medel för att säkra Sveriges åtaganden när det gäller fågeldirektivet). Någon motsvarande medelstildelning finns inte när det gäller landskapskonventionen (och förmodligen inte heller när det gäller Farokonventionen, om och när den ratificeras).

Rubriken ställde frågan – varför konventioner? Konventioner är ett sätt att skapa ett slags standarder på mellanstatlig, europeisk eller global nivå, där länder, trots kulturella skillnader, olika traditioner och olika politiska och juridiska system, kan komma överens om gemensamma och (ibland) juridiskt bindande lagar, lagar som därför får effekt över länders gränser¹¹. En ”högre grad av global ordning” kan sägas existera tack vare dessa konventioner, som underlättar samordning och samarbete, och som i de sektorer som konventionen söker reglera, skapar likheter och homogenitet bland folk, länder och organisationer som i övrigt skiljer sig åt.¹² Likhet och homogenitet är förstas inget man strävar efter när det gäller de olika ländernas specifika kulturarv och kulturella uttryck – men däremot när det gäller sättet att vårda, skydda och ge förutsättningar för att utveckla dessa inom olika länders gränser.

Staten, genom regeringen, har det yttersta ansvaret för att Sverige uppfyller förpliktelserna i de konventioner man ratificerat. Men att förbinda sig att följa en viss konvention betyder inte alltid att konventionen inkorporeras i svensk

¹¹ Abdulqawi 2007.

¹² Brunsson och Jacobsson 2000.

lagstiftning. Barnkonventionen till exempel, även om den är juridiskt bindande för Sverige, gäller inte som lag i Sverige och kan därför inte åberopas av våra domstolar och myndigheter. Det, menar kritiker, försämrar Sveriges möjligheter till god efterlevnad av konventionen.¹³ Sverige har däremot anpassat sina lagar så att de överensstämmer med barnkonventionens bestämmelser (genom vad som brukar kallas en transformeringsmetod).

Samtidigt betyder en signering, åtminstone indirekt, att hela den svenska, statliga förvaltningen har ett ansvar för att konventionen följs, även om vissa myndigheter oftast pekats ut och får ett särskilt ansvar för konventionens förverkligande, ibland genom att återrapporteringskrav formuleras i regleringsbrev. Strängt sett, åtminstone om det handlar om sådana konventioner som syftar till att på ett övergripande och generellt plan anlägga nya perspektiv på verksamheter och beslutsprocesser (som barnkonventionen), så betyder en konventions ratificering att alla myndigheter ska delta i arbetet med konventionens förverkligande. Strängt sett, igen, bör det betyda att alla myndigheter visar på vilket sätt man i sin verksamhet och i sina beslutsprocesser tar hänsyn till de (relevanta) krav som konventionen ställer¹⁴.

1.2 Konventioner och "soft laws"

Konventioner blir verktyget när andra juridiska instrument inte är möjliga. De påminner därför – särskilt ramkonventioner, som Farokonventionen (mer om denna typ av konventioner längre fram) – om den öppna samordningsmetoden i EU och de "soft laws" som denna metod resulterar i, ett slags mjukare juridiska instrument än de förordningar och direktiv som följer av EU:s överstatliga samarbete. Denna öppna samordningsmetod är

¹³ Unicef 2013.

¹⁴ Unicef 2013, Ekonomistyrningsverket 1999.

mellanstatlig, så till vida att samarbetet inte resulterar i strikt bindande regler, men arbetsmetoden har ändå en överstatlig klang eftersom att arbetet och processerna kan intensifieras och fördjupas utan att alla stater behöver vara överens.¹⁵ EU-kommissionen, Europeiska rådet¹⁶ och ministerrådet tar här fram mål och riktlinjer som medlemsländerna förväntas följa även om det inte är obligatoriskt att göra det. Det främsta exemplet på "framsteg" (beroende på hur man ställer sig till denna genväg till harmonisering av politikområden utanför EU:s formella befogenheter), är kanske sysselsättningsområdet, där normer, mål och riktlinjer, även om de alltså inte är bindande i formell mening, ändå skapat ett politiskt tryck på samordning av insatser, gemensamma mått och en föreställning av vad som är god politik och praktik. Medlemsländerna slipper ge upp sina nationella befogenheter men förväntas ändå – "frivilligt" – följa det goda exemplet¹⁷.

Det heter i det så kallade EUF-fördraget¹⁸ att inom politikområden som ännu inte blivit del av EU:s överstatliga samarbete – som till exempel när det gäller kultur, turism och utbildning – då har EU bara rätt att stödja, samordna eller komplettera medlemsländernas åtgärder utan att ersätta medlemsländernas egen befogenheter. EU:s lagstiftning inom dessa områden får alltså inte innebära en tvingande harmonisering av medlemsländernas bestämmelser i lagar och andra författningar.¹⁹

¹⁵ Mörth 2004.

¹⁶ Europeiska rådet består av medlemsländernas stats- och regeringschefer och ska inte förväxlas med Europarådet som inte är en EU-institution.

¹⁷ Mörth 2004.

¹⁸ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (även kallat Romfördraget).

¹⁹ Bomberg 2011. Den så kallade flexibilitetsklausulen (artikel 352 i EUF-fördraget) ger dock EU rätt att besluta om "nödvändiga åtgärder" även inom sådana politikområden som ligger utanför samarbetet.

Europarådets konventioner – som Faro – kan på samma sätt som soft laws och den öppna samordningsmetoden tillämpas på områden över vilka den europeiska unionens ”makt” ännu inte sträcker sig. De konventioner som är i fokus i den här rapporten, de med inriktning mot kulturarv och kulturmiljö, är alltså inte en del av EU:s överstatliga samarbete. Initiativen från EU när det gäller kulturarv och kulturmiljö, enligt EUF-fördraget, får bara vara av stödjande och samordnande slag, vilket märks i bland annat i aktiviteter som EU:s kulturarvspris (utdelat tillsammans med Europa Nostra²⁰), i programmet European Heritage Days (tillsammans med Europarådet)²¹, eller att man varje år utser Europas kulturhuvudstad²².

Även om det inte finns något särskilt politikområde som kallas ”kulturarv” i det reviderade fördraget efter Lissabonfördragets införande 2009, så omskrivs det och omfattas till viss del av politikområdet ”kultur”.²³ Kulturarvsfrågor är dessutom tvärssektoriella och påverkas av en rad EU-initiativ på flera olika politikområden, till exempel inom inre marknaden (metallsökare), miljö (kemikalier) och jordbruk (kulturstöd).

²⁰ Ett europeiskt nätverk med över 200 ideella organisationer för ”bevarandet av Europas gemensamma kulturarv”

(<http://www.europanostra.org/>)

²¹ I Sverige kallas arrangemanget numera för Kulturarvsdagen (tidigare Kulturhusdagen), återkommande andra söndagen i september varje år.

²² Man utser sedan en tid tillbaka två kulturhuvudstäder varje år, under 2013 är franska Marseille och slovakiska Košice kulturhuvudstäder.

²³ Artikel 167 i EUF talar om det europeiska kulturarvet och stipulerar att unionen särskilt ska främja samarbetet med Europarådet och att de kulturella aspekterna (som här alltså inbegriper eller omfattar kulturarv) ska vara av så kallad ”mainstreamingkaraktär” (det vill säga beaktas i andra politikområden, särskilt mångfaldsaspekten).

1.3 Från regelskapare till regelföljare²⁴

Kulturarvskonventioner är bara ett exempel på att stater omges av en stor mängd regler som de inte själva författat, men som de ändå förväntas följa – trots att dessa regler ofta presenteras i form av råd, standarder och rekommendationer och inte är juridiskt bindande. Även om anammandet bygger på frivillighet så "tvingas" staterna att på något sätt hantera dessa standarder, som inte sällan har starka förespråkare som försöker påverka staterna till nya beteenden genom jämförelser, konferenser och rankinglistor.²⁵

En viktig del av dessa samordningsförsök har utgjorts av vad som kallats "diskursiva regleringsmekanismer" och som fokuserar språkets användning i kunskapsbyggandet.²⁶ I studier av utvecklingen och reformeringen av europeisk arbetsmarknadspolitik, till exempel, har forskare funnit att dessa processer bland annat kännetecknats av framtagandet av ett gemensamt språkbruk med vissa nyckelbegrepp; gemensamma definitioner och indikatorer; uppbyggande av en gemensam och standardiserad kunskapsbas; strategisk användning av jämförelser och utvärdering; samt "peer pressure".²⁷ Även på kulturarvskonventionernas område ser processerna ut ungefär så här.²⁸

²⁴ Detta avsnitt är byggt på Erlandsson 2010.

²⁵ Jacobsson och Sundström 2007, Brunsson and Jacobsson 2000, Levi-Faur 2005, Jacobsson and Sahlin-Andersson 2006, Djelic and Sahlin-Andersson 2006, Mörth 2005, Slaughter 2005.

²⁶ Jacobsson 2004:3

²⁷ *ibid.*

²⁸ Ett annat exempel ges av den så kallade Mångfaldskonventionen (CBD), vars artiklar är övergripande, kortfattade och ibland abstrakta. Konventionen kan inte i detalj styra vad som ska göras i varje enskilt land, men för att underlätta för parterna att genomföra konventionsarbetet har man beslutat om en rad olika "tematiska arbetsprogram, fastställda riktlinjer, strategier och protokoll" – och dessa är "mer eller mindre bindande" (Naturvårdsverket 2006). De regelbundna nationella rapporteringarna, heter det, är ett viktigt redskap för att följa upp tolkningen

Att det så gör, bör inte vara överraskande för någon som reflekterat kring hur utveckling och framsteg ser ut på alla möjliga områden, må det vara vetenskap, politik eller konst. Men det skiljer sig markant från vad vi tidigare ansåg vara den "naturliga" stigen längs med vilka nationerna förändrades eller EU-integrationen förlöpte; via "hård" lag – som visserligen också föregicks av diskussioner, men då mer i formen av förhandling än övertalning. Samtidigt präglas dessa processer av sociala mekanismer, i vilka lojaliteter kan skifta och där de kognitiva ramarna på ett sofistikerat sätt kan förändras och förskjutas. Man kan med ett analogt resonemang tänka sig att Sveriges främsta förespråkare bakom en svensk ratificering av Farokonventionen befunnit sig mitt i just dessa "sociala mekanismer" där värderingar förskjuts och lojaliteter skiftar.

I de policyfält där den öppna samordningsmetoden setts som ett sätt att föra den europeiska integrationen vidare finner vi också fler icke-statliga aktörer. Det ställs här heller inte krav på omedelbar anpassning; det finns ingen förväntan om obligatorisk implementering. Konformiteten nås istället genom ett stegvist och gradvist erkännande. Inte sällan står man till sist med en förändrad praktik eller åtminstone en utmanande syn på ibland tidigare känsliga eller som man trodde "orubbliga" nationella politikområden.²⁹ Den här rapporten utgör ingen studie av den samlade effekten av att Sverige skrivit på en mängd olika konventioner med bäring på kulturarvet, men det är rimligt att anta att dessa faktiskt förändrat den svenska politiken och praktiken, kanske på ett sätt som, om man ställer "före" och "efter" bredvid varandra, i belysande relief, fört politiken åt ett håll som kanske inte alltid varit i den politiska majoritetens riktning.

och genomförandet av de internationella besluten i olika länder, men även för att utbyta erfarenheter mellan och inom länder.

²⁹ Jacobsson 2004:4.

När den hierarkiska kontrollen är svag eller frånvarande, som i fallet med de öppna samordningsmetoderna, blir övervakningen och revisionspraktiken allt viktigare.³⁰ Och genom att delta i jämförelser har man till en inte obetydlig del accepterat de underliggande normerna och målsättningarna.³¹ Shore och Wright har uttryckt det på följande sätt: "To be audited, an organization must actively transform itself into an auditable commodity".³²

Häri ryms möjligen ännu en förklaring bakom att så få ratificerat Farokonventionen. Farokonventionen saknar fortfarande det aktiva stöd från Europarådet och medlemsstaterna som – när det gäller landskapskonventionen – innebär genomförande av årliga workshoppar för att utbyta erfarenheter. Sådana möten skulle kunna bidra till att fler ratificerar Farokonventionen, åtminstone om vi ger förklaringskraft åt de "diskursiva regleringsmekanismer" vi diskuterade ovan: får man inte träffa varandra, diskutera och därigenom påverka, saknas en viktig impuls i processen.³³

Men det är viktigt att framhålla att parallella och liknande reformer, som konventioner, oftast får olika genomslag i olika nationella kontexter.³⁴ Olika länder väljer ofta att lyfta in vissa delar av en reform och ignorera andra. Hur kommer det sig? Samma sak kan förmodligen sägas när det gäller olika länders, däribland Sveriges, olika sätt att hantera och möta de

³⁰ Power 1997.

³¹ Jacobsson 2004:5.

³² Shore och Wright 2000:72.

³³ Europarådet har en relativt svag ekonomi och resurser från de så kallade styrkommittéerna, med ansvar för konventioner, tycks nu flyttas över på Europadomstolen istället (som fått ett "ärendeborg"). Flera av Europarådets kommittéer har dessutom slagits samman eller lagts ned. I den verkligheten är det knepigt att få till stånd eller ens föreslå aktiviteter i form av workshoppar som främjar signering och ratificering (även om de huvudsakligen bekostas av det land som arrangerar den).

