

29.5.2019

EOAK/146/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

AOA SAKSLIN PYYTÄÄ SELVITTÄMÄÄN, MITEN MUINAISJÄÄNNÖSTEN INVENTOINNEISTA ILMOITTAMISTA MAANOMISTAJILLE TULISI KEHITTÄÄ LAINSÄÄDÄNTÖTOIMIN

1 OMA ALOITE

Kiinteiden muinaisjäännösten inventointeihin (ja tutkimuksiin) liittyviä menettelyjä koskeviin kanteluihin antamani ratkaisujen 10.3.2016 dnro 1079/4/15 ja 20.9.2016 dnro 3816/4/15 johdosta päätin jälkimmäisen ratkaisun yhteydessä, että kiinteiden muinaisjäännösten inventointi- ja rekisteröintimenettelyihin liittyviä asianosaisten oikeusturvaa koskevia yleisen tason kysymyksiä ryhdytään harkitsemissani laajuudessa tutkimaan erikseen omasta aloitteestani vireille saatettavana asiana.

Pyysin 12.1.2017 päivätyllä selvityspyynnöllä Museovirastoa antamaan selvityksen Museoviraston ja maakuntamuseoiden toimintaperiaatteista ja käytännöistä kiinteitä muinaisjäännöksiä koskevissa asioissa siltä osin kuin on kysymys (1) mahdollisesta inventointeihin ja tutkimuksiin liittyvästä ennalta ilmoittamisesta maanomistajille tai maanomistajien kuulemisesta/lausumismahdollisuudesta (mm. muinaismuistolain 21 § huomioon ottaen), (2) inventointien/tutkimusten lopputulosten (kuten kiinteiden muinaisjäännösten ja niiden rajausten) tiedoksi antamisesta maanomistajille sekä (3) kiinteistä muinaisjäännöksistä tiedottamisesta ja niitä koskevasta tiedonkulusta ja tiedon saatavuudesta yleisemminkin (esim. ympäristöön vaikuttavaa toimintaa luvittavien ja valvovien viranomaisten ja toiminnan harjoittajien kannalta).

2 SELVITYS

Museovirasto antoi asiassa 31.5.2017 päivätyn selvityksen. Selvityksen sisältöä on tarpeellisilta osin selostettu jäljempänä ratkaisuosassa.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeista

Muinaismuistolain (MML, 295/1963) 1 §:n mukaan kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja muistoina Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta. Ilman muinaismuistolain nojalla annettua lupaa on kiinteän muinaisjäännöksen kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu siihen kajoaminen kielletty.

MML 2 §:ssä on 9-kohtainen luettelo kohteista, jotka lain mukaan ovat kiinteitä muinaisjäännöksiä. Näitä ovat esimerkiksi pykälän 1 kohdassa mainitut maa- ja kivitummut, rökkiöt, kivikehät ja muut kiveykset ja kivilatomukset, jotka ovat ihmisten muinoin tekemiä, sekä esimerkiksi 5 kohdassa mainitut muinaisilta ajoilta peräisin olevat asumusten jäännökset sekä asuin- ja työpaikat, niin myös muodostumat, jotka ovat syntyneet sellaisten asumusten tai paikkojen käyttämisestä.

Muinaismuistolain oikeusvaikutusten osalta on tässä yhteydessä syytä todeta, että MML 1 §:ssä tarkoitettua kajoamiskieltoa on kiinteän muinaisjäännöksen alueella noudatettava jo suoraan

muinaismuistolain nojalla ilman nimenomaisia viranomaistoimenpiteitäkin eli ilman että asianomainen kiinteä muinaisjäänös olisi jo aiemmin havaittu ja määritelty tutkimuksella, inventoinnilla, muinaisjäänöksen rajojen vahvistamisella tai maastoon tai karttoihin merkitsemällä.

