

21.6.2005

868/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

LAIVANHYLYN SUOJELUA KOSKEVA PÄÄTÖS

1

KANTELU

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 9.4.2003 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Museoviraston ja siihen kuuluvan Merimuseon sekä Metsähallituksen menettelyä Saaristomeren kansallispuiston alueella sijaitsevan Vrouw Maria -nimisen aluksen hyllyn suojelua koskevassa asiassa.

Museovirasto ja Metsähallitus tekivät toukokuussa 2000 sopimuksen Vrouw Marian hyllyn suoja-alueen rajoista. Suoja-alue on ympyrän muotoinen ja sen halkaisija on 1500 metriä. Sopimuksen mukaan kaikki sukellustoiminta ja alusten ankkurointi, joka ei liity vaarassa olevan aluksen meripelastustoimintaan tai Museoviraston ohjaamaan tutkimus- tai sukellustoimintaan, on suoja-alueella kielletty.

A katsoo, että Museovirasto ja Metsähallitus ovat lainvastaisella menettelyllä sulkeneet vesistön edellä tarkoitetulla alueella ja estäneet näin hyllyn lähestymisen kuvaamis- ja katselutarkoituksessa. Lisäksi A katsoo, että Museovirasto (Merimuseo) on perusteetta syrjinyt hyllyn löytänyttä B:n johtamaa ryhmää ja C ry:tä, kun heille ei vuonna 2000 ja sen jälkeen annettu lupaa kuvata Vrouw Marian hylkyä.

Purjealus Vrouw Maria katosi syysmyrskyssä v. 1771 Itämerellä matkalla Amsterdamista Pietariin. Hylky oli kadoksissa yli 200 vuotta. Kantelun mukaan hylky löydettiin 28.6.1999 ammattisukeltaja B:n, tuottaja D:n ja sukellusyhtiö E Oy:n järjestämällä rahoituksella sekä näiden varustamalla aluksella. B johti etsintöjä ja sukelluksia. Tuolloin sukeltajat kuvasivat hylkyä vapaasti.

A:n mukaan B ja D hankkivat elantoaan muun muassa hylkyä koskevan kuvamateriaalin tuottamisella. Voidakseen kattaa edes osan Vrouw Marian etsintöjen välittömistä kuluista B:n ja D:n tarkoituksena oli kuvata Vrouw Marian hylkyä ja tehdä yhdessä dokumentti kaupalliseen levitykseen. Kuvamateriaalia olisi voitu mahdollisesti julkaista myös esim. asiaa koskevassa kirjassa. Hyllyn löytämisen yhteydessä kuvattu materiaali ei ollut riittävän laadukasta, joten tarkoituksena oli kuvata hylkyä lisävalaistuksen avulla.

B:n ryhmälle (C ry:lle) ei kuitenkaan myönnetty lainkaan lupaa kuvaamiseen. A katsoo, että Museovirasto on epäasiallisin perustein hylännyt heidän kuvauslupahakemuksensa. A:n mielestä Museovirasto ei ole toiminut

puolueettomasti lakia tulkitessaan vaan sen taustavaikuttimena on ollut Merimuseon virkamiesten henkilökohtainen kielteinen suhtautuminen B:n hankkeisiin. A epäilee tämän johtuvan siitä, että hylyn löydyttyä B oli ryhtynyt selvittämään oikeuksiaan hylyn löytäjänä mm. meripelastuspalkkioon ja haastanut lopulta valtion oikeuteen.

Vesialueen sulkemisen osalta A viittaa mm. perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen sekä vesistön yleiskäyttöä koskeviin vesilain 1 luvun 24 ja 27 §:iin, joiden nojalla toisen omistamalla vesialueella on pääsääntöisesti (tietyin rajoituksin) oikeus liikkua, ankkuroida ja uida. Sukeltaminen on hänen mukaansa rinnastettavissa uimiseen. Vesistön sulkeminen yleiskäytöltä on mahdollista vain laillisen oikeuden perusteella. Lisäksi hän viittaa asetukseen YK:n merioikeusyleissopimuksen soveltamiseen liittyvän sopimuksen voimaansaattamisesta 21.7.1996 (SopS 50/1996).

Muinaismuistolaissa säädetään yli sata vuotiaista hylyistä, joista soveltuvin osin on voimassa, mitä mainitussa laissa säädetään kiinteästä muinaisjäännöksestä. A:n mielestä lainsäätäjän tarkoitus ja lain rakenne viittaavat sellaiseen tulkintaan, että muinaisjäännöksen ympärillä olevaan suoja-alueeseen katsotaan kuuluvan vain sen säilymiseksi välttämätön tila. Mikäli muinaisjäännöksen suojelemiseksi tarvitaan erityisiä kiinteän muinaisjäännöksen arvoa turvaavia määräyksiä, niiden antaminen kuuluu alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan.

A:n mukaan muinaismuistolaista ei voida päätellä, että Museovirastolla olisi toimivaltaa kieltää sukeltaminen tai sopia kiinteistön omistajan kanssa ulkopuolisia tahoja sitovalla tavalla vastaavasta rajoituksesta sellaisella alueella, joka on huomattavasti laajempi kuin muinaisjäännöksen säilymiseksi välttämättömästi tarvittava tila. A:n mielestä mahdollisten vesistössä liikkumista koskevien rajoitusten määrääminen kuuluu muinaismuistolain 8 §:n mukaisesti alueelliselle ympäristökeskukselle.

A toteaa myös, että ainakaan luonnonsuojelulain nojalla Metsähallituksella ja Museovirastolla ei ole oikeutta kieltää sukeltamista ja ankkuroimista Vrouw Marian hylyn ympärillä Saaristomeren kansallispuistossa.

A kiinnittää huomiota myös siihen, että Merimuseon antaman tiedon mukaan suoja-aluetta koskevasta ratkaisusta ei voi valittaa.

Kantelun mukaan Museovirasto (Merimuseo) on myös perusteetta syrjinyt B:tä, D:tä ja E Oy:tä sekä C ry:tä kieltäytyessään v. 2000 ja sen jälkeen sallimasta heitä kuvaavasta Vrouw Marian hylkyä. A arvostelee kuvauslupa-asian käsittelyä kahdella perusteella.

Hänen mukaansa on ensinnäkin kyseenalaista, voiko hylyn kuvaaminen ylipäätään olla luvanvaraista. Muinaismuistolaissa ei ole sukelluslupajärjestelmää, joka sääntelisi oikeutta katsella ja kuvata hylkyä. Museoviraston menettely Vrouw Marian hylyn suoja-alueen perustamiseksi ei myöskään ole muinaismuistolain mukaista. Ns. muut määräykset jäännöksen säilymiseksi antaa alueellinen ympäristökeskus. Museovirastolla ei siten ole

toimivaltaa edellyttää lupia sukeltamiseen ja kuvaamiseen.

Ainoastaan kohteeseen kajoaminen (kuten kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen ja poistaminen) on kielletty ilman lupaa. Esimerkiksi hyllyn sisälle sukeltamiseen voidaan tarvita lupa. Sen sijaan sukeltaminen katselu-, kuvaamis- tai mittaamistarkoituksessa ei vaatine lupaa, koska sellainen toiminta ei hyllyn ulkopuolella tavanomaisesti sukeltaessa vahingoita hylkyä. A:n mielestä viranomaisen ei myöskään voi perustella kielteistä suhtautumistaan pelkästään sillä, että hylkyä saatetaan vahingoittaa, jos epäilyksen perusteeksi ei ole mitään konkreettista aihetta. Harkintavallan käytön tulee olla objektiivista.

Toiseksi kuvausluvan hakijoihin on A:n mukaan suhtauduttu syrjivästi sen jälkeen kun he ovat eri yhteyksissä esittäneet vaatimuksia hylkyä koskevista oikeuksista. Kuvausluvan hakijoilla oli tarkoitus kuvata hylkyä kaupallisiin tarkoituksiin. Tutkija (nyk. intendentti) F on kantelun mukaan ilmoittanut, ettei hylkyä koskevia kuvauslupia myönnetä kaupalliseen kuvaustarkoitukseen.

Kantelun mukaan virkamiehet ovat toimineet lainvastaisesti, epäasiallisesti ja hyvän hallintotavan vastaisesti estäessään B:tä hyödyntämästä löytöään julkisuudessa estämällä tätä kuvaamasta hylkyä ja toisaalta sallimalla eräitä muita kaupallisia kuvaushankkeita. Vrouw Marian hyllylle on annettu kuvauslupa mm. G-yhtiölle (televisiosarjaa varten). Lisäksi hyllyllä ovat käyneet kuva amassa mm. H Oy ja J. Kuvia on julkaistu mm. Suomen Kuvalehdessä, Seura-lehdessä ja Tieteen Kuvalehdessä.

B:llä ryhmineen olisi ollut vastaavat edellytykset, jos hän olisi päässyt hyllylle ensimmäisenä. Museovirasto esti tämän eväämällä häneltä pääsyn hyllylle ja oikeuden kuvaamiseen (v. 2000) ja perustamalla yhdessä Metsähallituksen kanssa suoja-alueen. A:n mukaan B:n ryhmä haki kuvauslupaa jättämällä ensimmäisen pyynnön syksyllä 1999. F kieltäytyi sallimasta kuvaamista keuhkokuumeella 2000. F ei perustellut kieltöään tarkemmin muutoin kuin toteamalla, että hylky on rauhoitettu. Hyllyllä ei tuolloin ollut vielä laajennettua suoja-aluetta, joka perustettiin toukokuussa 2000. Suoja-alue ja hyllyn rauhoitus eivät kuitenkaan ole olleet esteenä edellä mainituille muille kuvausprojekteille.

2 SELVITYS

Museoviraston selvitys

Museovirasto on antanut kantelun johdosta 29.8.2003 päivätyn selvityksen. Selvityksen mukaan asiassa on kuultu Museoviraston osana toimineen Merimuseon yli-intendenttiä K:ta, tutkijaa F:ää (nyk. intendenttiä) ja tutkijaa L:ää.

Museoviraston selvityksen mukaan hylkyjä koskevia suoja-alueita vahvistettaessa on sovellettu muinaismuistolain 5 §:n 2 momentin mukaista menettelyä. Tällöin vesialueen omistaja rinnastetaan maanomistajaan. Em. lainkohdassa ensisijaisena menettelynä pidetään sopimista Museoviraston ja

maanomistajan kesken. Ellei sopiminen onnistu, alueellinen ympäristökeskus vahvistaa muinaisjäännöksen ja sen suoja-alueen rajat Museoviraston tai maanomistajan hakemuksesta.