³⁴ Sahlin-Andersson 2000:1.

övergripande och till viss del strömlinjeformade idéer som uttrycks i konventioner. För att förklara de skillnader vi ser mellan länder i hur konventioner tas emot, översätts och implementeras krävs förmodligen en kontextberoende analysapparat. Skillnader i institutionella arrangemang, administrativa system, reformtraditioner, politiska kulturer, och nationalekonomiska förutsättningar spelar rimligen roll, eftersom dessa påverkar regeringars motiv för att lansera reformer – eller förvaltningars motiv att argumentera för dem, vilka alternativ som står till buds och vilka effekterna kan tänkas bli.³⁵ En förståelse för skilda kontextuella villkor borde därmed vara ett vinnande recept för dem som utformar de konventioner som tar vägen över nationsgränserna.

1.4 Om konventioner och generella krav

Det förs ibland en diskussion kring om det stora och växande antalet internationella konventioner i sig kan urholka konventionen som idé och dess kraft som policy- och förändringsinstrument. Här liknar åsiktsutbytet om konventioner den tidigare svenska förvaltningspolitiska debatten om så kallade generella krav i staten, också dessa drabbade av ett slags inflation (de generella kraven växte särskilt snabbt under åren kring millennieskiftet). De sektorsövergripande och de för hela statsförvaltningen generella kraven – om barnperspektiv, folkhälsa, global utveckling, funktionshinderspolitik, hållbar utveckling, integrationspolitik etc. – och de till dessa kopplade och obligatoriska återrapporteringskrav, var visserligen uttryck för politisk vilja och ambition när de formulerades (att som en sakenhet i regeringskansliet lyckas få sitt område listat bland de generella kraven betraktades som en prestigefull seger). Men de generella kraven hanterades vid sidan om det statliga

³⁵ Sahlin-Andersson 2000; Hood 1995; Christensen and Laegreid 1999.

styrssystemet och vid sidan om myndigheternas ordinarie verksamhet. Kraven blev till sist så många och omfattande (Ekonomistyrningsverket räknade till elva stycken 2003) att varken departement eller myndigheter hade resurser och förmåga att driva och följa upp dem på det sätt som var avsett: att kraven skulle genomsyra hela myndigheternas verksamhet, och att departementen skulle hantera och anpassa styrningen utifrån återrapporteringen. Ett och samma krav reglerades dessutom ofta i både (den dåvarande) verksförordningen, i instruktionerna för myndigheterna, i regleringsbrevet liksom i den generella lagstiftningen. Detta skapade oklarhet och ledde till den urvattning som för många övergripande och mer visionärt färgade krav och mål kan resultera i.³⁶ Idag, i strävan efter att verksamhetsanpassa den statliga myndighetstyrningen, har både de generella kraven i staten och återrapporteringskraven blivit färre.³⁷

Ett annat exempel av karaktären tvärgående, generella krav är den strategi, först kallad politik för global utveckling, nu oftast samstämmighetpolitiken för utveckling, som beslutades av riksdagen 2003. Målet med denna strategi är att all svensk politik – alla politikområden – ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Har denna diskussion, om inflation och generella krav, något att tillföra den om konventioner på kulturarvsområdet? Gör man jämförelsen med svenska lagar eller EU-direktiv och EU-förordningar som är direktverkande och vars status inte kan ifrågasättas, så haltar förstås analogin – man kan ju inte hävda att den lagen eller det direktivet bryr vi oss inte om, med motiveringen att det redan fanns många så många lagar och direktiv. Men rimligen finns det en risk att konventioner, särskilt de som liksom de generella kraven i svenska staten mer

³⁶ Ekonomistyrningsverket 2003.

³⁷ Statskontoret 2013.

liknar visioner än formulerar formella regler, kan bli så många att de både blir svåra att hålla isär och att ingen känner sig träffad av dem. Liksom de generella kraven i staten kan också konventioner, i de fall de inte resulterar i författningsändringar eller förändringar av förvaltningens styrning och organisation, bli till lite oklara instrument vid sidan om "den ordinarie verksamheten" (mer om detta nedan).

Om vi istället liknar konventioner vid verktyg för världsomspännande lagstiftning och hävdar att det växande antalet konventioner snarare är ett mått på det allt tätare samarbetet mellan olika länder – då är allt fler konventioner på allt fler områden istället ett tecken på konventionernas styrka. Och om det resonemanget håller – att det ökande antalet konventioner har något att säga om de allt tätare samarbetena mellan länder och om mellanstatliga och andra organisationers ökande betydelse (som nyinstitutionell forskning hävdar) – då borde en konsekvens vara att Sveriges regeringskansli, departement och myndigheter, borde vika mer resurser för att aktivt kunna förhålla sig till konventioner, genom att vara med när de formas och genom att påverka deras tillämpning.

1.5 Om skäl att inte ratificera

Hur många konventioner finns det egentligen? Den frågan kräver ett alltför omfattande kartläggningsarbete för att besvara. Här räcker det kanske med att ge några exempel, och med att konstatera att det för i stort sett varje politikområde finns internationella konventioner. Europarådet har över 200 konventioner, kring ämnen som patent, television, pass och kulturarv. Unesco har 29 konventioner, på teman som undervisning, våtmarker och upphovsrätt. (Sverige har undertecknat 16 av Unescos konventioner.) Unescos mest kända konvention är konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (oftast bara Världsarvskonventionen) från

1972. Internationella arbetsorganisationen (ILO, FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor) har cirka 190 konventioner (Sverige har ratificerat 93 av dessa), som handlar om allt från minimiålder för arbete till arbetsmiljöregler och förebyggande av industriolyckor.³⁸ Listan på både "konventionsskapare" och konventioner kan göras längre, förstås.

Som blir tydligt ovan väljer Sverige ibland att inte ratificera konventioner. Ett nej till Farokonventionen skulle på inget sätt vara unikt (om än oväntat, givet konventionens idé och innehåll). Tre exempel på konventioner i anslutning till kultur och kulturarv som Sverige, än så länge, ställt sig vid sidan om, är Unescos konvention om skydd för kulturarv under vatten (som antogs vid generalkonferensen 2001), Europarådets konvention för skydd av det audiovisuella kulturarvet³⁹ från 2001, samt ILO:s konvention om ursprungsfolk och stamfolk⁴⁰.

När den förra konventionen, om skydd för kulturarv under vatten, skulle antas, lade Sverige, liksom flera andra Östersjöländer, ned sina röster, med motivet att en svensk ratificering skulle bli svår att ro i hamn med hänsyn till de många motsatta intressen som konventionen aktualiserade. I Sveriges röstförklaring hette det bland annat att Unescokonventionens regler gick längre än FN:s

³⁸ Matsson 2010.

³⁹ Convention for the Protection of the Audiovisual Heritage
CETS No: 183.

⁴⁰ Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (ILO No. 169), concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries är konventionens formella namn.

Havsrättskonvention från 1994⁴¹, och dessa kunde därför komma i konflikt med varandra.⁴²

ILO 169 bygger på att principerna från FN:s övriga rättighetsdeklarationer ska tillämpas även på ursprungsbefolkningar, och skulle, om Sverige ratificerade den, stärka samernas rättigheter i förhållande till svenska staten (samerna är den enda ursprungsbefolkningen i Europa, enligt ILO-konventionens definition). Konventionen ger bland annat urfolk rätt att ta del av vinster från industriell utvinning av naturtillgångar i de områden de bebor (vilket potentiellt skulle kunna ge samerna del i vinst från svensk gruvdrift). Norge och Danmark har ratificerat konventionen, Finland har uttalat ambitionen att ratificera under 2015, men Ryssland och Sverige har ännu inte uttalat någon avsikt att tillträda konventionen. Sverige, som fått återkommande kritik för sin avvaktan (senast av FN:s råd för mänskliga rättigheter 2010), har hänvisat till att samernas rätt till mark och vatten, liksom jakt- och fiskerättigheter behöver utredas vidare – men den ursäkten har nu upprepats sedan ILO-konventionens ikraftträdande 1991.⁴³

Krasst uttryckt: en ratificering av ILO-konventionen – liksom en ambitiös tillämpning också av FN:s så kallade urfolksdeklaration⁴⁴ från 2007, som Sverige stöttade och röstade ja till⁴⁵ och som i flera delar "går längre" än ILO 169 – skulle stärka den svenska ursprungsbefolkningen rättigheter och

⁴¹ United Nations Conference on the Law of the Sea, eller Law of the Sea treaty, LOTS, reglerar nationernas rättigheter och skyldigheter (med bäring på ekonomi, miljö och naturresurser) när de nyttjar världens hav.

⁴² Kulturutskottet 2001.

⁴³ Lantto och Mörkenstam 2008; Human Rights Council 2010.

⁴⁴ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

⁴⁵ Däremot reserverade sig den svenska representanten i generalförsamlingen mot några av de skrivningar i deklARATIONEN som refererade till "kollektiva rättigheter". Kollektiva rättigheter, menade Sverige, kan inte överordnas individuella rättigheter (United Nations' General Assembly 2007).

inflytande på ett sätt som svensk regering och riksdag (liksom bland annat norrländska kommuner och landsting, och organisationer som Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsägarnas Riksförbund och Svenska Jägarförbundet) motsätter sig. Ibland går alltså nationens intressen före de värden som de internationella konventionerna vill skydda, bevara eller stärka. ILO 169 är ett sådant exempel, undervattenskonventionen ett annat.

Farokonventionen har i jämförelse med den ofta debatterade ILO-konventionen än så länge fört en mer blygsam tillvaro i Sverige. Farokonventionen har inte varit föremål för nationell debatt underblåst av starka meningsmotsättningar. Inte heller har Sverige, som när det gäller ILO 169 eller undervattenskonventionen, flaggat för avvikande åsikter eller gjort motstånd under det att konventionen förhandlats fram och antagits av Europarådet. Sverige bör nog snarare ses som en försiktig pådrivare och förespråkare genom sitt agerande under Farokonventionens resa, och genom sina representanter i Europarådets så kallade Steering Committee for Culture, Heritage and Landscape (CDCPP).

Inget land kan sägas vara bundet av de eventuella positioner man tar eller utfästelser man gör under den ofta långa process som föregår de till sist spikade formuleringarna i en konvention. Landet man representerar i förhandlingar och ledningsgrupper kan ha fått en ny politisk majoritet som gör helt andra bedömningar, folkopinionen kan ha svängt i motsatt riktning, politikområdet kan ha genomgått förändringar som gör att delar av konventionen blivit obsoleta – eller kanske uppfattas som alltför radikala.

Men internationella förhandlingar och de implicita förpliktelser som följer om man vill uppfattas som en seriös medlem, kräver både ett visst mått av konsistens och kompromissvilja. Om man

som nation uppfattas som en hoppjerka eller någon som aldrig viker en tum, har man inte greppat diplomatins väsen.

2 Svenska avvägningar inför Faro

Om man som nation, med brett stöd i regering, riksdag och folkopinion, ställer sig bakom varje formulering i en konvention, och om landets politiker och förvaltning på olika nivåer är beredda och villiga att göra de anpassningar och insatser som krävs för att konventionens idé och vision ska få fullt genomslag i den nationella och lokala politiken, då blir en konventions ratificering självklar och dess implementering "bara" en fråga om organisation. Detta idealtillstånd är kanske svårt att tänka sig. Men nedan ska vi försöka resonera kring om Farokonventionen passar in mer eller mindre friktionsfritt i det svenska kulturarvets politik och förvaltning.

Ett annat mer rimligt och ofta förekommande scenario är att konventionen å ena sidan innehåller mål, visioner och handlingsföreskrifter som man som nation stödjer, å andra sidan avsnitt och formuleringar som man som nation är mer skeptiskt inställd eller uttalat kritisk till. I vissa fall, och som diskuterats ovan, är avståndet mellan den nationella politiken eller de nationella prioriteringarna, och den politik eller de prioriteringar som konventionen påbjuder, så långt att ett land som Sverige väljer att avstå från en ratificering (som när det gäller undervattenskonventionen eller ILO 169). Har Farokonventionen formuleringar som kan äventyra en svensk anslutning?

En tredje diskussion, innan vi närläser Farokonventionen⁴⁶, har att göra med att Sverige ibland väljer att inte ratificera konventioner för att de inte i tillräcklig utsträckning har bäring på förhållanden i Sverige; avståndet mellan konventionens

⁴⁶ Hela Farokonventionen i engelsk text finns att läsa i bilaga 1.

huvudsyfte och det den avser att skydda eller förändra, och den situation som råder i svenskt samhälle och svensk politik är lite för långt för att en anslutning ska aktualiseras. Det kan fortfarande vara så att Sverige i princip stödjer innehållet, men man gör bedömningen att konventionerna siktar mot andra förhållanden, i andra delar av Europa eller världen. I dessa fall kan det externa trycket och förväntningarna på Sverige att ratificera konventionerna vara svaga.⁴⁷ Är Farokonventionen en konvention som Sverige, även om Sverige skulle anse att Farokonventionen är en klok och viktig konvention, kan ställa sig vid sidan om, för att texten helt enkelt har en annan mål- och träffbild än en som Sverige skulle känna sig bekväm med? Att Sverige i princip samtycker med konventionens anda och mening, men att konventionen ändå inte passar in i den syn på politikområdets utveckling och förvaltning som råder här?