MML 14 §:stä ilmenee muun muassa, että jos maata kaivettaessa tai muuta työtä suoritettaessa tavataan kiinteä muinaisjäänös, jota aikaisemmin ei ole tunnettu, on työ muinaisjäänöksen kohdalta heti keskeytettävä ja työn johdon viipymättä saatettava asia Museoviraston tietoon tarpeellisia toimenpiteitä varten.

MML 10 §:n 1 momentin mukaan Museovirastolla on oikeus tutkia kiinteää muinaisjäänöstä, osoittaa sen rajat paaluilla, aidalla tai muilla merkeillä tahi ilmoittaa ne paikalle pannussa tau-lussa, niin myös kunnostaa muinaisjäänös sekä suorittaa siihen kuuluvalla alueella raivausta ja muita muinaisjäänöksen suojelun ja hoidon kannalta tarpeellisia toimenpiteitä. Museovirasto voi myös määräämillään ehdoilla antaa toiselle luvan muinaisjäänöksen tutkimiseen sekä vastaanottajan suostumuksella luovuttaa toistaiseksi muinaisjäänöksen paikallisen hoidon kunnalle, seurakunnalle tai yhtymälle.

MML 21 §:n mukaan, milloin tulee suoritettavaksi mm. 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimenpide, on sen ajasta hyvissä ajoin todisteellisesti tiedossa olevalla postiosoitteella tai muulla tavoin ilmoitettava maan tai rakennelman omistajalle sekä, milloin omaisuus ei ole omistajan hallinnassa, myös sen haltijalle.

MML 6 §:n mukaan, milloin kiinteä muinaisjäänös on alueella, jota koskeva maanmittaustoimintus on vireillä, on muinaisjäänös suoja-alueineen merkittävä kartalle ja maarekisteriin.

3.2 Yleistä kiinteiden muinaisjäänösten inventoinneista

Museoviraston selvityksen mukaan arkeologiset tutkimukset jaetaan tutkimustavan perusteella yleensä kajoamattomiin ja kajoaviin tutkimuksiin. Inventoinnit ovat yleensä kajoamattomia tutkimuksia, ja kaivaukset ovat puolestaan kajoavia tutkimuksia. Tässä omana aloitteena käsitellyssä asiassa keskeiset menettelyjä koskevat kysymykset ja mahdolliset ongelmat näyttävät liittyvän enemmänkin (kajoamattomiin) inventointeihin, eivät niinkään tai samassa määrin kajoaviin tutkimuksiin (niihinkin liittyviä näkökohtia on eräiltä osin jäljempänä tarpeen mukaan esitetty).

Museoviraston selvityksestä ilmenee, että arkeologinen inventointi on järjestelmällistä, tieteellisin menetelmin tehtävää arkeologisten kohteiden etsimistä ja tarkastamista. Sen tavoitteena on luoda yleiskuva alueen arkeologisesta kulttuuriperinnöstä ja tuottaa tietoa inventointialueella sijaitsevien arkeologisten kohteiden määrästä, sijainnista ja tyypeistä. Inventoinnin havainnot ovat tavallisesti yleispiirteisiä ja niitä on tarkennettava myöhemmissä selvityksissä. Useimmissa tapauksissa kohteita koskevat tiedot muuttuvat jatkotutkimuksissa. Muuttuvassa ympäristössä tiedot voivat myös vanhentua nopeastikin. Valtaosa tunnetuista kiinteistä muinaisjäänöksistä on todettu ja tarkastettu inventoinneissa. Eri tyyppisistä inventoinneista yleisimpiä ovat yleisinventoinnit, joissa inventoitava alue on määritelty hallinnollisten tai suunnitelma-alueen rajojen mukaan. Tavallisimpia yleisinventointeja ovat kaava-alueisiin tai infrahankkeisiin liittyvät inventoinnit. Valtaosa inventoinneista toteutetaan kajoamattomilla tutkimustavoilla, kohteiden sijaintia ja laajuutta määrittämällä ja kohteita dokumentoimalla. Asemakaava-alueella tehtävässä tarkkuusinventoinnissa voi kuitenkin olla tarpeen määrittellä muinaisjäänöksen laajuus käyttämällä kajoavia menetelmiä kuten kairausta ja koepistoja.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) voimaantulo vuonna 2000 ja MRL 9 §:ään perustuva vaatimus kaavan vaikutusten selvittämisestä tarvittavin tutkimuksin ja selvityksin kaavaa valmistel-