Merimuseon vedenalaislöytöjen rekisterissä on noin 700 rauhoitettua vedenalaislöytöä. Rekisterissä olevista hyllyistä vain kolmelle on määrätty tai sovittu erityinen suoja-alue. Muiden osalta noudatetaan suoraan lakiin perustuvaa kahden metrin suoja-aluetta. Museoviraston mukaan vanhoille hyllyille saa siis pääsääntöisesti sukeltaa, kunhan noudattaa lakiin perustuvaa suoja-aluetta eikä kajoa hylkyyn.

Erityisestä suoja-alueesta lähdetään Museoviraston mukaan neuvottelemaan vesialueen omistajan kanssa ainoastaan silloin, jos sen katsotaan olevan perusteltua, kun otetaan huomioon hyllyn kulttuurihistoriallinen merkitys sekä hyllylle rajoittamatto masta sukeltamistoiminnasta ja ankkuroimisesta mahdollisesti aiheutuva vahingon vaara. Kulttuurihistoriallisesti erityisen merkittävien hylkyjen osalta suoja-alueen katsotaan olevan välttämätön hyllyn säilymisen kannalta. Esimerkiksi merivartioston valvonta-alueesta ei pystyttäisi päättämään, noudattaako sukeltaja kahden metrin suoja-aluetta tai käykö hän myös hyllyssä. Ankkuroinnin lisäksi myös itse sukeltaminen saattaa vahingoittaa hylkyä (ilmakuplat, sukeltajan hallitsemattomat liikkeet).

Ankkurointia ja sukeltamista on rajoitettu ainoastaan hyllyn säilymisen turvaamiseksi ja valvonnan tehostamiseksi. Suoja-alueet pyritään muodostamaan siten, että sukellustoiminta suoja-alueen rajojen ulkopuolelta hyllylle ei olisi mahdollista. Suoja-alueella saa pääsääntöisesti veneillä ja kalastaa ilman ankkurointia elleivät muut säädökset estä toimintaa. Vesistöä ei siten ole suljettu kokonaan. Uimista ei tulisi näissä asioissa analogisesti rinnastaa sukeltamiseen.

Museoviraston mukaan suoja-aluetta koskevassa sopimuksessa Metsähallitus vesialueen omistajana on suostunut siihen, että hyllyn ja sen suoja-alueen osalta noudatetaan tiettyjä määräyksiä. Suoja-alueen osalta vesialueen omistaja sitoutuu noudattamaan määräystä, jonka mukaan sukellustoiminta ja alusten ankkurointi (eräin poikkeuksin) on kielletty. Museovirasto katsoo, että rajoitukset perustuvat muinaismuistolain suoja-aluetta koskeviin 4 ja 5 §:iin ja kyseisten pykälien tarkoitukseen eli hyllyn säilymisen turvaamiseen sekä Saaristomeren kansallispuiston järjestyssäännön (10.6.1991) kohtaan 5, jonka mukaan laitesukellus kansallispuiston vesissä on sallittu vain Metsähallituksen kirjallisella luvalla. Museoviraston mukaan laitesukellus on ollut pääsäännön mukaan kielletty Saaristomeren kansallispuiston vesissä, ja sukeltamisen rajoittaminen ei perustu pelkästään Museoviraston ja Metsähallituksen väliseen suoja-alesopimukseen.

Museovirasto toteaa, että Vrouw Marian hyllyn omistusoikeutta koskeva kysymys on riidanalainen ja sitä koskeva oikeusprosessi on kesken. Museoviraston mukaan Vrouw Marian hyllyn etsinnät toteutettiin kesällä 1999 C ry:n nimissä käyttäen apuna M ry:n omistamaa alusta. Museoviraston kannan mukaan hyllyn omistusoikeus kuuluu valtiolle. Alkuperäinen omistaja on sen hylännyt, mutta toisaalta sen löytäjä ei enää muinaismuistolain rauhoitussäännösten vuoksi voi

sitä vallata.

Museoviraston mukaan se ei ole käsitellyt "varsinaista hallintoasias" solmiessaan sopimuksen suoja-alueesta. Kyseessä on yksityisoikeudellinen oikeustoimi, jonka tekemiseen ei sovelleta (v. 2003 loppuun voimassa ollut) hallintomenettelylakia. Sopimusta edeltävä Museoviraston erityisistunnossa tehty hallinnollinen päätös sopimuksen sisällöstä on hallinnon sisäinen valmistelutoimi, jossa ei ole varsinaisia asianosaisia. Hallintomenettelylain asianosaisen kuulemista koskeva säännös (15 §) ei siten ole tullut sovellettavaksi. Sopimus ja sen valmisteluun liittyvä em. päätös eivät ole toimia, joihin voisi hakea muutosta hallintovalituksella.

Museovirasto toteaa, että muinaismuistolain 10 §:n mukaan Museovirastolla on oikeus tutkia muinaisjäännöistä. Museovirasto voi myös määräämillään ehdoilla antaa toiselle luvan muinaisjäännöksen tutkimiseen. Tutkimuslupien myöntäminen perustuu harkintaan. Lupaa koskevasta päätöksestä voi valittaa. Antaessaan luvan tutkia kulttuurihistoriallisesti erityisen merkittäväksi arvioitua vedenalaista muinaisjäännöstä Museoviraston Merimuseo edellyttää tutkijalta arkeologista pätevyyttä tai että työ tehdään arkeologisen koulutuksen saaneen tutkijan valvonnassa. Tutkimuslupaa ei tarvitse hakea tavanomaista virkistyskeltamista varten. Suoja-aluetta koskevat rajoitukset estävät luonnollisesti sukeltamisen ja sen myötä kuvaamisen hyllyn suoja-alueella riippumatta sukellustoiminnan luonteesta.

Museoviraston mukaan laajamittainen hylkyjen kuvaaminen rinnastetaan hyllyn tutkimiseen ja dokumentointiin. Laajamittaisella kuvaamisella tarkoitetaan esim. dokumenttiohjelman tai laajan kuvareportaasin kuvaamista, jota varten hyllylle ja sen läheisyyteen viedään erilaisia kuvaamisessa tarvittavia teknisiä apuvälineitä kuten valoja. Laajamittaista dokumentointia varten kuvauslupa tarvitaan myös sukeltaessa hyllylle, joille ei ole muodostettu erillistä suoja-aluetta eli joiden osalta noudatetaan suoraan lakiin perustuvaa kahden metrin suoja-aluetta. Museoviraston mukaan vedenalaiset kiinteät muinaisjäännökset ovat hauraita ja ne sijaitsevat äärimmäisen herkissä olosuhteissa siten, että pienikin kolhaisu voi aiheuttaa niille peruttamatonta vahinkoa. Hylkyjä ei voi verrata suoraan maalla sijaitseviin kiinteisiin muinaisjäännöksiin.

Kuvaajilta ei edellytetä arkeologista koulutusta, mutta erityisen merkittävien kohteiden osalta kuvaaminen on suoritettava arkeologisen koulutuksen saaneen tutkijan valvonnassa ja johdolla, jotta raportointi ja jälkityöt hoidettaisiin ammattitaitoisesti.

Merimuseon suorittaessa kohteessa tutkimusta ei ulkopuolisille myönnetä lupia sen tutkimiseen, koska heidän mahdollisesti aiheuttamat muutokset saattaisivat vaikeuttaa Merimuseon tutkimusprosessia ja tutkimustulosten tulkintaa. Merimuseo aloitti Vrouw Mariaan liittyvän tutkimusprojektin syksyllä 1999.

Museoviraston selvityksen mukaan B:n ryhmä oli hakenut kuvaamista koskevaa sukelluslupaa Merimuseolta C ry:n nimissä Merimuseon oman tutkimusprojektin alkamisen jälkeen. Kielteisessä lupapäätöksessä (18.4.2000 no13/37/2000) C

ry:lle on tarjottu mahdollisuutta sopia osallistumisesta Merimuseon organisoimiin ja Merimuseon tutkimuksellisista tavoitteista lähteviin kenttätöihin Vrouw Marian hyllyllä. Tutkimusleirin yhteydessä yhdistyksellä olisi ollut mahdollisuus kuvata hylkyä. C ry:n jäsenet (mm. B) osallistuivat 14.4.2000 kokoukseen, jossa käsiteltiin seuraavan kesän tutkimusleiriä ja C ry:n ym. kuvaushanketta. Merimuseo edellytti, että se saa rajoitetun käyttöoikeuden kuvamateriaaliin. Yhdistys ei kuitenkaan allekirjoittanut pöytäkirjaa eikä sittemmin ollut mukana kyseisellä leirillä. Museoviraston mukaan C ry:lle on siten tarjottu mahdollisuutta osallistua tutkimusleirille toteuttaakseen kuvaamisen arkeologisen koulutuksen saaneen henkilön valvonnassa.

Museoviraston mukaan G-yhtiö, H Oy ja J ovat suorittaneet kuvauksensa Merimuseon järjestämien tutkimusleirien yhteydessä arkeologisen koulutuksen saaneen henkilön valvonnassa noudattaen meriarkeologisen tutkimuksen periaatteita ja muinaismuistolain säännöksiä. Edellä mainittujen kuvausryhmien kanssa tehtyjen sopimusten mukaan Merimuseo on saanut rajoitetun käyttöoikeuden kuvamateriaaliin. Kuvausryhmille ei myönnetty erillisiä tutkimuslupia, koska kuvaaminen on tapahtunut Merimuseon tutkimusleirin yhteydessä. Vastaavaa mahdollisuutta tarjottiin Museoviraston mukaan myös B:n ryhmälle. Museovirasto ilmoittaa, että erillisiä tutkimuslupia laajamittaista kuvaamista varten ei myönnetä kohteelle silloin, kun Merimuseon oma, samaan kohteeseen liittyvä tutkimusprojekti on kesken. Museovirasto katsoo selvityksessään, että se on kohdellut kuvausryhmiä tasapuolisesti.