En fjärde reflektion kan göras kring idén om att en ratificering av en konvention – trots att man kanske finner skäl att inte ratificera – kan vara ett sätt att uttrycka sin lojalitet med de länder där konventionen har en tydligare och viktigare funktion, eller uttrycka sympati med de objekt, de värden eller de grupper konventionen avser att skydda. Man visar sin lojalitet gentemot konventionens vision och projekt. Man väljer att ställa sina eventuella invändningar åt sidan och ratificerar för att ge konventionen den bärkraft och legitimitet den behöver för att fungera som policydrivande text i andra länder. Ju fler som ratificerat en konvention desto större genomslagskraft får den rimligen och desto större blir trycket på dem som fortfarande ännu inte ratificerat den. Kan man tänka sig att Sverige trots eventuella invändningar – att det finns skrivningar som man är skeptisk till, eller att man

⁴⁷ Exempel på sådana konventioner är European Convention on Information and Legal Co-operation concerning "Information Society Services" (CETS No. 180) och European Convention relating to questions on Copyright Law and Neighbouring Rights in the Framework of Transfrontier Broadcasting by Satellite (CETS No. 153).

upplever det som att konventionens huvudsakliga mottagare befinner sig i andra geopolitiska områden – ändå väljer att signera och ratificera Farokonventionen, för att visa sin lojalitet och sympati med det som konventionen vill åstadkomma?

2.1 Om ramkonventioner

En femte diskussion har att göra med att Farokonventionen är en *ramkonvention*, uppbyggd som en principdeklaration, vilket ger de ratificerande staterna möjlighet att själva avgöra på vilket sätt – genom lag, råd, rekommendationer, förändrad politik – som konventionens principer bäst förverkligas. En ramkonvention saknar explicit bindande krav, och har mer karaktären av ett inriktningsdokument – av det slag som skulle kunna formuleras mitt emellan det som i EU, Storbritannien och USA kallas "green paper" och "white paper"; det förra en tentativ text med förslag att diskutera och debattera, det senare ett mer precist dokument där den politiska majoriteten (eller analogt: medlemmarna i en internationell organisation) är mer eller mindre överens om både mål och medel.

I en ramkonvention kan viktiga mål och insatser definieras, men man öppnar för att det kan finnas olika sätt att nå dessa mål "och varje enskilt land väljer den väg som passar dem bäst i relation till befintlig lagstiftning och politiska situation" (Riksantikvarieämbetet 2013). Europarådet uttrycker idén med ramkonventioner med hjälp av följande metaforer: gemensam riktning och destination men utan detaljerad vägkarta och tidtabell.

"A framework convention identifies the direction and the destination of an ambitious European journey, but is not a detailed route-map or timetable" (Europarådet 2005).

Ramkonventioner är relativt sällsynta. Endast två av Europarådets konventioner är ramkonventioner:

Farokonventionen och konventionen om skydd för nationella minoriteter. Ytterligare ett par exempel på ramkonventioner ges av Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll och FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC).

En ramkonvention är på sätt och vis också *bindande* för de fördragsslutande parterna – men det är ”ramen kring det fortsatta samarbetet”, uttryckta i allmänna målsättningar, som man förbinder sig att följa, snarare än några precist formulerade regler med fastställda påföljder vid regelbrott.⁴⁸ *Samarbete* är därför ett nyckelord, förstås, särskilt när det handlar om ramkonventioner.

En ramkonvention lämnar ibland öppet för de ratificerande staterna att själva definiera några av de centrala begrepp som konventionen byggs upp kring. Ett exempel på det senare är Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter från 1994 – som saknar en definition av vad en nationell minoritet är.⁴⁹ Det ger utrymme för de stater som ansluter sig att själva avgöra vad som krävs för att man ska lyftas fram som en nationell minoritet.⁵⁰

Till karaktären på ramkonventioner hör även att ”ramarna” kan se olika ut mellan olika ramkonventioner, liksom inom en och samma ramkonvention. När det till exempel gäller WHO:s ramkonvention om tobakskontroll så slår den å ena sidan fast internationella regler för frågor som är gränsöverskridande,

⁴⁸ <http://www.government.se/sb/d/5596/a/44599->

⁴⁹ Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM).

⁵⁰ Ramkonventionen saknar alltså en definition av nationell minoritet, men följer man ”förarbetena” till konventionen framgår det att begreppet syftar på ”folkgrupper med långvarig anknytning till en stat”. När Sverige ratificerade konventionen år 2000 angav Sverige samtidigt att de nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar.

samtidigt som den å andra sidan ger sitt stöd åt de länder som vill införa strängare nationella regler än vad konventionen anger.⁵¹ Det heter till exempel att varje land som antar konventionen *skall införa regler om förbud av reklam, marknadsföring och sponsring, som inte strider mot landets egen konstitution*. Konventionen *uppmanar* varje part att införa nationella regler och lagstiftning om varningstexter och innehållsdeklarationer på tobakspaket. Konventionen *uppmanar* också till nationell reglering och maximivåer för farliga ämnen i tobaksprodukter.⁵² Formuleringar som "skall införa regler" och "uppmanar" har förstås olika valörer.

Att Farokonventionen är en ramkonvention, gör det Sveriges handlingsutrymme så stort att de formuleringar och mål som uttrycks i konventionen och som annars – om konventionen inneburit juridiskt bindande krav – skulle äventyrat en svensk anslutning, kan hanteras på det sätt som ramkonventioner tycks möjliggöra: med Riksantikvarieämbetets ord ovan, att "varje enskilt land väljer den väg som passar dem bäst"?⁵³

2.2 Fem alternativ till att säga ja eller nej

Dessa fem övergripande, prövande frågeställningar – bör Farokonventionen ratificeras utan vidare dröjsmål för att den passar som hand i handske; avvisas av innehållsliga och principiella skäl; negligeras för att den tycks vara skriven för en annan tid och plats än den Sverige just nu befinner sig på; ratificeras för att konventionens samlade internationella nytta är större än Sveriges eventuella skäl att inte ratificera; eller ratificeras för att Farokonventionen är en ramkonvention och därför lämnar så stort handlingsutrymme för det ratificerande landet att invändningar kan hanteras genom att man tolkar och

⁵¹ http://www.who.int/tobacco/framework/final_text/en/.

⁵² WHO 2003.

⁵³ Riksantikvarieämbetet 2013.

genomför konventionen på det sätt man finner gott – dessa blir till fem mindre teman som närläsningen av Farokonventionen kretsar kring.⁵⁴

Vi kan utgå från att konventionen i flera avsnitt talar till en annan "publik", länder som kanske är i färd med att sjösätta politik och lagar med syfte att skydda sitt kulturarv, och därför söker efter instrument som kan hjälpa till i dessa processer; länder där den problematisering av kulturarvet som Sverige nu kan sägas vara mitt uppe i fortfarande ligger framför dem, länder där behovet av att bearbeta närtida konflikter – och förebygga framtida – är större än hos oss; länder med andra ekonomiska förutsättningar att vårda sitt kulturarv än vi har i Sverige. (Också landskapskonventionen kan sägas ha haft sina huvudsakliga målgrupper på andra platser än i svenska kulturarvsmyndigheter.) Det här ser kanske ut som ett exempel på svensk skrytsamhet och självgodhet; "det där kan vi, det har vi redan gjort, det där gäller inte oss" – men denna attityd är, menar jag, mer rimlig än att lägga sig platt och hävda att Farokonventionen vänder upp och ned på allt det som vi nu tror är ett sunt sätt att hantera och utveckla kulturarvet på; och detta "svenska sätt", ska sägas, är förstås inspirerat och påverkat av andra konventioner där liknande perspektiv förts fram (framförallt landskapskonventionen).

Sverige kommer med all säkerhet få många fler tillfällen att ta ställning till nya konventioner på kulturarvsområdet. Som ratificerande stat behöver man nog ibland försöka följa minsta motståndets lag, särskilt de gånger som konventionen ger denna frihet – och kanske ratificera för den goda saken skull,

⁵⁴ Närläsningar av Farokonventionen genomförs förstås av fler, i andra delar av Riksantikvarieämbetets uppdrag att syna konsekvenser av en eventuell anslutning till konventionen. Dessa stycken ska mer ses som ett inspel till dessa övriga analyser än en definitiv tolkning av konventionens innebörd och effekter. Ännu en läsning av konventionen görs i rapportens avslutande del.

och sedan söka efter de delar som kan berika men som inte behöver revolutionera den politik och praktik man redan bedriver. Det går förstås att läsa också Farokonventionen som om den skulle påverka allt med konsekvenser i ny politik, ändrade författningar, ny organisering. Men så ser min läsning inte ut. Ramkonventioner tillåter ratificerande stater att hålla en viss distans, som Norge implicit säger sig göra när de hänvisar till ratificering av lojalitet och solidaritet. (Norge har sedan sin ratificering inte lanserat några särskilda insatser eller aktiviteter för att låta konventionen få stort genomslag i den egna, nationella politiken, medan man däremot har varit drivande i de europeiska och nordiska arrangemang och diskussioner som genomförts kring konventionen).

2.3 Farokonventionens bidrag

Ett övergripande karaktärsdrag hos Farokonventionen, som särskiljer den från äldre kulturarvskonventioner, är att den sätter människan mer än platsen, miljön och föremålen i centrum.

”Farokonventionen ställer sig frågan varför och för vem snarare än vad [som] och hur bevarandet ska ske. Det är en konvention som vill lyfta fram betydelsen av att utveckla etiska perspektiv snarare än olika metoder för bevarande.”⁵⁵

Den refererar visserligen till några av de Europarådskonventioner som sätter just kulturarvets objekt, föremål och platser i fokus⁵⁶, och vill inte utge sig för att vara skriven i polemik mot dessa tidigare konventioner, eller

⁵⁵ Mellander 2011.

⁵⁶ Konventionen listar dessa som särskilt viktiga instrument: europeiska kulturkonventionen från 1954, den europeiska konventionen om skydd av det europeiska arkitekturvet 1985, 1992 (den senare ofta kallad Valettakonventionen), och den europeiska landskapskonventionen.

mot Unescos bara något äldre konventioner på samma områden (i Unescos fall kring kulturell mångfald och skydd av kulturella uttryck). Men Farokonventionens fokus på individer, grupper, värden, dialog och demokrati gör den ändå till något helt annat.

Farokonventionen vänder samtidigt på perspektiven. Tidigare konventioner, och tidigare kulturarvspolitik⁵⁷, har fokuserat samhällets ansvar för kulturarvets värnande. Farokonventionen handlar istället om på vilket sätt kulturarvet kan användas och utvecklas (en kritiker skulle kanske istället välja orden exploatera och kapitalisera) för att samhällets nytta ska vara så stort som möjligt.⁵⁸ Om detta också innebär – eller förutsätter – försvagade skyddskrav är förstås en angelägen diskussion. Tillväxt har relativt länge varit en del av svensk kulturarvspolitik, och lika länge har de kritiska synpunkterna kring denna utveckling framförts. Kritiker menar att detta riskerar leda till en förenklad och instrumentell historieskrivning, i det att man bara lyfter fram det säljbara.

Konventionen, säger man, vill bredda och intensifiera den roll kulturarvet har att spela – “in all aspects of life.”⁵⁹ Farokonventionen lyfter därför fram kulturarvets betydelse för bland annat hållbar utveckling genom de bidrag kulturarvet kan ge till andra policys: ekologiska, ekonomiska, sociala.

Farokonventionen vill också, å ena sidan, värna den kulturella mångfalden och den känsla av identitet och hemhörighet detta kan ge olika individer och grupper (som en motvikt till

⁵⁷ Sverige har ingen särskild “kulturarvspolitik” men jag använder ändå det begreppet i rapporten. Kulturarvet och kulturmiljön skyddas av ett flertal olika lagar och föreskrifter vars olika delar tillsammans kan sägas skapa en politik för kulturarvet.

⁵⁸ Näslund 2012.

⁵⁹ Europarådet 2005.

globaliseringens "kulturella standardisering"⁶⁰), å andra sidan påminner den oss om hur ofta kulturell identitet är en källa till konflikter och avståndstagande. Därför krävs ett nytt sätt att se på kulturarv: som en resurs för dialog och närmande mellan olika kulturer och religioner.⁶¹ Konventionen vill på detta sätt bygga ett värn mot missbruk av kulturminnen i konflikter.⁶²

Farokonvention har ibland liknats vid ett försök att modernisera och uppgradera målen, visionerna och praktiken i det europeiska kulturmiljöarbetet, efter murens fall 1989 och den nya Europakarta som därefter vuxit fram.⁶³

"Farokonventionen är inte i första hand ett skyddsinstrument utan ska ses som ett komplement till Europarådets andra kulturkonventioner. Dessa äldre konventioner har formulerats utifrån en delvis annorlunda politisk verklighet än den vi har i dagens Europa. Farokonventionens syfte är därför att uppgradera arbetet med kulturarv och kulturmiljö så att det står i samklang med dagens samhälle."⁶⁴

Till "uppgraderingen" hör att "lista" de många olika sätt som kulturarvet kan nyttjas på.⁶⁵ Värden som rättigheter, demokrati och delaktighet är tydliga i Farokonventionen och liksom i europeiska landskapskonventionen (som dock inte är en kulturarvskonvention) lyfts kulturarv och kulturlandskap fram som en faktor i arbetet med att främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsutveckling.

