

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite Lausuntopyyntö 17.11.2023

Aihe Työryhmämietintö: Arkeologista kulttuuriperintöä koskevan lainsäädännön uudistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Satakunnan Museon lausuntoa työryhmämietinnöstä koskien Arkeologista kulttuuriperintöä koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Nykyisin voimassa oleva vuonna 1963 säädetty muinaismuistolaki on yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten vuoksi monilta osiltaan vanhentunut. Laissa havaittujen epäkohtien vuoksi uudistamista on pyritty tekemään jo useasti aikaisemminkin, mutta eri työryhmien esitykset eivät ole johtaneet lainsäädäntötoimiin. Muinaismuistolakiin on vuosikymmenten aikana tehty ainoastaan teknisiä, lähinnä eri viranomaisia koskevia muutoksia.

Työryhmämietinnön tavoitteena on muinaismuistolain uudistaminen kokonaisuudessaan, sillä sääntelyä on tarpeen ajantasaistaa erityisesti perustuslain ja hallintomenettelyä koskevan sääntelyn näkökulmasta. Muinaismuistolain voimaantulon jälkeen sekä yhteiskunta että lainsäädäntö ovat muuttuneet voimakkaasti. Uudessa laissa tarkastellaan arkeologista kulttuuriperintöä laajana kokonaisuutena, johon kuuluvat arkeologiset jäännökset, löydöt ja näiden sisältämä tieto. Tavoitteena on mahdollistaa arkeologisen kulttuuriperinnön säilyminen monimuotoisena, turvata sen tutkimus ja edistää osallistumista yhteisen kulttuuriperintömme säilyttämiseen ja hoitamiseen. Lisäksi tärkeänä tavoitteena on edistää saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa arkeologisen kulttuuriperinnön osalta.

Uudistamistyötä on valmistellut laaja-alainen ja asiantunteva työryhmä apunaan seurantaryhmä. Työryhmässä on ollut mukana myös alueellisten vastuumuseoiden edustaja.

Satakunnan Museon kannanotto

Yleisiä huomioita

Työryhmän esitys Arkeologista kulttuuriperintöä koskevan lain uudistamiseksi on perusteellinen ja laaja-alainen. Esityksessä kerrataan Suomen muinaismuistolainsäädännön historia ja eri vaiheet sekä luodaan myös katsaus lähialueidemme muinaismuistohallinnon rakenteisiin, käytäntöihin ja sääntelyyn.

Lakiesityksen perustelut ovat kattavat ja vaikutuksia peilataan yhteiskunnan eri osa-alueisiin sekä muuhun lainsäädäntöön.

Satakunnan Museo pitää myönteisenä ja tärkeänä, että alueellisten vastuumuseoiden asemaa on työryhmän esityksessä selkiytetty ja museot mainitaan kulttuuriperinnön asiantuntijoina alueillaan.

Kenttätöiden laatuvaatimusten tuominen lakiin on kannatettavaa. Käytäntöjen yhtenevyys ja tasapuolisuus on tärkeää niin toimijakohtaisesti kuin eri puolella maatakin.

Lain taloudellisia vaikutuksia on käsitelty luvussa 6.2. Yhteenvedossa todetaan, että uusi laki merkitsisi pysyviä lisätehtäviä sekä Museovirastolle että alueellisille vastuumuseoille. Laskennallinen ehdotettu lisäresurssi vastuumuseoille olisi yhteensä 3 htv:tta. Lisäresurssi on selkeästi liian pieni. Satakunnan Museossa on ainoastaan yksi arkeologi, joka hoitaa arkeologisen kulttuuriperinnön viranomaistehtävät. Museon laskennallinen osuus vastuumuseoille kohdennetusta 3 htv suuruudesta resurssista vastaisi korkeintaan muutaman kuukauden mittaista vuosittaisia työpanosta, jonka järjestäminen olisi käytännössä mahdotonta. Uudesta laista aiheutuvien lisätehtävien hoitaminen vaatisi selkeän kasvun museon valtionosuuteen, jotta olisi mahdollista perustella isäntäkaupungille toisen arkeologin viran perustamisen edellytykset. Satakunnan Museon näkemyksen mukaan alueellisille vastuumuseoille esitetty lisäresurssi on riittämätön.