Kantelijan vastine 5.10.2003

A on antanut Museoviraston selvityksen johdosta 5.10.2003 päivätyn vastineen. Vastineen mukaan Museovirasto on ilmaissut kantanaan eri yhteyksissä, että Museoviraston ja Metsähallituksen välinen sopimus koskee myös sivullisia ts. laajoja henkilöryhmiä. Museovirasto on solminut ja julkaissut sopimuksen mitä ilmeisimmin tässä tarkoituksessa. Museovirastolle ei kuitenkaan anneta muinaismuistolaissa mitään oikeutta rajoittaa kansalaisten liikkumista (sukeltamista ja ankkuroimista) vesistöissä. Kajoamiskiellon lisäksi tarvittavista rajoituksista päättää lain mukaan ympäristökeskus. A pitää e m. yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvaa menettelyä sivullisten oikeuksien rajoittamiseksi lainvastaisena. Museovirasto pyrkii menettelyllään ja tulkinnoillaan myös siihen, ettei sivullisilla olisi oikeutta saattaa järjestelyä riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Metsähallitus voi rajoittaa liikkumista tai kieltää ankkuroinnin ja sukeltamisen kansallispuiston järjestyssäännöillä vain luonnonsuojelulaissa säädetyissä rajoissa (LSL 18 §).

Tutkimuslupien osalta A toteaa, että nyt ei ole ollut kyse hyllyn arkeologisesta tai kulttuurihistoriallisesta tai niihin rinnastettavasta tutkimisesta vaan tv-dokumentin tai elokuvan tekemisestä televisioon. Kohteeseen ei ollut tarkoitus kajoa lainkaan. Muinaismuistolain 10 §:n tarkoituksena on mitä ilmeisimmin varmistaa, että Museovirastolla olisi oikeus kaikissa olosuhteissa suorittaa tutkimuksiaan. Lainkohtaa ei A:n mielestä voi tulkita siten, että se antaisi Museovirastolle

rajattoman vallan päättää ehdoista, jotka koskevat oikeutta harjoittaa elinkeinoa kuvaamalla omaan lukuunsa vedenalaisia hylkyjä. Museoviraston tulkinnat virkistyskulttuurista ja laajamittaisesta kuvaamisesta eivät perustu puolueettomiin ja objektiivisesti havaittaviin kriteereihin. Tulkinnassa olisi otettava huomioon perusoikeutena turvatut liikkumisvapaus ja elinkeinovapaus. Rajoitettaessa oikeutta kuvata elokuvaa varten rajoitetaan tosiasiallisesti myös sananvapautta.

B, D ja C ry halusivat järjestää hankkeen itse asiaan liittyvien PR-syiden ja sponsoroinnin vuoksi, palkata henkilöstön omaan lukuunsa ja toimia itsenäisesti mutta museon valvonnassa leirin kuvausjakson ajan. Toisaalta he eivät olleet halukkaita osallistumaan Merimuseon organisoimiin ja sen tutkimuksellisiin tavoitteista lähteviin kenttätöihin. Kuvausluvan hakijoilla ei ole mitään velvollisuutta ryhtyä suorittamaan Museovirastolle kuuluvia kenttätutkimuksia.

He eivät myöskään ole suostuneet Merimuseon vaatimukseen antaa rajoitettu käyttöoikeus hyllyltä hankkimaansa kuvamateriaaliin.

A on myös lähettänyt kantelua ja vastinetta täydentävät, 6.10.2003, 15.1.2004, 16.1.2004, 23.1.2004 ja 7.3.2004 päivätyt lisäkirjeet, joissa hän mm. katsoo, että Museoviraston yhteistyössä M ry:n ja eräiden hyllyllä myöhemmin kuvanneiden yhtiöiden kanssa on ollut kysymys kuvamateriaalin hankkimisesta Museovirastolle. Hankinnoissa olisi tullut soveltaa julkisista hankinnoista annettua lakia ja sen mukaista kilpailuttamista. Lisäksi hän oudoksuu Merimuseon varoista erälle tutkimusleirien kuvausprojektien yhteistyökumppaneille suoritettuja maksuja.

Asiakirjojen täydentäminen

Museovirastosta on hankittu jäljennös Museoviraston päätöksestä 18.4.2000 (no 13/307/2000) jolla Museovirasto on hylännyt C ry:n tutkimuslupahakemuksen. Tänne on myös hankittu jäljennös Museoviraston erityisistunnon pöytäkirjasta (5.5.2000), joka koskee päätöstä hyväksyä tehtäväksi Metsähallituksen kanssa sopimus suoja-alueen rajojen vahvistamiseksi Vrouw Marian hyllyn ympärille.

Metsähallituksen selvitys 23.4.2004

Metsähallitukselle on 16.3.2004 lähetetty selvityspyyntö kantelun johdosta. Metsähallitus on antanut 23.4.2004 päivätyn selvityksen. Selvitykseen on liitetty Metsähallituksen Etelä-Suomen luontopalvelut -yksikön puistonjohtajan N:n selvitys.

Metsähallituksen selvityksen mukaan Metsähallitus on kantelussa tarkoitetussa sopimuksessa suostunut siihen, että muinaismuiston tutkiminen ja siihen kajoaminen on kielletty sekä siihen, että suoja-alueella sukellustoiminta ja ankkurointi sopimuksesta ilmenevin poikkeuksin on kielletty. Metsähallitus toteaa tehneensä sopimuksen maanomistajana (valtion vesialueen haltijana) ja suostunut edellä mainittuihin rajoituksiin. Suostumuksen antajana Metsähallitus ei kuitenkaan ole joutunut ottamaan kantaa suoja-alueen ja sitä koskevien

rajoitusten oikeellisuuteen. Metsähallitus on sitoutunut ainoastaan itse noudattamaan sopimusta. Metsähallitus maanomistajana ei ole velvollinen valvomaan sitä, että ulkopuoliset noudattavat sopimuksen mukaisia rajoituksia. Metsähallituksen mukaan valvontavastuu tältä osin kuuluu Museovirastolle. Metsähallitus ei myöskään ole käytännössä osallistunut valvontatoimenpiteisiin. Eri asia on, että Metsähallituksella on alueella luonnonsuojelusäännöksiin perustuva valvontavelvoite.

Puistonjohtaja N toteaa selvityksessään, että Metsähallitus ei hänen käsityksensä mukaan ole ottanut kantaa siihen, "milloin suoja-alue saa lainvoiman".

Metsähallituksen selvityksen mukaan Metsähallituksen luonnonsuojelutehtäviin ko. alueella kuuluu mm. Saaristomeren kansallispuistoa koskevaan asetukseen (1123/1994, muut 439/203) sisältyvien rauhoitusmääräysten sekä aluetta koskevan järjestyssäännön liikkumisrajoituksia koskevien säännösten noudattamisen valvonta. Näitä säännöksiä on Metsähallituksen mukaan noudatettava myös Metsähallituksen ja Museoviraston välisen sopimuksen mukaisella suoja-alueella. Kyseiset säännökset saattavat rajoittaa toimintaa suoja-alueella. Näiden rajoitusten perustana ovat kuitenkin pelkästään luonnonsuojelua koskevat seikat. Rajoitukset eivät perustu muinaismuistolakiin.

Saaristomeren kansallispuiston 16.4.2001 voimaan tulleella järjestyssäännöllä on saatettu voimaan Trunsön, Sandholmin ja Borstön alueen liikkumisrajoitus, jonka mukaan mairinnousu ja liikkuminen kyseisen rajoitusalueen saarilla ja luodoilla on kielletty ympäri vuoden. Samoin laitesukeltaminen on kielletty saaria ja luotoja ympäröivillä vesialueilla ilman Metsähallituksen lupaa.

Syynä edellä mainitun rajoitusosan perustamiseen on hylkeiden suojele. Vrouw Marian hylky sijaitsee keskellä Pohjois-Itämeren tärkeintä hylkeiden suojelualuetta.

Tosin ympäristöministeriön 5.7.1999 vahvistamassa Saaristomeren kansallispuiston runkosuunnitelmassa on hylkeiden suojeluperusteiden lisäksi todettu, että alueella ei saa mm. harjoittaa laitesukellusta ilman Metsähallituksen lupaa, koska alueen sukellusrajoitus on tärkeä hylkyjen suojelun kannalta. Metsähallituksen selvityksen mukaan runkosuunnitelmassa oleva virheellinen maininta johtuu siitä, että runkosuunnitelman valmistelu on aloitettu ennen nyt voimassa olevan luonnonsuojelulain voimaantuloa. Tuolloin voimassa ollut luonnonsuojelulain (71/1923) 3 § ei sisältänyt lainkaan määräyksiä niistä perusteista, joiden vuoksi liikkumisrajoitus voidaan järjestyssäännössä antaa.

Metsähallituksen mukaan runkosuunnitelmassa olevalla maininnalla ei kuitenkaan ole merkitystä, koska liikkumisrajoitukset ja kiellot oikeudellisesti velvoittavina annetaan järjestyssäännöllä ja runkosuunnitelmalla on vain taustaa-aineiston asema. Todellinen syy kielloihin ja rajoituksiin on hylkeiden suojele. Järjestyssääntö on annettu luonnonsuojelulain 18 §:n nojalla. Mainituissa säännöksissä edellytetään, että alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyminen vaatii liikkumis- ja mairinnousukieltoa tai -rajoitusta.

Asiakirjoista ilmenee, että Metsähallitus lähetti Saaristomeren kansallispuiston runkosuunnitelman vahvistamista varten ympäristöministeriöön 10.3.1997 eli ennen kuin Vrouw Marian hylky löydettiin.

Kantelijan vastine 2.6.2004 ja lisäkirjeet 7.6.2004–28.8.2004

A on antanut Metsähallituksen selvityksen johdosta 2.6.2004 päivätyyn vastineen. Hän katsoo, että Museovirasto ei voi Metsähallituksen kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella rajoittaa kansalaisten oikeutta liikkua alueella. Saaristomeren kansallispuiston kyseisen alueen luonnonsuojeluperusteinen laitesukelluskielto ei ole ehdoton vaan lupia sukeltamiseen on yleensä myönnetty myös sellaisille hyllyille, jotka sijaitsevat hylkeidensuojelualueilla. A:n mielestä Vrouw Marian hyllyn alueella ei ole sellaista lakiin perustuvaa yleistä sukelluskieltoa, jonka nojalla Museovirasto voisi kieltää sukeltajilta hyllyllä vierailemisen, vaan suoja-alueatkaisua tulisi pitää ulkopuolisiin nähden mitättömänä. Siitä huolimatta B:n, D:n ja C ry:n kuvaushanke on kokonaan estetty vuonna 2000 ja eräiden muiden kuvaushankkeet on sallittu, mikä ei ole ollut tasapuolista.