Men bägge dessa senare konventioner utgår också från att kulturmiljön är en resurs som bör brukas. Rätt använd kan kulturmiljön vara till hjälp för att utveckla samhället i önskad

⁶⁰ Turtinen 2006.

⁶¹ Europarådet 2005.

⁶² Holme 2011.

⁶³ Mellander 2011.

⁶⁴ Riksantikvarieämbetet 2012.

⁶⁵ Europarådet 2005.

riktning. Och bevarande och förvaltning av kulturarv är därmed ingen perifer aktivitet för några utvalda experter utan en aktivitet för många, med syftet att utveckla tillgångar, nödvändiga både för dagens livskvalitet och för en framtida hållbar utveckling.

”Om platsen eller miljön tidigare varit en mer allenarådande utgångspunkt så riktas intresset idag i högre grad mot människan och hennes relation till landskapet. Den vidare definitionen av kulturarv kräver ett nytt förhållningssätt till förvaltning och bevarande av kulturarvet.”⁶⁶

2.4 Faro: en krävande konvention

Konventionen (som alltså finns i sin helhet, på engelska, i bilaga 1) inleds med ord om enhet över gränserna, byggd på respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsäkerhet (vilket även Europarådets grundstadgar och flera andra av Europarådets konventioner gör). Konventionen är bara elva sidor lång, men det är generöst med luft mellan varje mening och stycke, och om vi klipper bort den inledande titelsidan och de avslutande formella, blir den egentliga konventionstexten endast sju sidor.

Ändå innehåller den väldigt mycket, och mycket, om inte allt, är behjärtansvärt, progressivt och angeläget (om jag tillåter mig en egen värdering). Men i konventionen finns också mycket som måste betecknas som väldigt krävande för det land som ratificerar den – och för de myndigheter och organisationer som får ansvaret för dess implementering och efterlevnad – åtminstone om man gör det med höga ambitioner, och med siktet inställt på att vara konventionstrogen. Nedan följer några av de formuleringar i konventionen som jag menar styrker omdömet ovan om att Farokonventionen är ”väldigt krävande”

⁶⁶ Trafikverket 2012, s 45.

(förutsatt då, som sagt, att man tar orden och det de förpliktar till på allvar).

De som signerar denna konvention är

”övertygade om behovet av att involvera alla i samhället i den pågående processen av att definiera och hantera kulturarvet”
(Farokonventionen, inledning)

Här följer konventionen den anda och målsättning som finns uttryckt i flera andra av Europarådets senare konventioner, däribland landskapskonventionen som också den vill stärka möjligheterna för allmänhetens och lokalsamhällets aktiva medverkan (i landskapskonventionens fall med skydd, förvaltning och planläggning av landskap).⁶⁷

Landskapskonventionen stannar dock vid att arbetet med att omsätta de politiska målen i praktiken är en fråga för kommuner och andra lokala organisationer, medan Farokonventionen säger att samhällets *alla* medborgare och organisationer (“everyone in society”) ska involveras i arbetet med att definiera och hantera kulturarvet.

Att verkligen involvera *alla* är förstås en praktisk omöjlighet, men formuleringen ställer implicit kravet att alla ska upplysas om hur kulturarvet definieras och hanteras, och att alla som vill delta i denna process, ska erbjudas denna möjlighet. I konventionens ”förarbeten” (som vi kan kalla den ”explanatory report” som publicerades i samband med konventionstexten), talar man om ”the widest possible democratic participation”.⁶⁸

Formuleringen i konventionen tycks ta för givet att alla öppet eller latent bär på denna önskan att få insyn i och möjlighet i att

⁶⁷ European Landscape Convention (Florence, 2000),
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>

⁶⁸ Europarådet 2005.

delta i processer bakom kulturarvets gestaltning och förvaltning. Här ryms kanske en något naiv föreställning om medborgarnas lust och tid till att vara en del av också dessa processer. Här ryms därför möjligen också frön till framtida besvikelser, när myndigheter lagt ned mycket tid och resurser för att bredda det demokratiska deltagandet, men där bara några få nyfikna hörsammar kallelsen. Kanske kan intresset öka genom konventionens uppmaning att göra "kulturarvskunskap" till en integrerad del av nationella skolplaner och undervisning⁶⁹: genom att lära sig mer om andra gruppers kulturarv, är tanken, ökar förståelsen grupper emellan, och på så sätt kan kulturarvet – eller snarare "kulturarven" – bli ett kitt som stärker samhörigheten inom och emellan länder.

I dessa delar, i talet om demokrati, om att medborgarna ska vara delaktiga i hur kulturarvet ska definieras och hanteras, ligger ändå Farokonventionen relativt nära den svenska kultur- och kulturarvspolitik som vuxit fram de senaste decennierna, där demokratisk förankring, dialog och medborgerlig delaktighet ses som vägar till en fördjupad demokrati och socialt hållbar utveckling.

"Kulturmiljövården har under de senaste åren även utökat begreppet kulturarv till att även omfatta värdefrågor som berör mångfaldsbegreppet samt frågan om vem eller vilka som har tolkningsföreträde när kulturarvet ska laddas med vidgade betydelser. De offentliga kulturarvsinstitutionerna anses således inte längre kunna ha ensamrätt på detta tolkningsföreträde."⁷⁰

Redan i kulturpolitikpropositionen från 1996 betonades att "alla människor har del i *tillkomsten* av kulturarvet oavsett kön,

⁶⁹ En liknande formulering om att genom skola och utbildning sprida kunskaper finns även i den av Sverige sedan länge ratificerade Världsarvskonventionen – men världsarvskunskap finns ännu inte inskrivet som en del i de svenska läroplanerna.

⁷⁰ Mellander 2011, s 4.

ålder, härkomst, social ställning, utbildning, talang eller sysselsättning”⁷¹. Och de nya nationella mål för kulturmiljöarbetet som regeringen föreslog våren 2013, med ord om att det statliga kulturmiljöarbetet bland annat ska främja ett hållbart samhälle, med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas, liksom att det ska främja människors delaktighet i kulturmiljöarbetet, tycks också ligga väl i linje med Farokonventionen.⁷²

2.5 Konfliktperspektivet giltigt i Sverige?

Till frågan om ”vem eller vilka som har tolkningsföreträdare” ger konventionen alltså svaret: alla. Den understryker samtidigt att alla olika kulturarv ska behandlas rättvist och lika (”treat all cultural heritages equitably”), för att på så sätt understödja dialoger mellan kulturer och religioner. Att detta har bäring på kulturarv, kulturer och religioner över nationsgränserna eller på olika kulturarv inom en och samma nation är tydligt. Men vad detta skulle betyda inom det svenska landets gränser är kanske mindre självklart. I Sverige finns förstås olika kulturer, olika religioner och tillhörigheter – men har dessa olika kulturer och religioner även egna och olika slags kulturarv, som nu måste hanteras annorlunda för att minska avstånden mellan dessa kulturer?

Detta – olika kulturer med olika kulturarv i konflikt eller potentiell konflikt med varandra – är en utgångspunkt för hela Farokonventionen. Det är detta som ger basen för argumenten och de mål konventionen formulerar. Men har det med svenska förhållanden att göra? Vilka kulturer och religioner här i Sverige behöver i dialog med varandra närma sig för att dämpa nuvarande – eller för att undvika framtida – konflikter? Och utifrån vilka olika slags kulturarv skulle dessa dialoger byggas?

⁷¹ Regeringens proposition 1996/97:3, min kursivering.

⁷² Regeringens proposition 2012/13:96.

Det vore förstås naivt att hävda att Sverige helt skulle sakna exempel på kulturellt färgade motsättningar, eller att hävda att Sveriges kulturarv inte politiserats, eller att det svenska kulturarvet inte skulle bära på frön till framtida motsättningar.

Men medan konventionens "grundackord" säkert känns brännande aktuellt för de länder och områden i Europa som nyligen eller nu plågas av religiösa och kulturella motsättningar, och där kulturarv är eller kan bli till vapen som stärker etniska, kulturella och religiösa motsättningar, får man från svensk horisont nog göra en lite mer generös och kanske kreativ översättning av dessa delar av konventionen. Här handlar det snarare om att förebygga de tolkningar och de användningar av kulturarvet som görs i syfte att skapa just den distans och exkludering som Farokonventionen vill motverka.

2.6 Vid och föränderlig definition av kulturarv

Konventionen utgår från ett vittomfattande och flytande kulturarvsbegrepp som sägs inrymma allt det som blivit resultatet av människors interaktion med varandra och de platser de befunnit sig på ("It includes all aspects of the environment resulting from the interaction between people and places through time"). Även om konventionen säger sig introducera och försvara ett kulturarvsbegrepp som är bredare och mer dynamiskt än någon av de tidigare konventionernas definitioner, rimmar också detta ganska väl med svensk kulturarvspolitik sedan drygt 20 år tillbaka, enligt vilket kulturarvet inte är statiskt utan något som ständigt förändras och omformuleras. Så här står det i propositionen om kulturpolitik från 1996:

"I begreppet [kultur]'arv' ligger att det är något som redan finns och som vi som lever i dag fått av tidigare generationer. Men kulturarvet

har inte några bestämda tidsgränser och redan i vår livstid deltar vi i skapandet av både vårt eget och morgondagens kulturarv.”⁷³

2.7 Nytt begrepp: *heritage community*

Konventionen introducerar ett nytt begrepp, kallat *heritage community*, som kanske kan översättas med kulturarvsgemenskap eller intressegrupper kring en viss aspekt av kulturarvet. I konventionens ”förarbeten” (explanatory report) talas om spontant uppkomna grupper som med hjälp av offentliga åtaganden vill bevara en viss aspekt av kulturarvet och trygga dess existens till kommande generationer.

”Det kan vara en somalisk förening, det kan vara knuttrar, grupper på nätet, vilka som helst som samlas och säger att ’det här är ett kulturarv som vi värnar om.’”⁷⁴

Dessa kulturarvsgemenskaper, är förhoppningen, ska uppstå och byggas över etniska, religiösa, kulturella språkliga gränser.⁷⁵ Det är oklart i vilken utsträckning existerande kulturarvsinstitutioner ska ha ansvar för att skapa eller facilitera dessa kulturarvsgemenskaper, eller vilken relation offentliga kulturarvsinstitutioner och dessa gemenskaper skulle ha, eller hur det skydd som ”kulturarvsgemenskaper” önskar kring just det kulturarv gruppen värnar ska finansieras eller administreras.

Det är inte orimligt att tänka sig att det kan uppstå konflikter mellan myndigheters experter och de av samhällets lekmän som formerar sig till en kulturarvsgemenskap. Konventionen har en stark tilltro till den demokratisering av kulturarvspolitiken man förespråkar, men missar därmed de

⁷³ Regeringens proposition 1996/97:3.

⁷⁴ Näslund 2012.

⁷⁵ Europarådet 2005.

klassiska invändningarna mot deliberativ demokrati: att de röst- och resursstarka får övertaget. Möjligen har experten en kommande syssla i att jämka mellan de nya rösterna och som en rådgivare balansera olika intressen.⁷⁶

Fler formuleringar i konventionen stärker "lekmännens" position visavi myndigheters experter. Det heter att "alla, ensamma eller kollektivt, har rätten att bidra till [kulturarvets] berikande".⁷⁷ I förarbetena formuleras det som vars och ens rätt att "enrich it or add to it".⁷⁸ Kanske får dessa ord läsare att tänka på konflikten kring Ale stenar vid Kåseberga (där Riksantikvarieämbetet och en enveten fristående forskare stridit med olika teorier kring skälet bakom stenarnas resning och placering), eller på den 80-åriga damen i spanska byn Borja som bara ville förbättra målningen på kyrkväggen men istället blev världskänd för att ha förstört en över 100 år gammal fresk.

Det senare exemplet, med damen och fresken, får väl betraktas som ett slags vandalisering, och sådan syftar konventionens "add to it" knappast på. Men det förra exemplet, kring Ale stenar, kan kopplas till uppmaningen i konventionen att på ett likvärdigt sätt hantera de ibland motsägelsefulla tolkningar eller värden som tillskrivs ett och samma kulturarv från olika aktörer.⁷⁹ Riksantikvarieämbetet och den fristående forskaren samsades en tid vid Ale stenar, i konventionens anda får man kanske säga, genom att skyltar upplyste om både myndighetens egen förklaring – en skeppssättning – och den fristående forskarens alternativa tolkning – en solkalender. Men Skånes länsstyrelse beslutade sedan att alla skyltar i närheten av Ale stenar skulle tas bort, i bjärt kontrast till Farokonventionens mål och mening. Kanske blir ett skyltförbud ändå den enda rimliga, praktiska och rationella konsekvensen

⁷⁶ Näslund 2012.

⁷⁷ Farokoventionen, artikel 4.

⁷⁸ Europarådet 2005, min kursivering.

⁷⁹ Farokonventionen, artikel 7.

de gånger det blir för trångt om alternativa tolkningar vid våra kulturarv.