Luku- ja pykäläkohtaiset huomiot ja muutosehdotukset

2 luku Arkeologisten jäännösten rauhoitus

Satakunnan Museo näkee myönteisenä, että lain ensisijaisena rauhoitusmenetelmänä on edelleen nk. automaattinen rauhoitus suoraan lain perusteella (7§). Samoin 2 momentissa mainittu mahdollisuus entisenlaisen maankäytön kuten viljelyn ja puutarhanhoidon jatkamiseen rauhoitetulla alueella selventää tilannetta maanomistajalle. Pohdintaa kuitenkin aiheuttaa maininta metsähoidon jatkamisesta ”vaikutuksiltaan entisen kaltaisena”. Mahdollisesti tämä antaa väärän signaalin esim. maanmuokkauksen sallimiseen, sillä valitettavan monilla muinaisjäännösalueilla muokkausta on aikaisemmin tehty. Esityksen sananmuotoa tulisi vielä pohtia.

Lain 8§ sisältää ehkä lakiehdotuksen merkittävimmän uudistuksen: kiinteiden muinaisjäännösten eli ehdotuksen mukaisten arkeologisten jäännösten

arvottamisen niiden iän ja kohdetyypin perusteella suoraan lain nojalla rauhoitettaviksi tai mahdollisesti erillisellä päätöksellä rauhoitettaviksi. Viime vuosikymmenen aikana tapahtuneet muutokset sekä tutkimusmenetelmissä että tutkimusintresseissä ovat kasvattaneet muinaisjäännösrekisteriin merkittyjen kohteiden määrää ja muinaisjäännösten lukumäärää voimakkaasti. On ymmärrettävää, että tätä kasvua rajoitetaan. Nyt esitetyistä rauhoitettujen arkeologisten jäännösten ikärajoista ei kuitenkaan ole käyty tarvittavan laajaa keskusteltua tieteenalan sisällä tai edes tällä hetkellä viranomaistehtäviä hoitavien arkeologien kesken. Usean erilaisen ikärajan asettaminen koskemaan useita erilaisia kohdetyyppejä tekee laista vaikeaselkoisen. Erityisesti lain 8§:n kohta 3 on sanamuodoltaan hyvin vaikeasti ymmärrettävä ja epäselvä.

Lain mukaan rauhoitettuja olisivat kohteet, jotka perustellun arvion mukaan olisivat annettuja aikarajoja vanhempia. Jää epäselväksi, miten perusteltu arvio määritellään. Luonnontieteellistä ajoitusta ei edellytetä, mutta arkeologisen maastohavainnon lisäksi kuitenkin tarvitaan kirjallisia, kuvallisia tai muita lähteitä. Perusteltu arvio lähdetietoineen kirjattaneen jatkossa muinaisjäännösrekisteriin eli uuteen tietovarantoon. Onko arvion tekeminen jatkossa inventoijan vai alueellisen vastuumuseon arkeologin tehtävä ja tarvitaanko sille Museoviraston hyväksyntä? Voiko joku osapuoli kiistää arvion? Erilaisten menneisyyden ilmiöiden hyvin eriaikainen esiintyminen eri puolella Suomea saattaisi johtaa erilasiin tulkintoihin ja käytäntöihin maan eri osissa. Esimerkiksi karttoja ei ajalta ennen vuotta 1721 ole käytettävissä kuin osassa maata. Ihmetystä herättää hylkylöydöille ehdotettu ikäraja, jonka mukaan rauhoitettuja olisivat vuonna 1917 tai sitä ennen uponneiden alusten hylät. Ensimmäisen maailmansodan päättymisen vuosi 1918 vaikuttaisi loogisemmalta, kun myös v. 1918 rakennetut puolustusvarustukset olisivat rauhoitettuja suoraan lain nojalla.

Satakunnan Museon ehdottaa, että usean erilaisen aikarajan asettamista rauhoitetulle arkeologiselle jäännökselle vielä harkitaan uudestaan.

Lain 13–20§ esitellään arkeologisen jäännöksen rauhoittaminen päätöksellä. Esityksen rauhoituksesta voi tehdä mm. alueellinen vastuumuseo omalla toimialueellaan tai rekisteröity yhteisö, jonka toimialaan kulttuuriympäristöön vaikuttaminen kuuluu. Rauhoituksesta päättää Museovirasto, joka arvio jäännöksen merkittävyyden ja kuulee tarvittavia tahoja. On vaikeaa arvioida, miten innokkaasti erilaiset kotiseutu- ja kyläyhdistykset tarttuvat mahdollisuuteen tehdä rauhoitusesityksiä paikallisesti merkittäväksi koetuista aikarajojen ulkopuolelle jäävistä kohteista. Tilaisuus konkreettisesti vaikuttaa oman paikkakunnan kulttuuriperinnön säilyttämiseen ja suojeluun koetaan varmasti tärkeäksi ja arvokkaaksi. Valitettavasti mahdollisuus avautuu myös vääränlaisten motiivien tai