A on myös lähettänyt 7.6.2004, 30.6.2004, 25.8.2004 ja 28.8.2004 päivätyt lisäkirjeet. Viimeksi mainitussa kirjeessä hän kiinnittää huomiota merioikeusyleissopimuksen viatonta kauttakulkua aluemerellä koskeviin artikloihin (17, 18, 21 ja 24 artiklat), joiden perusteella hän pitää Museoviraston ja Metsähallituksen sopimaa ankkurointikieltoa yleissopimuksen vastaisena.

Meriarkeologisia tehtäviä koskeva organisaatiomuutos Museovirastossa

Museovirastossa on toteutettu vuoden 2004 alusta lukien voimaan tullut organisatorinen muutos siten, että aiemmin Merimuseossa hoidetut hylkyjä koskevat suojelu- ja tutkimustehtävät on mainitusta ajankohdasta lähtien hoidettu Museoviraston arkeologian osastoon perustetussa meriarkeologian yksikössä.

Turun käräjäoikeuden ja Turun hovioikeuden päätökset meripelastusta ja omistusoikeutta koskevassa asiassa

Turun hovioikeus on 23.3.2005 antanut päätöksensä B:n ja D:n Martikaisen ja E Oy:n valitukseen Turun käräjäoikeuden (merioikeuden) 16.6.2004 tekemästä päätöksestä. Käräjäoikeus oli hylännyt heidän kanteensa, jossa he olivat vaatineet käräjäoikeutta vahvistamaan mm. että kantajat ovat suorittaneet merilain 16 luvussa tarkoitettua meripelastusta noistaessaan 9.7.1999 Vrouw Marian hylystä eräitä esineitä ja että kantajilla on merilain mukainen oikeus pelastuspalkkioon kyseisten esineiden nostamisesta, että kantajilla on oikeus meripelastukseen kaikkien hyllyssä tai sen läheisyydessä olevien esineiden osalta sekä oikeus pelastuspalkkioon niiden nostamisesta, ja että B:llä ja D:llä on omistusoikeus Vrouw Marian hylkyyn. Turun hovioikeus hylkäsi B:n ym. valituksen.

Tätä kanteluasiaa ratkaistaessa Turun hovioikeuden päätös ei ole lainvoimainen.

Hovioikeudesta saatujen tietojen mukaan B ja D ovat tehneet korkeimmalle oikeudelle osoitetun valituslupahakemuksen meripelastusta koskevien vaatimustensa osalta, mutta ovat luopuneet vaatimasta omistusoikeutta Vrouw Marian hylkyyn. Suomen valtio/Museovirasto on puolestaan tehnyt valituslupahakemuksen siltä osin kuin hovioikeus on hylännyt valtion oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan asian tutkiminen ei kuulu merioikeuden toimivaltaan, koska asiassa valtioin mukaan olisi sovellettava yksinomaan muinaismuistolakia.

Lisäselvitykset 6.4.2005 ja 7.4.2005

Kanteluasian esittelijän oltua puhelimitse yhteydessä Merimuseon intendenttiin F:ään tämä on lähettänyt telefaxina 6.4.2005 päivätyn selvityksen, jossa hän täydentää Museoviraston selvitystä eräiden C ry:n kuvauslupa-asian käsittelyyn liittyvien tapahtumien osalta. Selvitykseen on liitetty jäljennökset mm. C ry:n 29.10.1999 päiväystä sukelluslupahakemuksesta, Merimuseon sen johdosta 5.1.2000 antamasta vastauskirjeestä, Merimuseossa laaditun Vrouw Marian hyllyn kenttätutkimusraportin sivuista 2–3, Museoviraston 27.9.1999 päiväystä kirjeestä, jolla asetettiin työryhmä mm. laatimaan Vrouw Marian hyllyn tutkimussuunnitelma, sekä Merimuseon tiedotteesta 9.8.1999, jossa on kerrottu mm. hyllyn tutkimuksesta, valvonnasta ja suoja-alueesta. Lisäksi hän on vielä 7.4.2005 lähettänyt jäljennöksen Merimuseon vastauskirjeestä 11.5.2000 C ry:n yhteistyötarjoukseen kesän 2000 tutkimusleiristä. Jäljennökset intendentti F:n lähettämästä lisäselvityksestä ja em. asiakirjoista oheistetaan kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

A:n lisäkirje 6.4.2005 kantelun rajaamiseksi

A on 6.4.2005 päivätyssä kirjeessään pyytänyt, että kantelu tutkitaan vain siltä osin kuin asiassa on kysymys viranomaisten menettelyn lainmukaisuudesta Vrouw Marian hyllyn suoja-alueen perustamisessa em. sopimuksella ja sopimukseen perustuvan sukeltamis- ja ankkurointikiellon lainmukaisuudesta sekä siltä osin kuin on kysymys Museoviraston menettelyn lainmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta sen käsitellessä C ry:n, B:n ja D:n kuvaushanketta ja salliessa eräiden muiden kuvata hylkyä seuraavina vuosina. Samalla hän on peruuttanut kantelunsa lisäkirjeissä tarkoitettujen hankintamenettelyä ja maksuapäselvyyksiä koskevien kysymysten osalta.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Muinaismuistolaki

Muinaismuistolain 1 §:n 1 momentin mukaan kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja muistoina Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta. Muinaismuistolain 1 §:n 2 momentin mukaan ilman kyseisen lain nojalla annettua

lupaa on kiinteään muinaisjäännöksen kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu siihen kajoaminen kielletty. Tämä kajoamiskielto koskee muinaismuistoa suoraan lain nojalla. Lain 2 §:ssä on luettelo kiinteistä muinaisjäännöksistä.

Muinaismuistolain 20 §:n 1 momentin mukaan, sellaisena kuin se oli Museoviraston tehdessä sopimuksen Vrouw Marian hylyn suoja-alueen rajoista (5.5.2000), merestä tai vesistöstä tavattu laivan tai muun aluksen hylky, joka voidaan olettaa vähintään sadan vuoden vanhaksi, tai sellaisen hylyn osa on rauhoitettu. Hylystä ja sen osasta on soveltuvin osin voimassa, mitä kiinteästä muinaisjäännöksestä on säädetty.

Muinaismuistolain 20 §:n 1 momentin säännöstä muutettiin 15.11.2002 annetulla lailla (941/2002), joka tuli voimaan 1.12.2002. Muutetun 1 momentin mukaan merestä tai vesistöstä tavattu sellaisen laivan tai muun aluksen hylky, jonka uppoamisesta voidaan olettaa olevan vähintään sata vuotta, tai tällaisen hylyn osa on rauhoitettu. Hylystä ja sen osasta on soveltuvin osin voimassa, mitä kiinteästä muinaisjäännöksestä säädetään. Mainitulla lainmuutoksella (941/2002) 20 §:ään lisättiin myös uusi 2 momentti (jolloin silloiset 2 ja 3 momentti siirtyivät 3 ja 4 momentiksi). Uudessa 2 momentissa säädetään, että jos ulkoisten olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että omistaja on hylännyt 1 momentissa tarkoitetun hylyn tai sen osan, kuuluu se valtiolle. Muinaismuistolain 20 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 80/2002 vp) mukaan muutoksen tarkoituksena oli selventää muinaismuistona rauhoitetun hylyn tai sellaisen hylyn osan omistusoikeuden määräytyminen.

Muinaismuistolain 4 §:n 1 momentin mukaan kiinteään muinaisjäännökseen kuuluu sellainen maa-alue, joka on tarpeen jäännöksen säilymiseksi sekä jäännöksen laadun ja merkityksen kannalta välttämättömän tilan varaamiseksi sen ympärille. Muinaismuistolain 4 §:n 2 momentin mukaan aluetta, josta 1 momentissa on säädetty, nimitetään muinaismuistolaissa suoja-alueeksi.

Muinaismuistolain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että jos kiinteä muinaisjäännös suoja-alueineen on määrätty kiinteistötoimituksessa tai lunastettu, on siinä määrättyjä rajoja noudatettava.

Muinaismuistolain 5 §:n 2 momentista (ja 25 a §:stä) ilmenee, että milloin muinaisjäännöksen rajoja ei ole määrätty siten kuin 5 §:n 1 momentissa on sanottu eikä Museoviraston ja maanomistajan kesken niistä kirjallisesti sovita, alueellisen ympäristökeskuksen asiana on Museoviraston tai maanomistajan hakemuksesta vahvistaa rajat.

Jollei muinaisjäännöksen rajoja ole vahvistettu edellä sanotuin tavoin, muinaisjäännöksen rajojen katsotaan 5 §:n 3 momentin mukaan kulkevan siten, että suoja-alueen leveydeksi tulee kaksi metriä luettuna jäännöksen näkyvissä olevista ulkoreunoista.

Muinaismuistolain 8 §:n 1 momentin (ja 25 a §:n) mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tulee tarvittaessa antaa erityisiä kiinteään

muinaisjäännöksen arvoa turvaavia määräyksiä. Sellaiset määräykset voidaan ulottaa koskemaan myös suoja-alueen ulkopuolella olevaa aluetta, mikäli alueen omistajalle tai jollekin muulle ei siitä aiheudu huomattavaa haittaa.

Muinaismuistolain 8 §:n 2 momentin mukaan alueellisen ympäristökeskuksen päätös on julkipantava kunnan ilmoitusta ululle niin kuin julkisista kuulutuksista on säädetty sekä, milloin se harkitaan tarpeelliseksi, sopivaan paikkaan muinaisjäännöksen läheisyyteen. Muinaismuistolain 22 §:n mukaan päätöksestä, jota tarkoitetaan 5 §:n 2 momentissa tai 8 §:n 1 momentissa, on viipymättä lähetettävä jäljennös Museovirastolle ja paikkakunnan poliisiviranomaiselle.

Jos suoja-alueesta, jonka rajat on sovittu tai vahvistettu 5 §:n 2 momentin mukaisesti, aiheutuu huomattavaa haittaa kiinteistön tai sen osan käyttämiselle alueella, jonka käyttöä aikaisemmin ei ollut vastaavasti rajoitettu, on asianomaisella muinaismuistolain 7 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada valtion varoista siitä korvaus.