taessa on Museoviraston mukaan vaikuttanut siten, että arkeologisista tutkimustyypeistä inventointien määrä on lisääntynyt merkittävästi ja myös tunnettujen muinaisjäännösten määrä on kasvanut. Lisäksi arkeologisia kohteita koskeva tieto on muuttunut hajanaisemmaksi, koska inventoinnit tehdään pääsääntöisesti kaavoituksen tarpeisiin, eikä muinaisjäännösten tutkimiseksi. MRL:n mukaiset asema- ja yleiskaavat valmistelee ja hyväksyy asianomainen kunta (maakuntakaavojen osalta ao. maakunnan liitto). Kaava-asioissa mm. kiinteistön omistajien kannalta keskeiset valmisteluvaiheen osallistumis- ja kuulemismenettelyjä sekä päätösten tiedoksiantoa koskevat viranomaistehtävät kuuluvat MRL:n mukaisesti kunnille (maakuntakaava-asioissa maakuntien liitoille). Museoviraston selvityksen mukaan Museovirasto ei viranomaisena osallistu maankäyttöhankkeiden edellyttämien arkeologisten kenttätöiden tilaamiseen taikka tekemiseen.

Museoviraston mukaan alueidenkäyttöön (kaavoitukseen) liittyvän inventoinnin tärkeimpiä tavoitteita on määritellä arkeologisen kohteen luonne ja laajuus. Inventoija esittää myös arvion kohteen säilyttämistarpeesta eli onko kyseessä muinaismuistolain tarkoittama kiinteä muinaisjäännös tai onko jäännöksen säilyttämiseen mahdollisesti muita perusteita (muut arkeologiset kulttuuriperintökohteet). Inventoinnissa kerättävän tiedon tarkkuustaso ja tutkimustapa voi vaihdella tavoitteista riippuen. Kaavoitukseen liittyvissä inventoinneissa tarkkuustaso määräytyy kaavatasolle asetettujen sisältövaatimusten perusteella. Maakuntakaavaan liittyvä inventointi on huomattavasti yleispiirteisempi kuin asemakaavatasolla tarpeen mukaan tehtävä tarkkuusinventointi.

Inventointeja tehdään myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyjen (YVA-menettelyjen) yhteydessä. Myös ympäristövaikutusten arviointia koskevassa laissa on osallistumista ja kuulemista koskevia säännöksiä. YVA-laissa tarkoitetun yhteysviranomaisen (ELY-keskuksen) tehtävänä on huolehtia siitä, että YVA-menettelyyn liittyvät kuulemiset järjestetään.

Museoviraston mukaan muun muassa kaavoituksen perusteeksi tehtävissä inventointitehtävissä on tapahtunut myös sellainen merkittävä muutos, että inventointeja tehdään kuntien tilauksesta pääosin yksityisten konsulttien työnä. Arkeologisia tutkimuksia ei museoviraston mukaan enää järjestetä pelkästään muinaismuistolain vaatimusten perusteella. Museovirasto on tämän johdosta julkaissut verkkosivuillaan vuonna 2013 alan toimijoille tarkoitetut Suomen arkeologisten kenttätöiden laatuohjeet (nykyinen versio on vuodelta 2016). Ohjeiden tarkoituksena on kirjata alalla vallitsevat hyvät käytännöt ja yhtenäistää kenttätutkimusten käytäntöjä. Laatuohjeissa kerrotaan myös maa- ja vesialueiden omistajien mahdollisuuksista saada tietoa arkeologisesta kulttuuriperinnöstä.