Det tål dock att funderas på i vilken utsträckning Skånes länsstyrelse och Riksantikvarieämbetet kan agera som de gjorde vid Ale stenar, om man gör allvar av Farokonventionens ord om att visa "respekt för en mångfald av tolkningar" och att "likvärdigt hantera situationer där motstridiga värden knyts till ett och samma kulturarv av olika grupper".⁸⁰ Experter – som i egenskap av att vara just experter tycker sig ha ensamrätt när det gäller tolkningar – utmanas möjligen av Farokonventionens strävan efter en mångfald av tolkningar.⁸¹

Konventioner är i sig inga juridiska styrmedel och myndigheter kan inte avgöra frågor med hänvisning till konventioner. Det är den nationella lagstiftningen som gäller. Länsstyrelsen i Skåne kan därför inte fatta beslut med stöd av till exempel landskapskonventionen, utan måste grunda sina beslut i miljöbalken, kulturminneslagen, skogsvårdslagen eller andra lagrum. (I fallet med skyltarna vid Ales stenar blev länsstyrelsens räddning att föreskrifter för naturskyddsområdet förbjöd allmänheten att "anbringa tavla, skylt, affisch eller därmed jämförlig anordning", med stöd i 7 kap, 5 § miljöbalken.)

⁸⁰ Farokonventionen, artikel 7.

⁸¹ Ett annat exempel på mångfald av tolkningar ges av Riksantikvarieämbetets Platsr (www.platsr.se). Riksantikvarieämbetet har på regeringens uppdrag, och i syfte att öka medborgarnas engagemang för kulturarv, byggt upp en webbportal där vem som helst kan lägga till sin historia kring olika platser – historier som, enligt portalen, "blir till byggstenar i den stora berättelsen".

2.8 Uppslag eller måsten?

Från konventionens artikel 8 och framåt, efter det att textens ingående värden presenterats och motiverats, blir konventionen till en relativt lång lista på olika hänsyn och åtgärder som den ratificerande staten förväntas förhålla sig till – kopplade till många och skilda områden, som miljö, hållbarhet, ekonomi, organisation, utbildning, demokrati, teknologi, liksom till den övervakning, kontroll och återkoppling som har att göra med den ratificerande nationens egna lagar, politik och praktik kopplad till konventionen.

Och här får läsaren intrycket av att konventionen vill inkludera nära på *allt*. Det diskuteras ibland om vi nu har fått för många konventioner på kulturarvsområdet. Här är frågan om vi inte står inför en konvention som är för mycket i sig själv. Möjligen blir en läsning lite förlåtande om man väljer att se texten som en idégivare eller ett slags smörgåsbord: "på alla dessa sätt kan ni arbeta med kulturarv". Men "ramen" i ramkonventionen är inte formulerad på detta öppnare sätt, och som konventionen är skriven låter det mer som om den hamrar in förpliktelser.

De ratificerande staterna förbinder sig/garanterar (konventionens engelska ord är "undertake") att vidta åtgärder som innebär att

- kulturarvet berikar processer bakom ekonomisk, politisk, social, kulturell utveckling och markanvändning (Farokonventionen, artikel 8)
- kulturarvet bli en integrerad del i strävan efter kulturell, biologisk, geologisk och landskapsrelaterad mångfald och för att balansera dessa skilda mål (Farokonventionen, artikel 8)
- alla generella och tekniska föreskrifter tar hänsyn till de krav som ställs för kulturarvets bevarande (Farokonventionen, artikel 9)

- främja användandet av traditionella material, tekniker och färdigheter och utforska deras potential i samtiden (Farokonventionen, artikel 9)
- ta hänsyn till kulturarvets speciella karaktär och anspråk när man utformar den ekonomiska politiken (Farokonventionen, artikel 10)
- främja ett integrerat och välinformerat angreppssätt kring kulturarvsfrågor – *på alla offentliga institutioner i alla sektorer och på alla nivåer* (Farokonventionen, artikel 11, min kursivering)
- utveckla juridiska, finansiella och professionella ramverk för att underlätta gemensamma åtaganden mellan myndigheter, experter, ägare, investerare, företag, icke-statliga organisationer och det civila samhället (Farokonventionen, artikel 11)
- främja inkluderingen av kulturarvsdimensionen på alla utbildningsnivåer (Farokonventionen, artikel 13)

Listan är längre än så här, men kan tjäna som illustration på den i samhällsstyrningen genomgripande, nästan allomfattande, roll man i konventionen tillskriver kulturarvet. Tog man denna lista på allvar, skulle en rad författningsändringar, på en rad olika politikområden – skola, utbildning, finanspolitik, byggnormer etc. – aktualiseras, och samtidigt kräva förändrade instruktioner till och förändrad styrning av våra myndigheter.

2.9 Inte tillräckliga skäl för att inte ratificera

Av de inledande fem alternativa strategierna faller de allra flesta bort vid denna översiktliga läsning av konventionens budskap och idé. Det är svårt, åtminstone att döma av de nedslag vi gjort ovan, att avvisa Farokonventionen av innehållsliga och principiella skäl, för att den skulle ge uttryck för en syn på kulturarv, dess förvaltning och utveckling, som

Sverige av normativa skäl omöjligen kan acceptera. Här finns inte heller några juridiska tveksamheter, som i fallet med undervattenskonventionen.

Det saknas därtill grund för att negligera konventionen med hänvisning till att den handlar om en annan situation än den som Sverige befinner sig i just nu, eller att den föreslår en tillämpning av kulturarvspolitik som rimmar illa med svensk kulturarvspolitik. Snarare, som vi har sett, finns i svensk kulturarvspolitik en självklar resonansbotten för många av de tankar som de formuleras i Farokonventionen, kring demokrati, delaktighet, kulturarv som en resurs, dialog, nya roller för experter och deras myndigheter.

Möjligen är Farokonventionen aningen för explicit när det gäller den tillväxtmotor för samhällsutveckling som kulturarvet ska göras till. Det är i Farokonventionen långt ifrån idén om bevarade för bevarandet egen skull. Samtidigt är det oklart om detta innebär eller förutsätter minskade skyddskrav. Om man läser Farokonventionen med kritiska glasögon och "låtsas" att den skrivits utifrån förutsättningen att kulturarvet inte får kosta mer eller lika mycket som tidigare, ja, då finner vi väldigt få exempel på skrivningar som innebär ett obligatoriskt och ekonomiskt ansvar för att skydda och bevara – även sådant som samtiden inte värderar. Är möjligen svensk kulturarvspolitik något mer konservativ än vad Farokonventionen menar att kulturarvspolitiken bör vara?

Konventionens akilleshäla är kanske just den ambitionsnivå konventionen ger uttryck för; när det gäller den genomgripande roll kulturarvet förväntas spela för fred, demokrati, ekonomi, tillväxt, utbildning, och när det gäller i den omfattning som konventionen menar att kulturarvet ska genomsyra juridiken, byggandet, förvaltningen, skolan. Konventionen är förstas skriven av kulturarvsvurmare, som själva ser och vill se kulturarvet manifesteras överallt; därav

definitionen av kulturarv som "allt det vi gör i relation till varandra och den plats vi befinner oss på".

Jag vill minst av allt förringa kulturarvets betydelse och den känsla av tradition, sammanhang och mening som kan förknippas med det man ser som sitt kulturarv, eller vikten av att skydda kulturarvet för kommande generationer, eller det angelägna i att bjuda in fler till samtalet kring vad som är kulturarv och vilka värden kulturarvet ska förmedla. Men här finns en förhoppning om att samtalet om och bruket av kulturarvet ska lösa en mängd samhällsproblem, en förhoppning som nog får betraktas som lite naiv, liksom en förväntan om att länder som ratificerar konventionen ska skriva in kulturarvspolitik som en del av väldigt många andra politikområden, vilket också det blir svårt att genomföra i praktiken. Trots detta, om min tolkning är giltig – att man ur ett samhälls- och förvaltningsstyrningsperspektiv skulle kunna hävda att Farokonventionens upplägg är alltför ambitiöst, att den griper över för mycket – så är det svårt att finna principer, värderingar, definitioner eller tolkningar i konventionen som innebär att Sverige av normativa skäl skulle avvisa den.

Inte heller dessa eventuella invändningar som förts fram ovan – om risk för exploatering, risk för minskade skyddskrav, en något för radikal syn på kulturarvspolitik, en för hög ambitionsnivå – tycks väga upp till avgörande skäl den dagen Sveriges nej skulle motiveras. Men enligt den tolkning som här gjorts, passar Farokonventionen inte som hand i handske med svensk kulturarvspolitik.

Visserligen är Farokonventionen en ramkonvention, och gör man bedömningen att det räcker med en läpparnas bekännelse och viss verksamhet som inspireras av Farokonventionens skrivningar, eller att man väljer några av de många exempel på åtgärder som nämns i den, då blir beslutet enkelt. Men vill man undvika att bidra till den urvattning som allt fler konventioner

kan innebära, då ska man som ratificerande stat kanske göra det som förväntas av de konventioner man ansluter sig till? Annars är det kanske bättre att avstå?

En ratificering kan ju också motiveras med att konventionens samlade internationella nytta är större än ett lands eventuella egenintessedrivna skäl att inte ratificera. Konventionen har fram till idag i huvudsak ratificerats av länder vars närhistoria inneburit stora och kulturellt laddade konflikter. Ett med Sverige jämförbart land – Norge – fjärde land att ratificera Farokonventionen, har motiverat sin anslutning med konventionens fredsskapande och konfliktförebyggande fokus, och att den stärker minoriteternas rätt till sitt eget kulturarv.⁸² Norges ratificering var först och främst en solidaritetshandling med de länder där motsättningar och väpnade konflikter mellan olika etniska grupper har gjort kulturminnen till militära mål, liksom i solidaritet med de minoritetsgrupper i länder där myndigheterna inte tar tillräcklig hänsyn till deras rättigheter.⁸³ Möjligen blir detta också Sveriges bedömning.

2.10 Solidaritet och stöd

Ratificering av kulturarvskonventioner och särskilt ramkonventioner handlar inte så mycket om att uppfylla specifika villkor, utan mer om att verka i konventionernas anda. Vissa konventioner kan betyda mer arbete än andra (Unescos världsarvskonvention, där länderna inte har möjlighet att själva välja den nivå man vill lägga sig på, har till exempel fört med sig en mycket komplex och omfattande byråkrati), men generellt är det upp till ratificerande landet, och i Sverige

⁸² Miljøverndepartementet 2013. Norges riksantikvarie har varit en drivande kraft bakom Farokonventionen, så en norsk anslutning låg i korten redan tidigt.

⁸³ Holme 2011.

de ansvariga myndigheterna, hur mycket man vill göra i "konventionens anda". Man väljer själv ambitionsnivå.

När det gäller konventioner som inte kräver några författningsändringar, och när innehållet inte är kontroversiellt, vilket måste sägas vara fallet med Farokonventionen, borde en ratificering – ur svensk horisont – uppfattas som någorlunda naturlig, särskilt som Sverige delar den syn på kulturarvets roll som uttrycks i Farokonventionen. Men för många länder i Europa är Farokonventionens idé och budskap något nytt. En ratificering, även om Sverige sedan väljer att lägga sig på ett slags miniminivå, kan ge skjuts åt de länder där dessa processer kan göra stor skillnad, samtidigt som det ger möjlighet för Sverige att i samarbete stötta andra länder i deras implementering.

Flera östeuropeiska länder, i färd med att utforma sina egna kulturarvslagstiftningar, fick med Farokonventionen något att stödja sig emot. Dessa länder och deras önskan att få en konvention till draghjälp, bidrog till att konventionen förhandlades fram på rekordtid, på bara två år. De som för Sveriges räkning varit del i arbetet med konventionens framtagande ser det som självklart att Sverige i solidaritet med länder i större behov av en konvention som Faro ratificerar.

"Vi är med i Europarådet och då måste vi vara solidariska. Lite byråkrati och de organisatoriska anpassningar som kanske följer är inte skäl att säga nej."

Och en ratificering spiller över i andra goda ting, menar förespråkarna. Konventionerna stärker samarbetet mellan de ratificerande staterna, inte bara i det område som konventionen hanterar. Konventioner blir ett verktyg för att samarbeta, lära över gränserna, och ett instrument för debatt och diskussion. Konventioner – och det material som institutionerna bakom konventionerna frikostigt delar med sig av – kan nationellt

bidra till att hålla igång angelägna diskussioner, vara ett sätt att underlätta spridning av information till organisationer medborgare, och kan fungera som ett slags "kappa" för det arbete samverkande myndigheter lägger ned för att nå olika slags mål, särskilt om de mål och metoder som konventionen ger uttryck för ligger i linje med det ratificerande landets prioriteringar och praktik.

För att sammanfatta de argument som talar för en svensk ratificering, så skulle dessa dels kunna utgå ifrån en lojalitet gentemot andra länder, gentemot utsatta grupper i dessa länder, och av lojalitet gentemot Europarådets samarbete. Genom att ratificera driver man på utvecklingen där sådan behövs och ökar samtidigt det institutionella trycket mot de länder som inte ratificerat. Dels kan skäl till en ratificering finnas i den källa till inspiration som Farokonventionen kan vara för svensk kulturarvspolitik.

3 Konsekvenser för organisation och förvaltning

Låt säga att Sverige väljer att ratificera Farokonventionen. Vilka konsekvenser skulle detta kunna få för kulturarvsmyndigheternas organisation och förvaltning? Ett lite djärvt svar, men som får stöd i de intervjuer som genomförts under rapportens skrivande och som antytts ovan, är att det är upp till myndigheterna själva att avgöra. När det gäller kulturarvskonventioner är det oftast de för implementeringen ansvariga myndigheterna som själva utreder konsekvenserna och lämnar förslag på hur konventionen ska hanteras och införlivas. Och allt som oftast hörsammas myndigheternas förslag – även om regeringen nästan alltid väljer en lägre ambitionsnivå än den som myndigheterna föreslagit.