Muinaismuistolain 10 §:n 1 momentin mukaan Museovirastolla on oikeus tutkia kiinteää muinaisjäännöstä, osoittaa sen rajat paaluilla, aidalla tai muilla merkeillä tahi ilmoittaa ne paikalle pannussa taulussa, niin myös kunnostaa muinaisjäännös sekä suorittaa siihen kuuluvalla alueella raivausta ja muita muinaisjäännöksen suojelun ja hoidon kannalta tarpeellisia toimenpiteitä. Museovirasto voi myös määräämillään ehdoilla antaa toiselle luvan muinaisjäännöksen tutkimiseen.

Milloin kiinteä muinaisjäännös tuottaa sen merkitykseen verraten kohtuuttoman suurta haittaa, alueellinen ympäristökeskus voi muinaismuistolain 11 §:n 1 momentin mukaan Museovirastoa kuultuaan antaa luvan kajota muinaisjäännökseen tavalla, mikä muutoin 1 §:n 2 momentin mukaan on kielletty.

Muinaismuistolain 13 §:n mukaan yleisiä työhankkeita tai kaavoitusta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteitä muinaisjäännöksiä. Jos hanke koskee niitä, asiasta on neuvoteltava Museoviraston kanssa. Jos neuvottelussa ei päästä yksimielisyyteen, Museoviraston on saatettava asia valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Vesilaki

Vesilain 1 luvun 24 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus, välttämättä tarpeetonta häiriön aiheuttamista, kulkea vesistöissä, missä se on avoinna. Vesistö katsotaan avoimeksi, jos sitä laillisen oikeuden perusteella ei ole suljettu. Mitä edellä on sanottu kulkemisesta vesistöissä, koskee vastaavasti kulkemista jäällä. Pykälän 2 momentin mukaan vesistöissä kulkevalla on myös lupa käyttää vierasta vesialuetta tilapäisenä ankkuroimispaikkana, mikäli siitä ei aiheudu toiselle sanottavaa haittaa tai häiriötä. Mitä vesilaisissa on säädetty vesistöistä, koskee vesilain 1 luvun 3 §:n mukaan vastaavasti myös Suomen aluevesiä.

Vesilain 1 luvun 27 §:n mukaan jokaisella on oikeus mennä vesistöissä, mikäli

se voi tapahtua kulkematta oikeudettomasti toisen maalla ja aiheuttamatta alueen omistajalle tai muulle haittaa tai häiriötä.

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Asianomaisen viranomaisen harkitessa muinaismuistolakiin perustuvia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kieltää tai rajoittaa sukeltamistoimintaa tietyllä alueella, on viranomaisen asiaa ratkaistessaan käsitykseni mukaan kiinnitettävä huomiota myös perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskevaan perusoikeussääntöön. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja Suomessa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta ja oikeudesta hyvään hallintoon. Säännös mm. edellyttää viranomaisilta asianmukaista ja viivytyksettömää asioiden käsittelyä. Sääntöksen mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintomenettelylaki (ja hallintolaki)

Tutkimuslupa-asioita ja muita muinaismuistolain mukaisia hallintotehtäviä koskeviin menettelyihin sovelletaan hallintomenettelyä koskevia sääntöksiä. Ennen vuoden 2003 loppua vireille tulleissa asioissa on tullut sovellettavaksi mainittuun ajankohtaan voimassa ollut hallintomenettelylaki. Lisäksi viranomaisen harkintavallan käytössä on tullut ottaa huomioon silloiseen hallinto- ja oikeuskäytäntöön perustuvat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, joita ovat mm. suhteellisuus-, yhdenvertaisuus- ja objektiviteettiperiaate. Hallintomenettelylain on sittemmin korvannut vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki. Nykyiseen hallintolakiin on otettu erityinen hyvän hallinnon perusteita koskeva luku, jossa on nimenomainen säännös hallinnon oikeusperiaatteista (hallintolain 6 §).

Yhdenvertaisuusperiaatteen osalta on syytä todeta, että yhdenvertaisuus on turvattu myös perusoikeutena perustuslain 6 §:ssä.

3.2

Suoja-alueen rajoja koskeva sopimus sekä sukellus- ja ankkurointikielto

3.2.1

Museoviraston menettely

Asiakirjoista ilmenee, että Museovirasto päätti erityisistunnossaan 5.5.2000 (ptk

7/2000) hyväksyä tehtäväksi sopimuksen Metsähallituksen kanssa "suoja-alueen rajojen vahvistamiseksi Vrouw Maria -hylyn ympärille muinaismuistolain 5 §:n säätelemän tavoin". Museoviraston ja Metsähallituksen edustajat allekirjoittivat päätöksessä tarkoitetun sopimuksen samana päivänä.

Sopimustekstin mukaan Museovirasto ja Metsähallitus vesialueen omistajana ovat muinaismuistolain 5 §:n nojalla sopineet Nauvon ulkosaaristossa Jurmosta kaakkoon sijaitsevan Vrouw Maria -hylyn vedenalaisen muinaisjäännöksen suoja-alueen rajat sopimukseen oheistettujen karttaliitteiden mukaisesti. Hylky sijaitsee Saaristomeren kansallisen puiston alueella. Sopimuksen mukaan suoja-alue on ympyränmuotoinen alue, jonka halkaisija on 1500 metriä ja jonka keskipisteen muodostaa Namnlösan-niminen luoto. Sopimuksessa todetaan, että samalla Metsähallitus suostuu ao. vesialueen omistajana siihen, että kiinteän vedenalaisen muinaisjäännöksen ja sen suoja-alueen osalta noudatetaan seuraavia määräyksiä:

Kiinteä muinaisjäännös: "Muinaismuistolain rauhoittama kiinteä vedenalainen muinaisjäännös. Tutkiminen ja kajoaminen on ilman tämän lain nojalla saatua lupaa kielletty."

Suoja-alue: "Kaikki sukellustoiminta ja alusten ankkurointi, joka ei liity vaarassa olevan aluksen meripelastustoimintaan tai Museoviraston ohjaamaan tutkimus- tai sukellustoimintaan on kielletty."

Sopimuksen karttaliitteinä on jäljennös peruskartasta (1033 01 Smedskären 1:20 000) sekä merikartasta (Itämeri 25, Jurmo–Rosala 1:50 000). Suoja-alueen rajat on merkitty sopimuksen karttaliitteisiin.

Museovirasto on internet-sivustollaan Vrouw Marian hylkyä koskevien tietojen yhteydessä esittänyt julkisesti tiedon paitsi hyllyn suoja-alueesta myös siihen Museoviraston mukaan liittyvästä sukeltamis- ja ankkurointikiellosta. Yleisölle annettuja menettelytapaohjeita sisältävällä sivulla (Arkeologia > Menettelytapaohjeet) kohdassa "Virkistysukeltaminen" mainitaan Vrouw Marian hylky yhtenä niistä neljästä rauhoitetusta kohteesta, joille on määrätty muinaismuistolain nojalla suoja-alue, ja ilmoitetaan, että kyseisillä hylkykohteilla virkistysukeltamiseen tarvitaan meriarkeologian yksikön lupa.

Lisäksi kantelun liiteasiakirjoista ilmenee, että Museovirasto on C ry:n kajoamisluvahakemuksesta Lounais-Suomen ympäristökeskukselle 31.5.2000 antamansa lausunnon lopussa pyytänyt, että "Lounais-Suomen ympäristökeskus omalta osaltaan saattaisi oheisesta sopimuksesta ilmenevän suoja-alueen tiedoksi toimialueensa ao. viranomaisille ja tarpeellisiksi katsomilleen ammattiryhmille."

Sopimuksen tekemisen jälkeen sukellus- ja ankkurointikielto on sittemmin myös merkitty aluetta koskeviin merikarttoihin (rannikkokarttaan no 24 ja veneilykarttasarjaan D).

Edellä olevan johdosta totean seuraavan.

Perustuslain 9 §:ssä tarkoitettu liikkumisvapaus on perusoikeus. Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämän vuoksi liikkumisoikeuden rajoitusten on perustuttava lakiin. Rajoitusten tulee myös täyttää tietyt välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden kriteerit.

Toisaalta liikkumisvapautta koskevan perusoikeuden merkitystä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota eri perusoikeuksien keskinäiseen suhteeseen. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Muinaismuistolain 20 §:ssä tarkoitettut laivanhylät kuuluvat kulttuuriperintöön. Tosin perustuslain 20 §:n 1 momentin säännöksen katsotaan olevan luonteeltaan lähinnä ohjelmallinen, ja sen vaikutukset kohdistuvat erityisesti lainsäätäjään. Siihen ei siten käytännön lainsoveltamistilanteessa voitane välittömästi vedota perusteena yksilöön kohdistuville velvoitteille. Katson kuitenkin, että liikkumisperusoikeudelle ei ole syytä antaa esimerkiksi arkeologisesti arvokkaita laivanhylkyjä koskevissa asioissa liian korostettua asemaa, jotta perustuslain 20 §:n 1 momentin perusoikeussäännös ei jäisi täysin merkityksettömäksi.

Vesilain 1 luvun 24 ja 27 § mukaan jokaisella on oikeus tietyin rajoituksin mm. kulkea, ankkuroida ja uida vesistöissä ns. yleiskäyttöoikeuden nojalla. Laitesukeltaminen ei käytännössä ole ainakaan kaikilta osin rinnastettavissa uimiseen. Vesilain 1 luvun 27 §:ää voidaan kuitenkin osaltaan soveltuvin osin käyttää perusteena sille, että myös sukeltaminen kuuluu yleiskäyttöoikeuksiin sisältyviin vesistönkäyttömuotoihin, kun lisäksi otetaan huomioon, että vesilain 1 luvun 24 §:n nojalla vesistöissä on oikeus kulkea ja tilapäisesti ankkuroida hyvinkin erityyppisillä laivoilla, veneillä ja muilla vesikulkuneuvoilla.

Kiinteän muinaisjäännöksen suoja-alueen rajoista voidaan muinaismuistolain 5 §:n 2 momentin mukaisesti sopia maanomistajan ja Museoviraston välisellä kirjallisella sopimuksella. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että muinaismuistolain mukainen kajoamiskielto koskee myös kiinteän muinaisjäännöksen suoja-aluetta (Hollo, Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus, 2004, s. 435–436 ja Seppälä, Kiinteään muinaisjäännökseen kajoaminen, Ympäristöjuridiikka 2–3/1996, s. 33–34).