3.3 Maanomistajien mahdollisuuksista saada tieto tehtävistä inventoinneista ennalta

Mikäli inventoinnissa käytetään kajoavia menetelmiä, inventointiin tulee sovellettavaksi muinaismuistolain 10 ja 21 §:n säännökset. Muinaisjäännöksen tutkimiseen tarvitaan tällöin Museoviraston tutkimuslupa (MML 10 §). Luvanvaraisia ovat tutkimukset, joissa käytettävillä menetelmillä muinaisjäännökseen kuuluvia osia paljastetaan tai poistetaan maakerroksia kaivamalla tai rakenteita purkamalla. Tällaisesta tutkimuksesta on MML 21 §:n mukaisesti ilmoitettava todisteellisesti maanomistajalle. Museoviraston selvityksen mukaan Museoviraston tutkimuslupapäätöksessä edellytetään hakijan informoivan maanomistajaa ennalta kenttätutkimuksista.

Muinaismuistolaissa ei kuitenkaan ole säännöksiä, joiden mukaan kiinteitä muinaisjäännöksiä koskevista kajoamattomista inventoinneista tulisi ennalta ilmoittaa maanomistajille, joiden alueita inventointi koskee. Tällaisessa inventoinnissa muinaisjäännöksestä tehdään havaintoja siihen kajoamatta ja kulku maanomistajan kiinteistöllä tapahtuu jokamiehen oikeuden nojalla.

3.4 Maanomistajien tiedonsaanti inventointituloksista ja kiinteistä muinaisjäänöksistä

Muinaismuistolaisissa ei ole säännöstä, joka velvoittaisi ilmoittamaan maanomistajalle hänen kiinteistöllään olevasta kiinteästä muinaisjäänöksestä.

Museoviraston selvityksen mukaan Museovirasto on 2000-luvun puoleenväliin saakka mahdollisuuksien mukaan lähettänyt maanomistajille kirjallisia ilmoituksia (ns. rauhoitusilmoitus) tilanteissa, joissa heidän mailtaan on todettu ennestään tuntematon kiinteä muinaisjäänös tai kun alueella on tehty arkeologinen inventointi, jossa alueelta on löytynyt aikaisemmin tuntemattomia kohteita. Selvityksen mukaan Museoviraston henkilöstöresursseja on kuitenkin leikattu viimeisen kymmenen vuoden aikana noin 48 %, minkä johdosta ilmoitusten lähettämisestä on jouduttu luopumaan, koska tähän toimintaan osoitetut resurssit on jouduttu suuntaamaan maankäyttö- ja rakennuslain seurantaan ja neuvontaan. Toisaalta Museovirasto antaa aina pyydettyä kaikille kiinnostuneille tietoja muinaisjäänöksistä.

Selvityksessään Museovirasto toteaa jo vuosien ajan panostaneensa erityisesti tiedon saatavuutta ja saavutettavuutta edistäviin toimenpiteisiin. Maanomistajat voivat esimerkiksi etsiä tietoa kaikille avoimesta Museoviraston ylläpitämästä muinaisjäänösrekisteristä, jota voi selata Kulttuuriympäristön palveluikkunassa (www.kyppi.fi). Palveluun kuuluvassa karttaliittymässä voi tarkastella kohteiden sijaintia ja laajuutta (aluerajauksena). Rekisterin tietoja näytetään myös muissa julkisen hallinnon palveluissa kuten Paikkatietoikkunassa (Maanmittauslaitos) ja Elinympäristön tietopalvelussa Liiterissä (Suomen ympäristökeskus).