virheellisten tietojen pohjalta tehtäviin rauhoitusesityksiin, joiden avulla voidaan tarkoituksellisesti hidastaa ja vaikeuttaa erilaisten maankäyttöhankkeiden toteuttamista. Maanomistajan oikeuksien toteutumiseen on näissä tapauksissa kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä esimerkiksi yksittäisen ihmisen rakennushanke voi viivästyä tai hankaloitua. Todennäköisesti rauhoitusesitykset myös tuottavat lisätyötä alueellisille vastuumuseoille, sillä yhteydenotot ja maastotarkastukset jäisivät käytännössä paikallisille toimijoille.

Lain 19§ säädettävä mahdollisuus muinaisesineiden löytöalueen rauhoittamiseen on tarpeellinen ja hyvä uudistus, joka selkeyttää löytöpaikkojen ja -alueiden asemaa ja antaa työvälineen esimerkiksi metallinetsinnän lopettamiseen kohteessa, jota ei suoraan lain nojalla voida rauhoittaa. Tällaisessa tapauksessa päätös vaarantamiskiellosta ja rauhoituksesta olisi kuitenkin saatava nopeutetussa käsittelyssä, joten asian 13§ mukainen käsittely ei ole mahdollinen. Satakunnan Museo ehdottaa, että muinaisesineiden löytöalue voitaisiin rauhoittaa perustellun arvion pohjalta suoraan lain nojalla (8§).

4 luku Muinaisesineet

Nykyinen muinaismuistolaki ei ole antanut mahdollisuuksia metallinetsintäharrastuksen riittävään sääntelyyn. Uudistettavalta lainsäädännöltä on odotettu välineitä monien käytännön suojelutyötä tekevien arkeologien haitalliseksi kokemaan toimintaan. Työryhmä ei kuitenkaan esitä metallinetsinnän rajoittamista tai sen kieltämistä edes tunnettujen rauhoitettujen muinaisjäännösten läheisyydessä. Räjähdysmäisesti kasvanut metallinetsintäharrastus vaikuttaa arkeologisen kulttuuriperinnön suojeluun ja säilyttämiseen monilla eri tasoilla ja työllistää alueellisia vastuumuseoita. Satakunnan Museon näkemyksen mukaan metallinetsimien käytön kieltäminen kokonaan tunnettujen arkeologisten kohteiden läheisyydessä, esimerkiksi Museoviraston aiemman ohjeen mukaisen 200 metrin säteellä, olisi perusteltua. Tältä etäisyydeltä löydetty esineet ovat suurella todennäköisyydellä peräisin lähellä sijaitsevasta tunnetusta muinaisjäännöksestä.

Metallinetsintään viittaa 28§, jossa säädetään toimimisesta muinaisesineen löytyessä. Satakunnassa metallinetsintä on keskittynyt pelloille. Viime vuosina on yleistynyt tapa palata samoille peltoalueille, joista esinelöytöjä on tehty aiemminkin, ja etsijät voivat kaivaa esiin kymmeniä esinelöytöjä samalta peltolohkolta. Todennäköisesti tällaisilla paikoilla pitkään viljelyksessä olleen pellon kyntökerroksen alla on edelleen säilyneenä jäänteitä kiinteästä muinaisjäännöksestä. Kohteen toteaminen vaatisi kuitenkin laajan tutkimuksen. Työryhmän esityksen mukaan pellon kyntökerroksesta sallitaan jatkossa useamman lähekkäin löytyneen esineen talteen ottaminen. Etsintää ei siis ole välttämätöntä

lopettaa yhden esineen löytymiseen ja ylös kaivamiseen. Tämä virallistaneekin nykyisen käytännön, sillä on vaikeaa määritellä, miten monta esinettä on "joitakin" ja mitkä esineet sijaitsevat "toistensa lähellä". Toisaalta 28§ kohta 3 mainitsee, että etukäteen hankitun tiedon perusteella löytynyt esine on riittävä peruste etsinnän lopettamiselle. Metallinetsijät eivät nykyään juurikaan liiku ilman ennakkosuunnitelmia, ja etsintä perustuu vanhojen karttojen ja paikallishistorioiden tietoihin. Tämän perusteella etsintä olisi siis aina lopetettava ensimmäisen muinaisesineen löytymiseen.