Kiinteän muinaisjäännöksen ja sen suoja-alueen rajat voidaan muinaismuistolain 5 §:n 2 momentin nojalla vahvistaa myös alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä. Alueellisen ympäristökeskuksen tulee myös tarvittaessa antaa muinaismuistolain 8 §:n nojalla muinaismuiston arvoa turvaavia määräyksiä.

Muinaismuistolaisissa ei kuitenkaan ole säädetty Museovirastolle toimivaltaa antaa muinaismuistolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen sopimusten yhteydessä tai erikseenkään yleisiä, kaikkia koskevia oikeudellisesti sitovia määräyksiä kiinteän muinaisjäännöksen arvon turvaamiseksi.

Sen vuoksi katson, että Museovirasto ei ole voinut Metsähallituksen kanssa tehdyyn suoja-alesopimukseen sisällytetyillä sopimusmääräyksillä saada aikaan

sellaisia yleisiä, sopimuksen ulkopuolisia tahoja oikeudellisesti sitovia sukeltamista tai ankkurointia koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka eivät johdu jo hylkyä ja sen suoja-aluetta koskevasta kajoamiskiellosta sinänsä.

Kyseisessä Saaristomeren kansallispuiston rajoitusosassa on luonnonsuojelulain nojalla voimassa olevan kansallispuiston järjestyssäännön mukaan laitesukeltaminen pääsääntöisesti kielletty ja sallittua vain Metsähallituksen luvalla. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä arvioitaessa sitä, millaisia sukeltamis- ja ankkurointirajoituksia alueella katsotaan olevan edellä mainitun, muinaismuistolain mukaista suoja-aluetta koskevan sopimuksen perusteella. Metsähallitus ei voi sopimuksen perusteella esimerkiksi noudattaa muinaismuistolain mukaisella suoja-alueella erilaista sukelluslupien myöntämiskäytäntöä kuin muualla kyseisen rajoitusosan alueella, koska rajoitusosan sukelluskielto perustuu luonnonsuojelulakiin ja hylkeiden suojeluun eikä Metsähallituksella ole muuta lakiin perustuvaa toimivaltaa sukelluksen rajoittamiseen alueella.

Museovirasto on katsonut, että suoja-alueella on voimassa sukellus- ja ankkurointikielto. Kuten edellä olen todennut, Museoviraston ja Metsähallituksen välisellä sopimuksella ei ole voitu saada aikaan kajoamiskielloa ankarampia rajoituksia. Toisaalta sukellus- ja ankkurointi kiellon voidaan tulkita sisältyvän suoja-alueella suoraan muinaismuistolain 1 §:n 2 momentin nojalla voimassa olevaan kajoamiskielloon.

Tämän tulkinnan oikeellisuus on kuitenkin epävarma. Tulkinta sopii huonosti muinaismuistolain 1 §:n 2 momentin sanamuotoon. Esimerkiksi suoja-alueen ulkorajalla eli jopa 750 metrin päässä hylystä tapahtuvaa sukeltamista ja ankkurointia on vaikea pitää lainkohdan sanamuodon mukaisena kaivamisena, peittämisenä, muuttamisena, vahingoittamisena, poistamisena tai muuna hylkyyn kajoamisena. Toisaalta tukintaa voidaan puoltaa lain kajoamiskielloa ja suoja-aluetta koskevien säännösten tarkoituksella eli hyllyn säilymisen turvaamisella. Jokin hyllyn suojaamiseen liittyvä oikeusvaikutus suoja-alueella nimittäin pitäisi olla. Tästä näkökulmasta pidän mahdollisena tulkintaa, että suoja-alueella on kielletty sellainen toiminta, joka voi vaarantaa hyllyn säilymistä, kuten sukeltaminen ja ankkurointi. Totean myös, että muinaismuistolain 4 §:n nojalla hylkyyn *kuuluu* sellainen suoja-alue, joka on tarpeen hyllyn säilymiseksi sekä hyllyn laadun ja merkityksen kannalta välttämättömän tilan varaamiseksi sen ympärille. Hylky ja sen suoja-alue muodostavat siten yhden kokonaisuuden.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole päättää siitä, minkälaisia rajoituksia suoja-alueella on voimassa. Tämän kysymyksen ratkaiseminen kuuluu viime kädessä yleiselle tuomioistuimelle mahdollisen muinaismuistorikkomusta koskevan syyteasian käsittelyn yhteydessä. Tehtävänäni on arvioida ainoastaan sitä, onko Museovirasto menetellyt asiassa lain tai hyvän hallinnon vastaisesti taikka muutoin virheellisesti.

Edellä esitetty tulkinnanvaraisuus huomioon ottaen Museovirasto ei mielestäni ole menetellyt lainvastaisesti katsoessaan, että Vrouw Marian hyllyn suoja-alueella on voimassa sukellus- ja ankkurointikielto ja toimiessaan tämän

käsityksensä mukaisesti.

Pidän kuitenkin epätydyttävänä sitä, että Museoviraston hyllyn turvaamiseksi tarpeelliseksi katsoma sukellus- ja ankkurointikielto on oikeudellisesti epävarmalla pohjalla. Museoviraston tehtäviin kuuluu nimenomaisesti vastata muinaisjäännösten hoidosta ja valvonnasta.

Tämän vuoksi katson, että Museoviraston olisi ollut perusteltua saattaa kysymys sopimuksessa tarkoitettulle Vrouw Marian hyllyn suoja-alueelle tarkoittamastaan sukeltamis- ja ankkurointikiellosta käsiteltäväksi alueellisessa ympäristökeskuksessa muinaismuistolain 8 §:n mukaisena hyllyn arvoa turvaavien määräysten antamista koskevana asiana.

Hyllyn suoja-alueen laajuuden ja hyllyn arvon turvaamiseksi annettavien määräysten välillä on tässä tapauksessa sellainen asiallinen yhteys, että sekä suoja-alueella että määräyksiä koskeva asia olisi ollut perusteltua käsitellä yhdessä viranomaisessa. Sen vuoksi Museoviraston olisi ollut aiheellista saattaa myös suoja-alueen rajojen määrittämistä koskeva asia ympäristökeskuksen käsiteltäväksi.

Tosin muinaismuistolain 5 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan suoja-alueen rajoista sopiminen näyttää säännöksessä asetetun ensisijaiseksi menettelyksi ympäristökeskukselta haettavaan suoja-aluepäätökseen nähden. Säännöstä ei kuitenkaan mielestäni voida tulkita siten, että kaikissa tapauksissa olisi ensin pyrittävä sopimaan suoja-alueesta omistajan kanssa, ja jos sopimukseen voitaisiin päästä, näin myös tulisi ehdottomasti menetellä.

Suoja-alueen ja määräysten käsitteleminen ympäristökeskuksessa olisi myös vastannut Museoviraston muissa vastaavankaltaisissa asioissa noudattamaa käytäntöä. Museoviraston internet-sivuilta ilmenevien tietojen (23.5.2005) mukaan muinaismuistolain perusteella on määrätty suoja-alue neljälle rauhoitetulle hyllylle (St. Nikolai Kotkan edustalla, St. Michael Nauvossa, Vrouw Maria Nauvossa sekä ns. Gråharunan hylky Korppoossa). Muiden kuin Vrouw Marian osalta suoja-alue on vahvistettu ympäristökeskuksen tai ennen v. 1995 vastaavia tehtäviä hoitaneen lääninhallituksen antamalla päätöksellä muinaismuistolain 5 §:n 2 momentin nojalla.

Näiltä osin voidaan viitata esimerkiksi asiakirjoissa olevaan Lounais-Suomen ympäristökeskuksen päätökseen 20.5.1999 (no 362 AL, dnro 0296L0345-27), jolla ympäristökeskus on Museoviraston hakemuksesta muinaismuistolain 5 §:n 2 momentin nojalla vahvistanut Nauvon Borstön saaren eteläpuolella sijaitsevan St. Michaelin hyllyn muinaisjäännöksen suoja-alueen rajat. Päätöksessä on myös muinaismuistolain 8 §:n nojalla annettu suoja-alueelle hyllyn arvoa turvaava määräys, jonka mukaan hyllyn suoja-alueella on kielletty kaikki sukellustoiminta ja alusten ankkurointi, joka ei liity meripelastustoimintaan, viranomaisten suorittamiin väylä- ja tutkimustöihin tai Museoviraston ohjaamaan sukellustoimintaan.

Museovirasto on selvityksessään katsonut, että Vrouw Marian hyllyn suoja-alueella

koskevaa sopimusta solmiessaan se "ei ole käsitelty varsinaista hallintoasiana". Museoviraston käsityksen mukaan kysymys on ollut yksityisoikeudellisesta oikeustoimesta, jonka tekemiseen ei sovellettu (tuolloin ja edelleen vuoden 2003 loppuun voimassa ollut) hallintomenettelylakia. Sopimuksen valmistelua koskevan hallinnollisen menettelyn osalta Museovirasto on pitänyt menettelyä puolestaan hallinnon sisäisenä toimenä, jossa ei ole varsinaisia asianosaisia.

Kun kysymys kuitenkin oli laajahkon vesialueen määrittelemisestä suoja-alueeksi, olisi käsitykseni mukaan ollut myös hyvän hallinnon kannalta asianmukaisempaa, että vesialueen omistajan kanssa sopimisen sijasta suoja-alueen rajat olisi määrätty alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä. Tällöin ympäristökeskuksella olisi esimerkiksi ollut mahdollisuus asiaa käsitellessään harkita silloisen hallintomenettelylain 13 §:ssä tarkoitetun vireilläolosta ilmoittamisen tarpeellisuutta (1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain 41 §:ssä säädetään vastaavaa tarkoitusta palvelevasta menettelystä eli vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta). Lisäksi mahdolliset asianosaiset itseään pitävät, päätökseen tyytymättömät olisivat voineet valittaa siitä hallinto-oikeuteen (joka olisi esikysymyksenä tutkinut, onko heillä asiassa valitusoikeus).

Merioikeusyleissopimuksen mukainen viaton kauttakulku

Kantelija pitää Museoviraston ja Metsähallituksen sopimuksessa tarkoitettua ankkurointikieltoa Suomea sitovan YK:n merioikeusyleissopimuksen viatonta kauttakulkua koskevan periaatteen vastaisena.