Muinaisjäänösrekisteri sisältää tiedot Suomen manner- ja merialueella sijaitsevista, muinaismuistolain rauhoittamista muinaisjäänöksistä (Ahvenanmaata lukuun ottamatta). Rekisteriin on tallennettu tietoa myös muista arkeologisista kohteista. Rekisteri sisältää muinaisjäänösten ja muiden arkeologisten kohteiden sijainti-, tyyppi- ja ajoitustiedot, kuvauksen sekä selostuksen kunkin kohteen tutkimuksista, kunnosta ja säilyneisyydestä. Rekisteriä päivitetään jatkuvasti (Museoviraston Kulttuuriympäristöpalvelut -osaston toimesta). Rekisteri ei ole lakisääteinen. Rekisteriä voivat päivittää myös ne maakuntamuseot, joilla on Museoviraston ja maakuntamuseon välisen sopimuksen perusteella arkeologista kulttuuriperintöä koskevia viranomaistehtäviä.

Muinaisjäänösrekisteriin päivitetään tietoja ensisijaisesti niistä muinaisjäänöksistä, joita koskee jokin maankäyttöön tai rakentamiseen liittyvä hanke. Rekisteriä ei ole resurssisyistä mahdollista päivittää systemaattisesti eikä se ole tällä hetkellä kattavasti ajantasainen. Muinaisjäänösrekisterin tiedot perustuvat suurelta osin arkeologisten toimijoiden laatimiin arkeologisiin kenttätutkimusraportteihin. Tutkimuksia tekevät Museoviraston ohella maakuntamuseot, yliopistot sekä yksityiset tutkijat ja konsultit. Tutkimuksia koskevat raportit tallennetaan Museoviraston ylläpitämään arkeologiseen arkistoon.

Todettakoon, että lainsäädännöllä tai hallintokäytännöllä ei käytännössä liene mahdollista saada aikaan sellaista tilannetta, jossa esimerkiksi haja-asutusalueelle asuinpientalohanketta suunnitteleva saisi etukäteen täysin varman tiedon siitä, voisiko rakennuspaikkaan kohdistua kiinteään muinaisjäänökseen liittyvä rakentamisen estävä tai sitä lykkäävä rakentamis- tai toimenpiderajoitus. Ei ole mahdotonta, että rakennuspaikalta löytyisi jokin ennen tuntematon kiinteä muinaisjäänös. Kuten edellä kohdassa 3.1 on todettu, MML 1 §:ssä tarkoitettua kajoamis-kieltoa on kiinteän muinaisjäänöksen alueella noudatettava jo suoraan muinaismuistolain nojalla ilman nimenomaisia viranomaistoimenpiteitäkin. Jos alueella puolestaan on jo suoritettu yleisinventointi, sen tulokset voivat olla sillä tavoin yleisluonteisia, ettei uusien kohteiden löytyminen ole poissuljettua. Toisaalta on myös mahdollista, että jokin yleisinventoinnissa yleispiirteisellä rajauksella määritelty kiinteä muinaisjäänös osoittautuukin myöhemmässä tarkemmassa tutkimuksessa ulottuvuudeltaan aiemmasta rajauksesta poikkeavaksi.

3.5 Muiden tahojen tiedonsaanti inventointituloksista ja kiinteistä muinaisjäännöksistä

Ympäristönkäyttöä luvittavilla viranomaisilla ja toiminnanharjoittajilla on mahdollisuus saada tietoja kiinteistä muinaisjäännöksistä muun muassa edellä (kohdassa 3.4) mainitusta Museoviraston ylläpitämästä muinaisjäännösrekisteristä. Lupaviranomaiset, maankäytön suunnittelijat ja toiminnanharjoittajat voivat ladata kulttuuriympäristöön liittyviä paikkatietoaineistoja maksutta Museoviraston latauspalvelusta. Museovirasto tarjoaa suojeltuja kohteita koskevaa tietoa julkisesti myös Paikkatietoikkunassa (MML) ja Elinympäristön tietopalvelussa Liiterissä (SYKE).

Selvityksessään Museovirasto on katsonut, että keskeisin ongelma muinaisjäännöksiä koskevan tiedon kulussa ei Museoviraston arvion mukaan kuitenkaan ole muinaisjäännöksiä koskevan tiedon saatavuus, vaan kyky arvioida, milloin kyseistä tietoa tulee hankkia. Museoviraston näkemyksen mukaan ympäristönkäyttöä koskevassa sektorilainsäädännössä muinaisjäännökset ja kulttuuriympäristö muutoinkin on huomioitu valikoivasti ja sattumanvaraisesti, eikä viranomaisten velvollisuuksia lausuntojen pyytämiseen taikka asioiden ohjaamiseen museoviranomaisille ole johdonmukaisesti lainsäädännöllä järjestetty.