Löytöpalkkion suuruuden (30§) määräytyminen löydetyn esineen antaman tiedon ja sen merkityksen sekä ympäristöstä tehtyjen havaintojen perusteella on ristiriitaista. Käytäntö saattaa entisestään innostaa harrastaja-arkeologeja keräämään mahdollisimman paljon tietoja alueelta, mikä ei välttämättä ole hyväksi mahdolliselle arkeologiselle kohteelle. Vaikka tarkoituksena onkin ohjata etsijä havainnoimaan myös muita asioita kuin itse esineitä, löytöpalkkion saa kuitenkin ainoastaan silloin kun esine on otettu ylös maasta ja toimitettu Museovirastoon. Tämä ohjaa nimenomaan esineiden etsintään. On kyseenalaista määrittää rahallinen arvo esineen tietoarvon mukaan, tämä on ristiriidassa museoalan eettisten ohjeiden kanssa. Satakunnan Museo esittää, että muinaisesineen löytymisestä maksettu palkkio olisi nimellinen, eikä sitä maksettaisi ollenkaan, mikäli esine on löydetty 200 metrin etäisyydellä tunnetusta muinaisjäänneksestä.

Muinaisesineiden ikärajaksi esitettyä vuotta 1860 Satakunnan Museo pitää kannatettavana.

5 luku Selvittäminen, luvanvarainen tutkimus ja hoito

Lupakäytäntöihin esitetään joitakin muutoksia (33–36 §). Hoito- ja tutkimuslupiin liitetään lausuntokierros, jossa lausuntoa pyydetään mm. maanomistajalta ja alueelliselta vastuumuseolta. Tästä aiheutuu lisätyötä museolle, joskin useimmissa tapauksissa itse asia on todennäköisesti vastuumuseolle jo tuttu. Lausuntokierros kuitenkin lisää luvan käsittelyaikaa vähimmilläänkin useammalla viikolla. Tämä tulee tutkimuslupien kohdalla todennäköisesti aiheuttamaan rakennustöiden siirtymisiä ja viivästymisiä ja lisäämään paineita kenttätöiden kiirehtimiselle rakennuttajan taholta.

6 luku Rauhoitettuun arkeologiseen jäännökseen kajoaminen

47§ esitetty ennakkoratkaisun hakeminen ennen kajoamisluvan hakemista on Satakunnan Museon näkemyksen mukaan ongelmallista. Ennakkoratkaisu käsiteltäisiin kiireellisenä eikä alueellisella vastuumuseolla olisi mahdollisuutta lausunnon antamiseen. Museoviraston olisi noudatettava ennakkoratkaisua käsitellessään kajoamislupaa. Varsinainen kajoamislupa voitaisiin siten myöntää

esimerkiksi museon kielteisestä kannasta huolimatta. Pykälästä ei käy ilmi, minkälaisia selvityksiä ennakkoratkaisun hakemiseen vaaditaan. Ennakkoratkaisun hakemisesta saattaisikin muodostua tavanomainen käytäntö, mikä ei lienen tarkoituksenmukaista.

8 luku Arkeologisten jäännösten tietovaranto

Työryhmän esityksen mukaan nykyinen muinaisjäännösrekisteri toimisi pohjana uudelle arkeologisten jäännösten tietovarannolle, jonka ylläpidosta ja kehittämisestä vastaisi Museovirasto. Tietojen tallentumisesta ja päivittämisestä vastaisivat Museovirasto ja alueellinen vastuumuseo.

Työryhmän esityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota maanomistajien asemaan ja tiedonsaantiin. Muinaisjäännösten säilymisen ja suojelun näkökulmasta on tietysti ensiarvoisen tärkeää, että maanomistaja on tietoinen tilallaan sijaitsevista arkeologisista kohteista. 65§ säädettäisiin, että maanomistajalle olisi ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava tietovarantoon tallennetuista uusista arkeologisista jäännöksistä tai jo tunnettua kohdetta koskevien tietojen oleellisesta muuttamisesta kuten esimerkiksi paikkatiedon tarkentumisesta. Useimmiten tämä ilmoittaminen olisi alueellisen vastuumuseon tehtävänä, sillä suurin osa uusista kohteista tai paikkatietojen tarkentumisista tapahtuu erilaisten museolle toimitettavien selvitysten kautta. Ilmoittamisvelvollisuudesta seuraava lisätyömäärä olisi alueellisille vastuumuseoille suuri. Ajantasaisten maanomistajatietojen ja erityisesti yhteystietojen hankkiminen on vaikeaa, joskus jopa mahdotonta. Ilmoittamisen tueksi esitetään mahdollisesti tietovarantoon yhdistettävän järjestelmän kehittämistä. Järjestelmästä huolehtisi Museovirasto, joka kuitenkin tarvitsee kehitystyöhön erillisrahoituksen. Ilmoittamisesta aiheutuvan työ määrän kasvun lisäksi vastuumuseon työtä lisääisivät todennäköisesti maanomistajien lisääntyvät yhteydenotot, sillä erityisesti automatisoitu ilmoitus saattaa aiheuttaa monenlaisia kysymyksiä rauhoitukseen tai kohteen luonteeseen liittyen. Mikäli erillisrahoitus ja järjestelmän kehitystyö viivästyisivät, olisi lisätyön määrä joka tapauksessa alueellisille vastuumuseoille kestävä. Satakunnan Museon näkemyksen mukaan olisi vielä pohdittava vaihtoehtoa, jossa ilmoitusvelvollisuus jäisi Museovirastolle, jonka tehtävänä on tietovarannon ja ilmoitusjärjestelmän kehittäminen.