Tämän johdosta totean, että merioikeusyleissopimuksen mukaan kaikkien sekä ranta- että sisämaavaltioiden aluksilla on oikeus viattomaan kauttakulkuun aluemerellä kyseisen yleissopimuksen mukaisesti. Merenkulkulaitoksesta puhelimitse saatujen tietojen mukaan Vrouw Marian hylky ei sijaitse Suomen aluemerellä, vaan Suomen sisäisillä aluevesillä. Saadun tiedon mukaan hyllyn sijaintipaikka ei myöskään sijaitse sellaisella alueella, johon oikeutta viattomaan kauttakulkuun voitaisiin soveltaa sillä perusteella, että se olisi ennen Suomen nykyisten sisäisten aluevesien rajojen määrittelyä merioikeusyleissopimuksessa määrättyllä menetelmällä (suorat perusviivat) sijainnut silloisten sisäisten aluevesien ulkopuolella. Näin ollen asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että Museoviraston menettely olisi lainvastaista sillä perusteella, että se olisi ristiriidassa merioikeusyleissopimuksen kanssa.

3.2.2

Metsähallituksen menettely

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että Metsähallitus olisi menettelyt Vrouw Marian hyllyn suoja-alueesta tehtyä sopimusta koskevassa asiassa lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan taikka menettelyt hyvän hallinnon kannalta sillä tavoin moitittavasti, että se edellyttäisi oikeusasiamiehen toimenpiteitä. Asiassa on ollut kysymys muinaismuistolain soveltamisesta. Tässä tapauksessa on ollut ensisijaisesti Museoviraston velvollisuus huolehtia muinaismuistolain asianmukaisesta soveltamisesta.

3.3

Hylyn kuvaamiseen edellytettyä tutkimuslupahakemusta koskeva menettely

Kantelun mukaan B:n ja D:n tarkoituksena oli tehdä kesällä 2000 Vrouw Marian hylystä kaupallinen dokumenttifilmi ja siinä tarkoituksessa kuvata hylkyä lisävalaistuksen avulla. Museovirasto käsitteli C ry:n tekemän, hyllyn valokuvaamista, videokuvaamista ja elokuvaamista dokumenttia varten koskevan hakemuksen tutkimuslupa-asiana ja hylkäsi lupahakemuksen 18.4.2000 tekemällään päätöksellä.

Päätöksen perustelujen mukaan rungoltaan kokonainen ja runsaasti esineistöä sisältävä Vrouw Marian hylky on erityisen haavoittuvainen ja altis vahingoittumaan. Hylyn tutkiminen ja dokumentointi, jota myös kuvaaminen perustelujen mukaan on, on hoidettava arkeologisen koulutuksen saaneen tutkijan valvonnassa ja johdolla, jotta raportointi ja jälkityöt hoidettaisiin ammattitaitoisesti. Päätöksessä Museovirasto piti tärkeänä, että vedenalaisia muinaisjäänöksiä dokumentoitaessa työhön osallistuvat henkilöt toimivat meriarkeologisen tutkimuksen ja muinaismuistolain periaatteita noudattaen. Päätöksessään Museovirasto ilmoitti myös, että Merimuseon organisoimiin ja Merimuseon tutkimuksellisista tavoitteista lähteviin kenttätoihin osallistumisesta hyllylle voidaan sopia erikseen.

Kantelun mukaan on kyseenalaista, voiko hyllyn mainitunlainen kuvaaminen olla luvanvarasta. Lisäksi kantelija katsoo, että C ry:tä ja sen yhteistyökumppaneita on muutoinkin kohdeltu epätasapuolisesti, kun heidän ei sallittu kuvata hylkyä v. 2000, mutta myöhemmin eräiden muiden kuvaushankkeet hyväksyttiin.

Museoviraston selvityksen mukaan laajamittainen hylkyjen kuvaaminen rinnastetaan hyllyn tutkimiseen ja dokumentointiin. Laajamittaisella kuvaamisella tarkoitetaan museoviraston mukaan esimerkiksi dokumenttiohjelman tai laajan kuvareportaasin kuvaamista, jota varten hyllylle tai sen läheisyyteen viedään erilaisia kuvaamisessa tarvittavia teknisiä apuvälineitä kuten valoja. Museoviraston mukaan laajamittaiseen dokumentointiin tarvitaan lupa myös sukeltaessa hyllylle, joille ei ole muodostettu erillistä, kahta metriä laajempaa suoja-aluetta.

Totean, että puheena oleva lupa-asia on ratkaistu ennen kuin Museoviraston ja Metsähallituksen välinen sopimus Vrouw Marian hyllyn suoja-alueesta oli tehty. Näin ollen tuolloin oli voimassa vain muinaismuistolain 5 §:n 3 momentin mukainen kaksi metriä leveä suoja-alue.

Hallintolupa-asioita hoitaessaan viranomaisen käyttää julkista valtaa. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lähtökohtana on pidettävä, että vain laissa tai lain nojalla nimenomaan luvanvaraiseksi säädettyyn toimintaan voidaan edellyttää haettavaksi viranomaisen lupa.

Muinaismuistolain 10 §:ssä säädetään Museoviraston oikeudesta mm. tutkia kiinteää muinaisjäänöstä sekä siitä, että Museovirasto voi myös antaa toiselle

luvan muinaisjäännöksen tutkimiseen. Muinaismuistolain 11 §:n mukaan milloin kiinteä muinaisjäännös tuottaa sen merkitykseen verraten kohtuuttoman suurta haittaa, alueellinen ympäristökeskus voi Museovirastoa kuultuaan antaa luvan kajoata muinaisjäännökseen tavalla, mikä muutoin 1 §:n 2 momentin mukaan on kielletty.

Muinaismuistolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE100/1962 vp s. 6) todetaan laivalöytöjen osalta, että hylkyyn "saisi yleensä puuttua vain tutkimustarkoituksessa, mihin samoin kuin kiinteän muinaisjäännöksen tutkimiseen luvan voisi antaa muinaistieteellinen toimikunta (nyk. siis Museovirasto). Mikäli hylkyyn olisi muutoin kajoettava, olisi hyllyn suhteen meneteltävä niin kuin 11 tai 13 §:ssä on sanottu."

Jos alueellinen ympäristökeskus ei ole antanut hyllyn arvon turvaavia määräyksiä, hylkyä suojaa vain muinaismuistolain 1 §:n 2 momentin mukainen kajoamiskiello. Jos toiminta ei ole kajoamiskiellon vastaista, toiminta ei ole kiellettyä eikä se niin ollen voi vaatia lupaakaan. Kajoamiskiellon vastainen toiminta puolestaan on oikeutettua vain siinä tapauksessa, että kysymys on Museoviraston itsensä tai sen toiselle antaman luvan nojalla tapahtuvasta tutkimisesta tai toimintaan on alueellisen ympäristökeskuksen antama kajoamislupa.

Muinaismuistolain 10 §:n säännös Museoviraston oikeudesta tutkia muinaisjäännöstä ei ole kieltonormi. Sen sijaan säännös oikeuttaa Museoviraston tekemään sellaisia tutkimustoimenpiteitä, jotka muutoin olisivat kajoamiskiellon vastaisia. Toiseksi erityisesti maa-alueella kiinteät muinaisjäännökset saattavat sijaita paikalla, jolla ilman 10 §:n mukaista oikeutta voisi liikkua ja oleskella vain maanomistajan suostumuksella. Lisäksi tutkimisesta ja muista säännöksessä mainituista toimenpiteistä voi aiheutua kiinteistön maaperään sellaisia fyysisiä muutoksia, jotka ilman oikeuttavaa säännöstä merkitsisivät lainvastaista puuttumista toisen omistamaan kiinteistöön.

Kantelussa tarkoitetun kuvaushankkeen luvanvaraisuutta ja luvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa on siten olennaista arvioida kuvaushankkeen vaikutuksia kajoamiskiellon kannalta. Jos kuvaushanke ei ole kajoamiskiellon vastainen, siihen ei tarvita lupaa. Jos taas kuvaushankkeen katsotaan olevan ristiriidassa kajoamiskiellon kanssa, hanke on luvanvarainen. Museovirasto voi kuitenkin myöntää luvan vain hyllyn tutkimiseen. Kun "tutkimisen" käsitettä ei ole muinaismuistolaisissa määritelty, tutkimisena voidaan mielestäni pitää esimerkiksi hyllyn laajamittaista kuvaamista. Hyllyn hoidosta ja valvonnasta vastuussa olevana viranomaisena Museovirasto voi nähdäkseni edellyttää, että luvanvarainen kuvaushanke toteutetaan arkeologisen koulutuksen saaneen tutkijan valvonnassa ja johdolla.

Laajamittaista kuvaamista koskevan hankkeen luvanvaraisuuden arviointia vaikeuttaa toisaalta se, että itse kajoamiskiellon sisältö on tulkinnanvarainen. Tällöin on otettava huomioon mm. ne Museoviraston esittämät seikat, että rauhoitetut hylyt ovat hauraita ja sijaitsevat äärimmäisen heikissä olosuhteissa siten, että pienikin kolhaisu ja jo sukeltaessa muodostuvat ilmakuplat voivat

aiheuttaa niille vahinkoa.

Johtopäätöksenäni totean, että kysymys siitä, voidaanko esimerkiksi C ry:n suunnittelemaa kuvaushanketta pitää kajoamiskiellon vastaisena ja siten lupaa edellyttävänä toimintana, on mielestäni tulkinnanvarainen.

Katson, että pitäessään kantelussa tarkoitettua kuvaushanketta paitsi luvanvaraisena, myös tutkimisena, Museovirasto ei ole menetellyt lainvastaisesti vaan on ratkaissut kysymyksen sille kuuluvan harkintavallan rajoissa. Museovirasto ei ole myöskään käyttänyt väärin harkintavaltaansa, kun se on hylännyt lupahakemuksen.

Viime kädessä yksittäisen kuvaushankkeen luvanvaraisuus voidaan saattaa oikeudellisesti sitovalla tavalla hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi hakemalla muutosta Museoviraston tutkimuslupa-asiassa antamaan päätökseen.

3.4

Kysymys kuvausryhmien epätasapuolisesta kohtelusta

C ry haki 29.10.1999 päivätyllä kirjeellä Museoviraston Merimuseolta lupaa sukeltaa Vrouw Marian hyllylle 1.6.2000–15.8.2000. Hakemuksen mukaan yhdistyksen tarkoituksena oli valokuvata, videokuvata ja elokuvata hylkyä dokumenttielokuvaa varten. Sukellusprojektin vastuuhenkilönä olisi toiminut ammattisukeltaja B.