Det här är en effekt av den förvaltningsmodell vi har – med små departement, utan resurser att på egen hand skapa sig en stark, tydlig uppfattning eller egen åsikt om de (ur kansliets perspektiv) något obskyra och de till antalet många konventionerna, därtill ett finansdepartement som verkar återhållande om det blir tal om kostnader – och stora, relativt självständiga myndigheter, som i de fall regeringen inte fördelar särskilda medel eller formulerar särskilda uppdrag, själva skapar den organisation och gör de prioriteringar man anser krävs utifrån de ekonomiska ramar man har.⁸⁴ På så sätt hanteras och löses problemet med konventioners karaktär av att vara styrinstrument vid sidan om den ordinarie verktygslådan i departementens styrning av myndigheterna. Konventionerna blir mer ett sätt att organisera myndigheternas

⁸⁴ Ett utslag av detta är möjligen att ingen på regeringskansliets kulturavsenhet ville låta sig intervjuas under arbetet med denna rapport.

egen verksamhet än ett sätt för regeringen att styra dem i en viss riktning.

Regeringen kan i flera fall sägas ha släppt ifrån sig den här typen av frågor till de ansvariga myndigheterna.

”Vi gör bedömningarna som sen regeringen tar ställning utifrån. Oftast gör de som vi föreslagit. Jag tycker att vi som myndighet har ett stort utrymme när det gäller konventioner”

Hur kunde det bli så här? Ja, fram till mitten av 1970-talet var regeringskansliet både Sveriges centrala förvaltningsmyndighet och regeringens kansli, men idag är det den senare rollen som nästan helt dominerar. Det är regeringens behov, inte myndigheternas, som styr kansliets vardag och verksamhet. Minskad detaljstyrning och ökad mål- och ramlagsstyrning har försvagat de myndighetsstyrande strukturerna och processerna i departementen. Regeringskansliets handläggning av myndighetsfrågor är idag därför en byråkratisk process med liten politisk relevans och med låg intern status.⁸⁵ Detta gäller alltså för fler områden än dem som aktualiseras av internationella kulturarvskonventioner.

Ett viktigt tillägg är dock att många konventioner förvaltas av regeringen, inte av myndigheterna. Det gäller till exempel konventionen om biologisk mångfald (CBD) där regeringskansliet är navet (om än med uppdrag till myndigheter och universitet). Men när det gäller flera andra konventioner, däribland landskapskonventionen, handlar det ofta om ett slags diffus delegering till myndigheterna.

⁸⁵ Erlandsson och Möller 2007.

3.1 Konventioner stöd snarare än styrande

Flera myndighetsrepresentanter som intervjuats säger att konventioner av de slag som landskapskonventionen, Farokonventionen och Unescos konvention om trygghet av det immateriella kulturarvet utgör, visserligen kan påverka delar av myndighetens verksamhet, men att konventionerna är relativt svaga styrinstrument i relation till andra styrmedel, som de övergripande kulturpolitiska målen eller regleringsbrev. För ett större genomslag av konventionerna i myndigheternas praktik, om nu det är något man önskar, krävs att konventionernas formuleringar lyfts in de mer formellt styrande dokumenten. Även om myndigheterna har stor rörelsefrihet, måste den övergripande bedömningen ändå vara att konventioner inte blir mer levande än de görs levande i förvaltningens uppdrag. Konventioner – om Sverige efter sina ratificeringar ska kunna fortsätta verka i Europarådet med gott samvete – behöver tydliggöras i politikers uppdrag till myndigheterna.

Även om regeringskansliet inte visar så stort intresse för hur arbetet med olika konventioner förlöper, så följer förstås konventionernas utfärdare Sveriges arbete. Europarådet anses dock inte vara en särskilt tuff granskare. Sverige tycks i kommunikationen med Europarådet ha "förstått vad granskningen handlar om" och veta hur man gör för att gentemot Europarådet leva upp till olika konventioners krav. Samtidigt är det så att det arbete man till exempel lagt ned för landskapskonventionens implementering inte har färgats av en vilja att tillfredsställa Europarådet. Myndigheternas egna prioriteringar och behov – framtagna i dialog med andra myndigheter och offentliga och privata aktörer på regional nivå – har fått styra.

Man kan förstås också fråga sig varför Sverige (läs: regeringen) anser det nödvändigt att grundligt överväga en eventuell

anslutning till Farokonventionen. Det mesta tyder ju på att regeringen vill undvika den uppståndelse som ett svenskt nej skulle resultera i. En tolkning är att man inte vill riskera skriva på något som fryser en viss syn på kulturarvet, på ett sätt som i efterhand visar sig vara något man inte förutsåg. Man kan här jämföra med Valetkonventionen som handlar mycket om teknik och metoder, om en professionalisering och effektivisering, men som ofrivilligt också bidragit till en kommersialisering av uppdragsarkeologi. Av det skälet bör kanske konventioner mindre innehålla instruktioner om praktik och mer befinna sig på den långsiktiga och övergripande nivå som Farokonventionen åtminstone utger sig för att göra (– även om den tycks propagera för att kulturarvet ska väljas för att passa just samtidens föreställningar, idéer och traditioner⁸⁶). En annan förklaring till Sveriges grundlighet är att Sverige av tradition vill ha på fötterna innan man ratificerar, och det är förstås ett sätt att visa sin seriositet på ett annat sätt än de länder som skriver på utan eftertanke.⁸⁷

3.2 Regeringens förkärlek för miniminivåer

Det finns exempel på när myndigheterna inte fullt ut får regeringens öra. Regeringen fick inför ratificeringen av

⁸⁶ Fredengren, Wolfhechel Jensen och Wall, 2012.

⁸⁷ En aspekt kring Sveriges dröjsmål som var aktuell inför den så kallade Århuskonventionen var att om EU som organisation skulle ratificera före det att Sverige ratificerat och gjort de nödvändiga anpassningarna, kunde effekten bli att konventionens bestämmelser – genom att de tillerkändes direkt effekt i medlemsstaterna – gav upphov till rättigheter och skyldigheter som kunde göras gällande inför domstolar och myndigheter. (Århuskonventionen, framarbetad och undertecknad 1998 inom FN:s ekonomiska kommission för Europa, UNECE, reglerar förhållandet mellan allmänheten och myndigheter när det gäller rätten att få tillgång till miljöinformation, rätten att påverka miljöbeslut samt rätten att överklaga miljöbeslut eller på annat sätt få en juridisk prövning om deras rättigheter har kränkts.)

landskapskonventionen ta ställning till ett förslag från Riksantikvarieämbetet med två "ambitionsnivåer" – en med författningsändringar, förändringar i myndighetsinstruktioner och en lång rad av relativt omfattande förslag (om en samlad landskapspolitik, interdepartementala arbetsgrupper, regionala landskapsstrategier, forskning etc.) och en miniminivå. Regeringen valde den gången, med stöd hos de flesta remissinstanser, att lägga sig nära miniminivån, i vilket man undvek författningsändringar, liksom särskilda medel för konventionens implementering eller särskilda uppdrag i regleringsbrev.⁸⁸ Majoriteten av de intervjuade i denna rapport gör bedömningen att regeringen skulle göra samma avvägning också när det gäller Farokonventionen, även om Riksantikvarieämbetet också denna gång skulle lämna ifrån sig en förslagsintensiv slutredovisning av sitt uppdrag.⁸⁹

3.3 Organisation ofta administration

Men även vid en låg ambitionsnivå kan en konvention vara krävande, inte minst administrativt. Med en ratificering kommer moment som kostar tid och resurser, både före och efter en ratificering. Konsekvenser ska utredas (ett arbete som den här rapporten är en del av), kompetens och kunskap kring konventionen ska byggas och spridas, tjänstemän på olika nivåer förväntas delta i olika kommittéer, möten ska genomföras och rapporteras⁹⁰, allmänheten ska informeras, de

⁸⁸ Regeringens skrivelse 2009/10:74.

⁸⁹ Riksantikvarieämbetet gjorde inför ratificeringen av landskapskonventionen säkert en rimlig bedömning av vilka insatser som skulle krävas om Sverige skulle leva upp till alla de krav som konventionen ställer. Men man missbedömde den vilja som fanns hos andra att lägga ned ett sådant omfattande arbete, liksom viljan hos regeringen att finansiera det.

⁹⁰ Mellan 2006 och 2011 arrangerade Riksantikvarieämbetet 20 – och deltog i mer än 50 – seminarier, konferenser och arbetsgrupper ägnade åt frågor som rör landskapskonventionen.

nya perspektiven ska jobbas in i nya rutiner etc. Läger man alla konventioner som Sverige ratificerat bredvid varandra, och tar hänsyn till allt arbete som är en del av alla dessa konventioners efterlevnad, blir det snart tydligt att konventioner kostar, även om man ständigt skulle ha valt en miniminivå för dess implementering. Frågan måste kanske ställas om hur många konventioner man egentligen kan mäka med. Implementeringen av Unescos konvention om skydd av det immateriella kulturarvet och den europeiska landskapskonventionen är arbetsintensivt och kostsamt, särskilt eftersom förväntningarna är höga, på både nationell och regional nivå. Implementeringarna av ratificerade konventioner tenderar att ta allt mer tid och kostnader i anspråk, särskilt inom ramen för de offentliga kulturarvsmyndigheterna.

Men den krassa verkligheten är förmodligen att myndigheterna inte kommer få särskilda medel för Farokonventionens implementering. Då blir det istället fråga om hur man kan jobba smart med de medel man har, för att till exempel stärka det medborgarinflytande som Farokonventionen poängterar och som svenska kulturarvsmyndigheter just nu brottas med. Som nämnts tidigare kan konventioner bli ett stöd för att jobba vidare med och intensifiera de ansträngningar som görs för att nå olika slags mål. Samtidigt är konventioner något som myndigheternas representanter och experter kan luta sig emot. Ramkonventioner tycks därför fungera som någorlunda effektiva verktyg i myndigheters arbete för att nå de mål konventionerna eftersträvar.

”Vi märker att vi lokalt får ett annat gehör om vi till exempel säger att vi har ett uppdrag från Unesco eller Europarådet att jobba med hållbar samhällsutveckling. Det blir något annat än att hänvisa till ett visst mål eller en författning. Jag tycker konventioner ofta är ett bra stöd i mitt eget arbete.”

Visserligen är utgångspunkterna olika för olika delar av våra kulturarvsmyndigheter: man har skilda typer av, eller olika

delar av, konventioner att hantera, med olika typer av krav, och man befinner sig i olika faser när det gäller att signera, ratificera och implementera konventioner. Sverige kan också sägas ha valt olika förhållningssätt till olika konventioner, vilket medför än större variation i fenomenet konventioner. Ändå tycks myndigheter eller delar av myndigheter stå inför flera gemensamma problem: till exempel när det gäller hur olika begrepp ska tolkas och översättas, när det gäller förhållningssätt till konventioner i sin helhet eller dess delar.

Liksom landskapskonventionen har Farokonventionen ett brett anslag och kommer, om den ratificeras, "landa" på ett större antal myndigheter. Men efter en eventuell ratificering av Farokonventionen underlättas införlivandet av de strukturer och erfarenheter som nu växer fram som ett led i att i svensk förvaltning och praktik arbeta in landskapskonventionen och Unescos konvention om tryggnad av det immateriella kulturarvet. Samverkansstrukturer är redan på plats, som en effekt av arbetet med andra konventioner, och bör kunna underlätta arbetet inför nästa konvention.

3.4 Sverige ingen utpräglad tillskyndare

I ett något tillspetsat resonemang kring Sveriges attityd till några av de senaste årens konventioner på kulturarvsområdet, så skulle man kunna hävda att Sveriges entusiasm var dämpad inför ratificeringen av konventionen om skydd av det immateriella kulturarvet – och att man skrev på som en handling av solidaritet (och först efteråt insåg vilket väldigt åtagande ratificeringen innebar); att Valetkonventionen kändes oproblematisk då den mer eller mindre var ett avtryck av den svenska lagstiftningen; och att landskapskonventionen – även om den bidragit till helhetsperspektiv, samverkan, samsyn och motverka sektorisering – inte krävt så stora insatser, som en effekt av att regeringen valde en låg ambitionsnivå. Med detta

lite raljanta sätt att karakterisera Sveriges förhållningssätt till kulturarvskonventioner blir de främsta bidragen att konventionerna får aktörerna att prata på ett annat sätt och ibland med andra aktörer, även om de inte förändrar så mycket i sak (åtminstone kortsiktigt), liksom det värde som ligger i erfarenhetsutbytet med andra myndigheter i landet eller andra länder som kan vitalisera det arbete som redan pågår.

3.5 Små resurser för konventionernas förverkligande

Unescokonventionen om skydd för immateriellt kulturarv har visserligen inneburit och kommer innebära mycket arbete, men konventionerna har med detta sätt att resonera inte inneburit så mycket förbättringar, kanske för att Sverige legat i framkant redan före konventionernas födelse – eller kanske för att regeringskansliet och departementen sällan eller aldrig i sin myndighetsstyrning återkommer till de konventioner Sverige ratificerat (ett undantag utgörs av konventionen om skydd av det immateriella kulturarvet, en konvention som innehåller en lång rad förpliktigande krav, och efter vilken Institutet för språk och folkminnen fått ett treårigt regeringsuppdrag att utveckla arbetet med tillämpningen).