Erillisselvitys muinaisjäännösten hoidon asemasta

Esityksen mukaan työryhmä on havainnut asiakokonaisuuksia, joiden ratkaiseminen vaatii jatkoselvityksiä. Muinaisjäännösten hoidon järjestäminen on nostettu tällaiseksi kokonaisuudeksi. Vaikka kaikki maamme muinaisjäännökset eivät vaadi aktiivista hoitoa, on kuitenkin olemassa suuri joukko kohteita, joiden kunnostaminen on sekä välttämätöntä että tarpeellista. Museovirastossa aikaisemmin toimineen

muinaisjäännösten hoitoyksikön työn tuloksena 2010-luvun alussa Etelä-Suomessa oli lähes 200 hoidettua muinaisjäännöstä, joista monet olivat merkittäviä paikallisia nähtävyyksiä sekä käynti- ja opetuskohteita. Monilla paikkakunnilla paikalliset yhdistykset ja toimijat hyödynsivät hoidettuja kohteita mm. osana ulkoilureittejä, kulttuuripolkuja ja jopa osana omaa yritystoimintaansa. Museoviraston lopetettua hoitoyksikön ja ajettua hoitotoiminnan alas suurin osa hoidetuista kohteista on kasvanut umpeen, opastusrakenteet ovat luhistuneet ja monien muinaisjäännösten kunto on nyt huomattavasti heikompi kuin ennen hoidon aloittamista. Metsähallitus on pystynyt huolehtimaan ainoastaan joidenkin laajojen ja valtakunnallisesti merkittävien kohteiden ylläpidosta osassa maata. Monia merkittäviä valtion omistamia kohteita on jäänyt kokonaan hoidon ulkopuolelle, esimerkkinä Euran Kärjämäki. Vaikka kansalaisia on kannustettu osallistumaan hoitoon ja kunnostukseen esimerkiksi Adoptoi monumentti -toiminnan kautta ja muinaisjäännösten hoitoon haettavan avustuksen tukemana, on hoidon järjestäminen kokonaan vapaaehtoistyönä mahdotonta.

Valitettavasti työryhmän esitys ei nykyisessä muodossaan edistä muinaisjäännösten hoitoa. Hoitoluvan hakeminen olisi jatkossakin monimutkaista, tarvittavia liitteitä on paljon ja lisäksi uutena ehdotettu lausuntokierros hidastaa luvan käsittelyä. Lupaa esitetään myönnettäväksi vain 5 vuoden määräajaksi. Satakunnan Museo esittää, että myönnettävä lupa olisi voimassa toistaiseksi. Lupa voitaisiin määräajoin tarkistaa ja tarvittaessa Museovirastolla olisi mahdollisuus luvan peruuttamiseen. Mikäli lupaa ei voida myöntää toistaiseksi voimassa olevana, vähintäänkin lupaa voitaisiin 5 vuoden jälkeen jatkaa ilman uutta hakemusta, mikäli alueellinen vastuumuseo näin suosittelisi.

Satakunnan Museo toivoo, että jatkoselvityksessä muinaisjäännösten hoidon asema ratkaistaan pysyvästi ja hoidolle turvataan tarvittavat resurssit.

Satakunnan Museo

Museonjohtaja Johanna Jakomaa

Intendentti Akuliina Aartolahti

Arkeologi Leena Koivisto

Tiedoksi

Museovirasto/kirjaamo
Varsinais-Suomen ELY-keskus/kirjaamo

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti Porin kaupungin asianhallintajärjestelmässä