3.6 Johtopäätökset ja lopputulos

Ilmoittamista kiinteistä muinaisjäännöksistä maanomistajalle ei ole lailla säännelty. Sellaisissa tapauksissa, joissa tutkiminen edellyttää tutkimuslupaa, maanomistaja saa tiedon tutkimushankkeesta lupamenettelyn perusteella. Inventoinnit edellyttävät tutkimuslupaa vain silloin, kun niissä käytetään muinaisjäännökseen kajoavia menetelmiä.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella katson, että Museoviraston tai maakuntamuseoiden toiminnassa kiinteiden muinaisjäännösten inventointeihin ja kiinteistä muinaisjäännöksistä tiedottamiseen liittyvissä tehtävissä, siltä osin kuin on kysymys muun muassa maanomistajien tiedonsaannista, ei ole ilmennyt aihetta epäillä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä.

Toisaalta Museoviraston selvityksen mukaan on ongelmallista, että inventoinneista ei ole säädetty velvollisuutta ilmoittaa maanomistajalle eikä viranomaiselle. Museoviraston mukaan nykytilanne ei ole maanomistajan eikä viranomaisten kannalta tyydyttävä, ja Museovirasto katsoo, että ilmoittamista ja tiedonsaantia koskevia kysymyksiä tulee selvittää ja etsiä niihin ratkaisuja lainvalmistelu- ja lainsäädäntötoimin muinaismuistolain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Saadun selvityksen perusteella pidän edellä mainittuja Museoviraston tilanearviota ja lainvalmistelu- ja lainsäädäntötoimia koskevaa kannanottoa maanomistajien oikeusturva ja myös kiinteiden muinaisjäännösten suojelutavoitteet huomioon ottaen perusteltuina.

Käytettävissäni olevien tietojen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriössä on tarkoitus käynnistää muinaismuistolain kokonaisuudistus.

Lähetän tämän päätöksen tiedoksi opetus- ja kulttuuriministeriölle sen selvittämiseksi ja harkitsemiseksi, millä tavoin inventoinneista ilmoittamista maanomistajille ja muinaisjäännöksistä tiedottamista tulisi kehittää lainsäädäntötoimin.

Esitän lisäksi, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja Museovirasto kehittävät myös nykyisiä inventointeja ja kiinteistä muinaisjäännöksistä tiedottamista koskevia käytäntöjä. Esimerkiksi Museoviraston ylläpitämän muinaisjäännösrekisterin päivityksessä tulisi pyrkiä siihen, että rekisteri olisi mahdollisimman kattava ja ajantasainen. Myös yhteydenpidossa ja yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa ja yleisessä tiedottamisessa Museoviraston ja ao. maakuntamuseoiden

tulisi aktiivisesti informoida lupaviranomaisia (kuten rakennusvalvontaviranomaisia) mm. tietojen saamismahdollisuudesta muinaisjäännösrekisteristä. Esimerkiksi omakotirakentamista suunnittelevan tiedustellessa kunnan rakennusvalvonnasta rakentamismahdollisuuksista asemakaava-alueen ulkopuoliselle kiinteistölle olisi suotavaa, että kuntien rakennusvalvonnat neuvosivat asiakasta tarkistamaan muinaisjäännösrekisteristä tai tarvittaessa auttaisivat asiakasta katsomalla rekisteristä, onko rekisterissä kiinteistöä koskevia merkintöjä.

Pyydän opetus- ja kulttuuriministeriötä ilmoittamaan minulle mihin toimenpiteisiin tämä esitykseni on antanut aihetta 31.1.2020 mennessä.