Landskapskonventionen nämns inte i något regleringsbrev, och inte någon av de åtta myndigheter som ingår in den nationella samordningsgruppen för konventionens implementering har från regeringen fått några skriftliga instruktioner eller särskilda medel för arbetet.⁹¹ En rak beställning från departementet hade underlättat samordningsarbetet och lett till tydligare

⁹¹ Att landskapskonventionen inte nämns i instruktioner och regleringsbrev, betyder dock inte att konventionen inte lett till några till institutionella förändringar. Naturhistoriska Riksmuseet har t ex inför 2012 fått ändrad instruktion med ansvar för kunskapsförsörjning kring "landskap", och för det statliga kulturmiljöarbetet har Riksdagen i juni 2013 antagit ett landskapsmål.

prioriteringar på myndigheterna. Frånvaron av tydliga uppdrag kan tolkas som om man från departementens sida lutar på att myndigheterna tar det ansvar som behövs. Men en konsekvens blir att konventionerna mer bärs av enskilda personer än propositioner.

En sammanfattande bedömning kring Sveriges hantering av flera av de senaste kulturarvskonventionerna måste nog bli att regeringen inte vikt resurser nog för att för att myndigheterna ska kunna genomföra konventionerna på ett bra sätt. När det gäller landskapskonventionen är detta kanske ett mindre problem, eftersom myndigheterna själva kunnat välja ambitionsnivå, och kunnat rätta mun efter matsäck. Unescos konvention om tryggnad av det immateriella kulturarvet (en konvention som dessutom är problematisk av flera skäl, då den bland annat kan komma att konservera kulturella uttryck och hindra en naturlig utveckling, och där dessa kulturella uttryck efter förteckningar ska rangordnas, se Institutet för språk och folkminnen; 2009), ställer betydligt tuffare krav på samverkan med en uppsjö aktörer, utarbetande av särskilda skydd, utbildning, insamling, förteckningar. Uppdraget är näst intill gigantiskt, men bara en av sex samverkande myndigheter har fått pengar och medel och organisationen inte är tillräcklig för att leva upp till konventionens krav – eller för att kunna möta de stora förväntningar som väckts i många olika delar av landet.⁹²

⁹² Även denna konvention gav dock Sverige möjlighet att börja smått, prioritera delar av konventionen och att bygga implementeringen successivt – men denna mindre anspråkslösa väg valdes inte. En sådan väg hade möjligen gjort det lättare att hantera förväntningarna från frivilligorganisationer och andra på vad konventionsarbetet ska resultera i.

4 Organisera för det kreativa samtalet

Farokonventionen pekar mot en organisering som har det huvudsakliga syftet att skapa idéer för hur en uppsättning värden kan bli en del av det levande kulturarvet. Det handlar alltså mer om att bygga en organisation för kreativitet, och mindre om att skapa en organisation som kan administrera olika aspekter av kulturarvet. Läst så här blir Farokonventionen ett dokument för att inspirera till olika aktiviteter snarare än ett dokument med en mängd åtaganden att administrera.

Vid en eventuell ratificering bör man kunna utnyttja erfarenheterna från tidigare arbete med konventioner. Det verkar i så fall klokt att peka ut en sammanhållande myndighet, men ge resurser också till de övriga fackmyndigheter som förväntas delta; att organisera processerna kring expertnader; att skapa ett mindre råd för idéspridning; att bjuda in aktörer och se vad som uppstår; att låta kulturarven bli mötesplatser för en dialog om olika slags kulturarv (det är inte alls orimligt att man vid ett svenskt kulturarv möter exempel på andra länders kulturarv); att som Riksantikvarieämbetet tidigare föreslagit utveckla arbetsformerna för delaktighet och tillvaratagande av lokal och annan kunskap i arbetet med skydd, förvaltning och utveckling av kulturarv⁹³; att skapa arenor för fysiska och virtuella möten; att utbilda tjänstemän och processledare i metoder för delaktighet⁹⁴; att vara realistisk med vad man kan åstadkomma – och att se konventioner som en källa till inspiration.

Många av artiklarna i Farokonventionen har att göra med det vidgade samtalet och deltagandet, och vikten av samtal och deltagande har sedan länge accentuerats i svensk kultur- och

⁹³ Riksantikvarieämbetet 2008.

⁹⁴ Ibid.

kulturarvspolitik, men inte fått det genomslag som politikerna önskat. Begreppet heritage community skulle därför kunna användas för att vitalisera arbetet med att bredda och fördjupa samtalet med det omgivande samhället.

Att Sverige problematiserar sitt kulturarv finns det många exempel på, i forskning, utställningar, debatt. Men Sverige kan göra än mer för att med hjälp av kulturarvet minska de spänningar som finns mellan grupper i vårt samhälle, förebygga både vardagsrasismen och den mer institutionaliserade. Med kreativitet och med kulturarvets hjälp kan kulturarvsmyndigheterna bli mer aktiva i att problematisera de tolkningar av delar av det svenska kulturarvet som används för att stärka en egen, konstruerad, identitet och avvisa andras tolkningar eller andras kulturella identiteter. Farokonventionen kan användas för att förebygga de tolkningar och de användningar av kulturarvet som görs i syfte att skapa just den distans och exkludering som Farokonventionen vill motverka.

Bilaga 1

Council of Europe Treaty Series - No. 199

Council of Europe

Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society

Faro, 27.X.2005

Preamble

The member States of the Council of Europe, Signatories hereto,

Considering that one of the aims of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and fostering the ideals and principles, founded upon respect for human rights, democracy and the rule of law, which are their common heritage;

Recognising the need to put people and human values at the centre of an enlarged and cross-disciplinary concept of cultural heritage;

Emphasising the value and potential of cultural heritage wisely used as a resource for sustainable development and quality of life in a constantly evolving society;

Recognising that every person has a right to engage with the cultural heritage of their choice, while respecting the rights and freedoms of others, as an aspect of the right freely to participate in cultural life enshrined in the United Nations Universal Declaration of Human Rights (1948) and guaranteed by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966);

Convinced of the need to involve everyone in society in the ongoing process of defining and managing cultural heritage;

Convinced of the soundness of the principle of heritage policies and educational initiatives which treat all

cultural heritages equitably and so promote dialogue among cultures and religions;

Referring to the various instruments of the Council of Europe, in particular the European Cultural Convention (1954), the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe (1985), the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (1992, revised) and the European Landscape Convention (2000);

Convinced of the importance of creating a pan-European framework for co-operation in the dynamic process of putting these principles into effect;

Have agreed as follows:

Section I – Aims, definitions and principles

Article 1 – Aims of the Convention

The Parties to this Convention agree to:

- a) recognise that rights relating to cultural heritage are inherent in the right to participate in cultural life, as defined in the Universal Declaration of Human Rights;
- b) recognise individual and collective responsibility towards cultural heritage;
- c) emphasise that the conservation of cultural heritage and its sustainable use have human development and quality of life as their goal;
- d) take the necessary steps to apply the provisions of this Convention concerning:
 - the role of cultural heritage in the construction of a peaceful and

- democratic society, and in the processes of sustainable development and the promotion of cultural diversity;
- greater synergy of competencies among all the public, institutional and private actors concerned.

Article 2 – Definitions

For the purposes of this Convention,

- a) cultural heritage is a group of resources inherited from the past which people identify, independently of ownership, as a reflection and expression of their constantly evolving values, beliefs, knowledge and traditions. It includes all aspects of the environment resulting from the interaction between people and places through time;
- b) a heritage community consists of people who value specific aspects of cultural heritage which they wish, within the framework of public action, to sustain and transmit to future generations.

Article 3 – The common heritage of Europe

The Parties agree to promote an understanding of the common heritage of Europe, which consists of:

- a) all forms of cultural heritage in Europe which together constitute a shared source of remembrance, understanding, identity, cohesion and creativity, and
- b) the ideals, principles and values, derived from the experience gained through progress and past conflicts,

which foster the development of a peaceful and stable society, founded on respect for human rights, democracy and the rule of law.

Article 4 – Rights and responsibilities relating to cultural heritage

The Parties recognise that:

- a) everyone, alone or collectively, has the right to benefit from the cultural heritage and to contribute towards its enrichment;
- b) everyone, alone or collectively, has the responsibility to respect the cultural heritage of others as much as their own heritage, and consequently the common heritage of Europe;
- c) exercise of the right to cultural heritage may be subject only to those restrictions which are necessary in a democratic society for the protection of the public interest and the rights and freedoms of others.

Article 5 – Cultural heritage law and policies

The Parties undertake to:

- a) recognise the public interest associated with elements of the cultural heritage in accordance with their importance to society;
- b) enhance the value of the cultural heritage through its identification, study, interpretation, protection, conservation and presentation;
- c) ensure, in the specific context of each Party, that legislative provisions exist for exercising the right to cultural heritage as defined in Article 4;

- d) foster an economic and social climate which supports participation in cultural heritage activities;
- e) promote cultural heritage protection as a central factor in the mutually supporting objectives of sustainable development, cultural diversity and contemporary creativity;
- f) recognise the value of cultural heritage situated on territories under their jurisdiction, regardless of its origin;
- g) formulate integrated strategies to facilitate the implementation of the provisions of this Convention.

Article 6 – Effects of the Convention

No provision of this Convention shall be interpreted so as to:

- a) limit or undermine the human rights and fundamental freedoms which may be safeguarded by international instruments, in particular, the Universal Declaration of Human Rights and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;
- b) affect more favourable provisions concerning cultural heritage and environment contained in other national or international legal instruments;
- c) create enforceable rights.

Section II – Contribution of cultural heritage to society and human development

Article 7 – Cultural heritage and dialogue

The Parties undertake, through the public authorities and other competent bodies, to:

- a) encourage reflection on the ethics and methods of presentation of the cultural heritage, as well as respect for diversity of interpretations;
- b) establish processes for conciliation to deal equitably with situations where contradictory values are placed on the same cultural heritage by different communities;
- c) develop knowledge of cultural heritage as a resource to facilitate peaceful co-existence by promoting trust and mutual understanding with a view to resolution and prevention of conflicts;
- d) integrate these approaches into all aspects of lifelong education and training .

Article 8 – Environment, heritage and quality of life

The Parties undertake to utilise all heritage aspects of the cultural environment to:

- a) enrich the processes of economic, political, social and cultural development and land-use planning, resorting to cultural heritage impact assessments and adopting mitigation strategies where necessary;
- b) promote an integrated approach to policies concerning cultural, biological, geological and landscape diversity to achieve a balance between these elements;
- c) reinforce social cohesion by fostering a sense of shared responsibility towards the places in which people live;
- d) promote the objective of quality in contemporary additions to the environment

without endangering its cultural values.

Article 9 – Sustainable use of the cultural heritage

To sustain the cultural heritage, the Parties undertake to:

- a) promote respect for the integrity of the cultural heritage by ensuring that decisions about change include an understanding of the cultural values involved;
- b) define and promote principles for sustainable management, and to encourage maintenance;
- c) ensure that all general technical regulations take account of the specific conservation requirements of cultural heritage;
- d) promote the use of materials, techniques and skills based on tradition, and explore their potential for contemporary applications;
- e) promote high-quality work through systems of professional qualifications and accreditation for individuals, businesses and institutions.

Article 10 – Cultural heritage and economic activity

In order to make full use of the potential of the cultural heritage as a factor in sustainable economic development, the Parties undertake to:

- a) raise awareness and utilise the economic potential of the cultural heritage;
- b) take into account the specific character and interests of the cultural heritage when devising economic policies; and
- c) ensure that these policies respect the integrity of the cultural heritage without

compromising its inherent values.

Section III – Shared responsibility for cultural heritage and public participation

Article 11 – The organisation of public responsibilities for cultural heritage

In the management of the cultural heritage, the Parties undertake to:

- a) promote an integrated and well-informed approach by public authorities in all sectors and at all levels;
- b) develop the legal, financial and professional frameworks which make possible joint action by public authorities, experts, owners, investors, businesses, non-governmental organisations and civil society;
- c) develop innovative ways for public authorities to co-operate with other actors;
- d) respect and encourage voluntary initiatives which complement the roles of public authorities;
- e) encourage non-governmental organisations concerned with heritage conservation to act in the public interest.

Article 12 – Access to cultural heritage and democratic participation

The Parties undertake to:

- a) encourage everyone to participate in:
 - the process of identification, study, interpretation, protection, conservation and presentation of the cultural heritage;
 - public reflection and debate on the opportunities and challenges which the

cultural heritage represents;

- c) take into consideration the value attached by each heritage community to the cultural heritage with which it identifies;
- d) recognise the role of voluntary organisations both as partners in activities and as constructive critics of cultural heritage policies;
- e) take steps to improve access to the heritage, especially among young people and the disadvantaged, in order to raise awareness about its value, the need to maintain and preserve it, and the benefits which may be derived from it.

Article 13 – Cultural heritage and knowledge

The Parties undertake to:

- a) facilitate the inclusion of the cultural heritage dimension at all levels of education, not necessarily as a subject of study in its own right, but as a fertile source for studies in other subjects;
- b) strengthen the link between cultural heritage education and vocational training;
- c) encourage interdisciplinary research on cultural heritage, heritage communities, the environment and their inter-relationship;
- d) encourage continuous professional training and the exchange of knowledge and skills, both within and outside the educational system.

Article 14 – Cultural heritage and the information society

The Parties undertake to develop the use of digital technology to enhance access to

cultural heritage and the benefits which derive from it, by:

- a) encouraging initiatives which promote the quality of contents and endeavour to secure diversity of languages and cultures in the information society;
- b) supporting internationally compatible standards for the study, conservation, enhancement and security of cultural heritage, whilst combating illicit trafficking in cultural property;
- c) seeking to resolve obstacles to access to information relating to cultural heritage, particularly for educational purposes, whilst protecting intellectual property rights;
- d) recognising that the creation of digital contents related to the heritage should not prejudice the conservation of the existing heritage.

Section IV – Monitoring and co-operation

Article 15 – Undertakings of the Parties

The Parties undertake to:

- a) develop, through the Council of Europe, a monitoring function covering legislations, policies and practices concerning cultural heritage, consistent with the principles established by this Convention;
- b) maintain, develop and contribute data to a shared information system, accessible to the public, which facilitates assessment of how each Party fulfils its commitments under this Convention.

Article 16 – Monitoring mechanism

- a) The Committee of Ministers, pursuant to Article 17 of the Statute of the Council of Europe, shall nominate an appropriate committee or specify an existing committee to monitor the application of the Convention, which will be authorised to make rules for the conduct of its business;
- b) The nominated committee shall:
- establish rules of procedure as necessary;
 - manage the shared information system referred to in Article 15, maintaining an overview of the means by which each commitment under this Convention is met;
 - at the request of one or more Parties, give an advisory opinion on any question relating to the interpretation of the Convention, taking into consideration all Council of Europe legal instruments;
 - on the initiative of one or more Parties, undertake an evaluation of any aspect of their implementation of the Convention;
 - foster the trans-sectoral application of this Convention by collaborating with other committees and participating in other initiatives of the Council of Europe;
 - report to the Committee of Ministers on its activities.

The committee may involve experts and observers in its work.

Article 17 – Co-operation in follow-up activities

The Parties undertake to co-operate with each other and through the Council of Europe in pursuing the aims and principles of this Convention, and especially in promoting recognition of the common heritage of Europe, by:

- a) putting in place collaborative strategies to address priorities identified through the monitoring process;
- b) fostering multilateral and transfrontier activities, and developing networks for regional co-operation in order to implement these strategies;
- c) exchanging, developing, codifying and assuring the dissemination of good practices;
- d) informing the public about the aims and implementation of this Convention.

Any Parties may, by mutual agreement, make financial arrangements to facilitate international co-operation.

Section V – Final clauses

Article 18 – Signature and entry into force

- a) This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe.
- b) It shall be subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
- c) This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three

months after the date on which ten member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

- d) In respect of any signatory State which subsequently expresses its consent to be bound by it, this Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 19 – Accession

- a) After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite any State not a member of the Council of Europe, and the European Community, to accede to the Convention by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe and by the unanimous vote of the representatives of the Contracting States entitled to sit on the Committee of Ministers.
- b) In respect of any acceding State, or the European Community in the event of its accession, this Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 20 – Territorial application

- a) Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.
- b) Any State may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.
- c) Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 21 – Denunciation

- a) Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
- b) Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of

receipt of the notification by the Secretary General.

Article 22 – Amendments

- a) Any Party, and the committee mentioned in Article 16, may propose amendments to this Convention.
- b) Any proposal for amendment shall be notified to the Secretary General of the Council of Europe, who shall communicate it to the member States of the Council of Europe, to the other Parties, and to any non-member State and the European Community invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 19.
- c) The committee shall examine any amendment proposed and submit the text adopted by a majority of three-quarters of the Parties' representatives to the Committee of Ministers for adoption. Following its adoption by the Committee of Ministers by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, and by the unanimous vote of the States Parties entitled to hold seats in the Committee of Ministers, the text shall be forwarded to the Parties for acceptance.
- d) Any amendment shall enter into force in respect of the Parties which have accepted it, on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date on which ten member States of the Council of Europe have informed the Secretary General of their acceptance. In respect of any

Party which subsequently accepts it, such amendment shall enter into force on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date on which the said Party has informed the Secretary General of its acceptance.

Article 23 – Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, any State which has acceded or been invited to accede to this Convention, and the European Community having acceded or been invited to accede, of:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c) any date of entry into force of this Convention in accordance with the provisions of Articles 18, 19 and 20;
- d) any amendment proposed to this Convention in accordance with the provisions of Article 22, as well as its date of entry into force;
- e) any other act, declaration, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorized thereto, have signed this Convention. Done at Faro, this 27th day of October 2005, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State or the European Community invited to accede to it.

Referenser

- Abdulqawi A. Y. ed. (2007), *Normative Action in Education, Science and Culture*, UNESCO Reference Works series.
- Bomberg, E. (2011), *The European Union. How Does it Work?*, Oxford.
- Brunsson, N. and Jacobsson, B. (2000), *A World of Standards*. Oxford University Press.
- Council of Europe Publishing (2009), *Heritage and Beyond*.
- Christensen, T. and Laegreid, P., 1999, New Public Management: Design, Resistance or Transformation. *Public Productivity and Management Review*. 23 (2): 169–193.
- Czarniawska, B. and Joerges, B., 1996, Travels of Ideas. In B. Czarniawska and Sevón, G. (eds.), *Translating organizational change*. Berlin: DeGruyter, pp. 13 – 48.
- Djelic, M-L. and Sahlin-Andersson, K., eds., (2006), *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge University Press.
- Ds 2004:29, *Århuskonventionen*. Departementspromemoria, Fritzes: Stockholm.
- Ekonomistyrningsverket (1999), *Barnperspektiv vid statliga beslut*. RK, Dnr: 75-701/1999
- Ekonomistyrningsverket (2003), *Att styra genom generella krav*, ESV 2003:30.
- Erlandsson, M. och Möller, T. (2008), PM till statsministern. Om vikten av effektiva politiska institutioner i globaliseringens tid, rapport till Globaliseringsrådet.
- Erlandsson, M. (2010), Regelförenkling genom konsekvensanalyser. Om kraven på EU:s medlemsländer att i förväg syna konsekvenser av nya lagar och regler – och om Sveriges och andras efterlevnad och motstånd, rapport för SIEPS.
- Europarådet (2005), *Explanatory Report, Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* (CETS No. 199). (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/199.htm>)
- Finnemore, M. (1996), *National interests in international society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fredengren, C., Wolfhechel Jensen, O. och Wall, Å. (2012), *I valet och kvalet. Grundläggande frågor kring värdering och urval av kulturarv*, Riksantikvarieämbetet 2012.
- Holme, J (2011), *Kulturarv er en menneskerettighet*, publicerat i Dagsavisen den 27 juni 2011.
(http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/alle_meninger/cat1000/subcat1029/thread155454/#post_155454)
- Hood, C., 1995, *The New Public Management in the 1980s. Variations on a Theme*. *Accounting, Organization and Society*, 20 (2-3): 93-109.

- Human Rights Council (2010), *National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1: Sweden*, Working Group on the Universal Periodic Review, Eighth session, Geneva, 3-14 May 2010.
- Institutet för språk och folkminnen (2009), *Förslag till nationellt genomförande av Unescos konvention för skydd av det immateriella kulturarvet, redovisning av regeringsuppdrag*, Ku 2009/98/KT.
- Jacobsson, B. and Sahlin-Andersson, K. (2006), 'Dynamics of Soft Regulations', in Djelic, M-L. and Sahlin-Andersson, K., eds, *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge University Press.
- Jacobsson, B. and Sundström, G. (2007), *The Embedded State*. Score-paper.
- Jacobsson, K (2004), Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy in *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, No. 4, 355-370 (2004).
- Levi-Faur, D. (2005), 'The Global Diffusion of Regulatory Capitalism' in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1):12-32.
- Guzman, A. (2008), *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford Scholarship Online: January 2008.
- Krutz, G. S. and Peake, J. S. (2009), *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements: International Commitments in a System of Shared Powers*, University of Michigan Press
- Kulturdepartementet (2012), *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Riksantikvarieämbetet*, Ku2012/1078/KA
- Kulturutskottet (2001), betänkande 2001/02:KRU19, Kulturmiljövård.
- Lantto, P. och Mörkenstam, U. (2008). "Sami Rights and Sami Challenges", i *Scandinavian Journal of History*. Vol 33, no 1. pp 26-51.
- Lantis, J. S. (2008), *The Life and Death of International Treaties: Double-Edged Diplomacy and the Politics of Ratification in Comparative Perspective*, Oxford Scholarship Online: January 2009.
- Matsson, K. (2010), *Mänskliga rättigheter i arbetslivet*, Stockholm: LO-TCO Biståndsnämnd.
- Mellander, C (2011), *RAÄ:s ansvar för bevarande av kunskap om det industriella landskapet*, föredrag på seminariet "Landskapet som industriminne", arrangerat av Föreningen Industrihistoria i Skåne, Malmö, 11-12 november 2011, (<http://www.industrihistoriaiskane.se/arkiv/2011/bil/111111-mellander.pdf>)
- Miljøverndepartementet (2013), *Framtid med fotfeste*, information på regeringens hemsida, (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/stmeld/2012/2013/meld-st-35-20122013/4/7/2.html?id=725064>)
- Mörth, U. ed, (2004) *Soft Law in Governance and Regulation: an Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

- Naturvårdsverket (2006), *Hur genomförs konventionen om biologisk mångfald i Sverige. Sammanfattning av Sveriges tredje nationella rapport till sekretariatet för konventionen om biologisk mångfald*, rapport 5578.
- Näslund, E. (2012), Programmet vi ärvde, artikel i *Arkitekten*, nr 9/2012.
- Polakiewicz, J. (1999), *Treaty-making in the Council of Europe*, Council of Europe Publishing.
- Power, M, (ed.), 1997, *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Regeringens skrivelse 2009/10:74, *Vissa kulturmiljöfrågor*.
- Regeringens proposition 1996/97:3, *Kulturpolitik*.
- Regeringens proposition 2012/13:96, *Kulturmiljöns mångfald*.
- Riksantikvarieämbetet (2002), *Kulturarvet som resurs för regional utveckling. En kunskapsöversikt*, av Gösta Weissglas, Martin Paju, Lars Westin och Torbjörn Danell, 2002:1.
- Riksantikvarieämbetet (2008), *Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige*, slutredovisning av regeringsuppdrag.
- Riksantikvarieämbetet (2013). *Farokonventionen. Europarådets ramkonvention om kulturarvets värde för samhället*, från hemsida den 8 augusti 2013 (<http://www.raa.se/om-riksantikvarieambetet/vart-internationella-arbete/europaradet/farokonventionen/>)
- Sahlin-Andersson, K (2000), *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*, Score Rapportserie 2000:4
- Shore, C. & S. Wright, 2000, "Coersive Accountability: The rise of audit culture in higher education", in: Strathern, Marilyn (ed.) (2000) *Audit Cultures*. London: Routledge.
- Statskontoret (2006), *På tvären - styrning av tvärsektoriella frågor*, rapport till Integrationspolitiska kommittén.
- Statskontoret (2013), *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*, rapport i serien Offentlig sektor.
- Trafikverket (2012), *Miljökonsekvensbeskrivning av kapacitetsutredningens förslag*, remissversion, Trafikverket.
- Turtinen, J. (2006), *Världsarvets villkor – intressen, förhandlingar och bruk i internationell politik*, akademisk avhandling, Stockholm: Stockholms universitet.
- von Schorlemer, S. and Stoll P-T (2012), *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Explanatory Notes*, Springer.
- Unicef (2013), *Skriv under för att barnkonventionen ska bli svensk lag!*, webbartikel per den 8 september 2013, <http://unicef.se/barnkonventionen/skriv-under-for-att-barnkonventionen-ska-bli-svensk-lag>

Unicef (2013), *Frågor och svar om barnkonventionen*, webbartikel per den 8 september 2013, <http://unicef.se/barnkonventionen/fragor-och-svar>

United Nations' General Assembly (2007), *Sixty-first General Assembly Plenary*, 107th & 108th Meetings, GA/10612

(<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10612.doc.htm>)

WHO (2003), *World Health Assembly Resolution 56.1: The WHO Framework Convention on Tobacco Control*, adopted by the 56th World Health Assembly on 21 May 2003 .

Intervjuer

Anita Bergenstråhle-Lind, sakkunnig, Riksantikvarieämbetet

Annika Nordström, arkivchef, Institutet för språk och folkminnen

Birgitta Johansen, sakkunnig, Riksantikvarieämbetet

Eva Dahlström Rittsél, antikvarie, enheten för kulturmiljö,
Länsstyrelsen Stockholm

Gert Magnusson, handläggare, Riksantikvarieämbetet

Jan Turtinen, utredare, Riksantikvarieämbetet

Johanna Mac Taggart, koordinator för biosfärområdet Kinnekulle

Leif Gren, handläggare, Riksantikvarieämbetet

Lena Flodin, kulturarvsspecialist, Statens fastighetsverk

Louise Schlyter, enhetschef, enheten för kulturmiljö och
bostadsstöd, Länsstyrelsen Stockholm