Merimuseo lähetti hakemuksen johdosta yhdistykselle 5.1.2000 päivätyt, yli-intendentti K:n ja tutkija F:n allekirjoittamat kirjeet. Kirjeessä Merimuseo totesi mm., että Merimuseo pitää C ry:tä yhteistyökumppanina hyllyn mahdollisissa tutkimuksissa. Yhdistyksen jäsenten kanssa käydyissä keskusteluissa oli Merimuseon mukaan pidetty itsestään selvänä, että Merimuseon kesällä 2000 organisoiman tutkimusleirin yhteydessä hylkyä kuvataan meriarkeologisten tutkimusperiaatteiden mukaisesti, ja samalla yhdistys saa toivomaansa materiaalia dokumenttielokuvaa varten.

Toisaalta Merimuseo totesi jo kirjeen alussa saaneensa ilmoituksen siitä, että hyllyn löytänyt B:n ryhmä oli ryhtynyt selvittämään hyllyn ja sen lastin mahdollista kuulumista meripelastuslain piiriin. Asia oli tuolloin Turun merioikeuden (käräjäoikeuden) käsiteltävänä. Syntyneessä uudessa tilanteessa Merimuseo piti parhaana, että ennen merioikeuden päätöstä ei tehtäisi päätöksiä hyllyn seuraavan kesän tutkimuksista. Merimuseo katsoi, että jos kohde tulkitaan meripelastuslain piiriin kuuluvaksi tavaraksi ja tutkimuksen aikana mahdollisesti tehtävät esinenostot tulkitaan meripelastustoiminnaksi, oltaisiin tutkimuksen kannalta "aivan erilaisessa tilanteessa". Siksi Merimuseo ei katsonut voivansa vielä antaa ratkaisua C ry:n tutkimuslupahakemukseen vaan ilmoitti asian tulevan päätettäväksi merioikeuden ratkaisun jälkeen.

C ry haki 9.3.2000 uudelleen tutkimuslupaa hyllyn valokuvaamiseen, videokuvaamiseen ja elokuvaamiseen dokumenttielokuvaa varten 1.6.2000–15.8.2000. Museovirasto hylkäsi hakemuksen 18.4.2000 antamallaan

päätöksellä edellä kohdassa 3.3 selostetuilla perusteluilla. Päätöksessään Museovirasto ilmoitti myös, että Merimuseon organisoimiin ja Merimuseon tutkimuksellisista tavoitteista lähteviin kenttätöihin osallistumisesta hyllylle voidaan sopia erikseen.

Toisaalta hieman ennen mainittua Museoviraston päätöstä Merimuseon tiloissa oli 14.4.2000 pidetty neuvottelu Vrouw Marian hyllylle suunnitelluista kenttätutkimuksista kesällä 2000. Kokoukseen osallistui Merimuseon, M ry:n ja C ry:n jäseniä (mm. B). Kokousmuistiosta ilmenee, että Museoviraston edustajan mukaan leirillä oli tarkoitus ensin kuvata dokumenttifilmin materiaalia, jolloin hylky olisi vielä mahdollisimman koskematon. Sekä dokumenttifilmin kuvaus että tieteellinen kuvaus oli tarkoitus suorittaa kaksiviikkoisen Merimuseon leirin aikana.

B esitteli C ry:n toimintasuunnitelman. D O ry:stä oli tehnyt tilauksen vedenalaisesta filmimateriaalista C ry:lle ja pyytänyt B:tä organisoimaan käytännön järjestelyt edellisen vuoden tapaan. Kuvauksiin menisi noin kolme päivää, jos ne voitaisiin tehdä ilman häiriöitä. Muistion mukaan Merimuseo hyväksyi C ry:n menettelytavan. Kuitenkin toiminnan yksityiskohdista oli tarkoitus käydä neuvottelut B:n ja Merimuseon edustajan välillä. Muistiossa todetaan myös, että Merimuseo halusi käyttöoikeuden kuvamateriaaliin. Asiasta oli tarkoitus neuvotella tarkemmin dokumenttifilmin tuottajan O ry:n kanssa.

C ry lähetti Merimuseolle 25.4.2000 päivätyyn yhteistyötarjouksen kesän 2000 tutkimusleiristä. Ehdotuksen mukaan leirin ensimmäinen osio toteutettaisiin yhdistyksen rahoituksella ja nimissä, tosin Merimuseon valvonnassa. Dokumenttielokuvamateriaalin tallentamisen jälkeen kustannus- ja toimintavastuu siirtyisi Merimuseolle, joka voisi aloittaa tutkimuksensa viimeistään 2.7.2000. Ehdotuksen mukaan dokumenttifilmistä toimitettaisiin kopio Merimuseolle tutkimuskäyttöön. Laajemmista filmimateriaalin käyttöoikeuksista neuvoteltaisiin Merimuseon ja yhdistyksen välillä.

Merimuseo vastasi yhteistyötarjoukseen kirjeellään 11.5.2000. Merimuseo totesi suhtautuvansa ehdotukseen periaatteessa myönteisesti tietyin tarkennuksin. Merimuseon mukaan yhdistys esitti yhteistyötarjouksessaan, että tutkimusleirin ensimmäinen osio, jolloin hylkyä kuvataan dokumenttielokuvaa varten, toteutettaisiin yhdistyksen nimissä ja leirin loppupuolella olisi Merimuseon tutkimusleiri. Tämän johdosta Merimuseo katsoi, ettei kahta eri leirikokonaisuutta tulisi järjestää. Tutkimusleiri olisi yksi kokonaisuus, jonka toteuttamisesta vastaisivat Merimuseo ja C ry. Merimuseon oikeuksista kuvamateriaaliin laadittaisiin sopimus dokumenttifilmin tuottajan kanssa.

Museovirasto on kantelun johdosta antamassaan selvityksessään todennut, että se on tarjonnut yhdistykselle mahdollisuuden osallistua tutkimusleirille ja kuvata hylkyä arkeologisen koulutuksen saaneen henkilön valvonnassa. Selvityksensä mukaan Merimuseo edellytti, että se saa "rajoitetun käyttöoikeuden kuvamateriaaliin".

Kantelijan mukaan B, D ja yhdistys eivät puolestaan olleet halukkaita

osallistumaan "Merimuseon organisoimiin ja sen tutkimuksellisista tavoitteista lähteviin kenttätöihin". Kantelijan mukaan he eivät myöskään ole suostuneet Merimuseon vaatimuksiin antaa rajoitettu käyttöoikeus hyllyltä hankkimaansa kuvamateriaaliin.

Kanteluasiassa saatujen selvitysten ja asiakirjojen perusteella ei ole yksiselitteisesti osoitettavissa, minkä syiden vuoksi C ry:n suunnittelema kesän 2000 kuvaushanke lopulta jäi toteutumatta.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella katson, että Museovirasto tai sen viranhaltijat eivät ole menetelleet oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävällä tavalla lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan C ry:n kuvaushanketta koskevassa tutkimuslupa-asiassa tai käsitellessään C ry:n yhteistyötarjousta kesän 2000 tutkimusleiriin liittyvästä kuvaushankkeesta. Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei ilmene seikkoja, jotka osoittaisivat Museoviraston viranhaltijoiden esimerkiksi tarkoituksellisesti asettaneen C ry:n edustaman kuvausryhmän muita huonompaan asemaan kuvauksiin annettavia suostumuksia tai lupia koskevissa asioissa.

Saadun selvityksen mukaan muut myöhemmin hyllyllä kuvanneet yhtiöt ovat suorittaneet kuvauksensa Merimuseon järjestämien tutkimusleirien yhteydessä Merimuseon edellyttämiä periaatteita noudattaen. Museoviraston selvityksen mukaan kuvausryhmille ei ole myönnetty erillisiä tutkimuslupia, koska kuvaaminen on tapahtunut tutkimusleirien yhteydessä. Museovirasto on todennut, että se ei myönnä erillisiä tutkimuslupia laajamittaista kuvaamista varten silloin kun Merimuseon oma samaan kohteeseen liittyvä tutkimusprojekti on kesken.

3.5

Kanteluasian tutkimatta jättäminen peruutettujen väitteiden osalta

A on peruuttanut kantelunsa lisäkirjeissä tarkoitettujen hankintamenettelyä ja maksuapäselvyyksiä koskevien kysymysten osalta. Katson, että tämän kanteluasian yhteydessä ei ole tarpeen tutkia Museoviraston menettelyä näiltä osin, kun lisäksi otetaan huomioon seuraavat, Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista saadut tiedot.

P ja R tekivät 12.2.2004 päivätyyn kantelun ja A teki 22.2.2004 päivätyyn kantelun Valtiontalouden tarkastusvirastolle Merimuseon taloudenpitoa, mm. hankintamenettelyä koskevista menettelyistä. Tarkastusvirasto on tarkastanut mainittuja menettelyjä Museoviraston vuoteen 2004 kohdistuvan vuosilintarkastuksen yhteydessä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut sekä P:lle ja R:lle että A:lle 5.4.2005 päivätyyn vastauksen heidän kantelujensa johdosta. Vastaus perustuu Museoviraston tilintarkastajan väliraporttiin. Vastauksessa tarkastusvirasto on todennut havainneensa, että Merimuseon sisäisen valvonnan järjestelyt eivät ole toimineet kaikilta osin asianmukaisesti, vaan puutteita on ilmennyt hankintalainsäädännön ja Merimuseon omien hankintaohjeiden noudattamisessa. Havainnot koskevat mm. vuosien 2001–2003 Vrouw Maria -

leireihin liittyviä hankintoja. Vastauksen mukaan tilintarkastajan väliraportti on saatettu tarkastuskohteen tietoon tarpeellisten korjaavien toimenpiteiden aloittamiseksi ja valvomiseksi. Tulevien tilintarkastusten yhteydessä Valtiontalouden tarkastusvirasto tulee valvomaan, että asianmukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.

Lisäksi oikeuskanslerinvirastosta saatujen tietojen mukaan P ja R ovat tehneet oikeuskanslerille 16.10.2003 päivätyn kantelun, jossa arvostellaan mm. Merimuseon menettelyä vedenalaisten kohteiden kenttätutkimuksiin osoitettujen määrärahojen käyttämisessä M ry:n kanssa järjestettyjen tutkimusleirien yhteydessä. Myös A on tehnyt oikeuskanslerille Merimuseon toiminnasta 18.3.2004 päivätyn kantelun. Kantelussa, lisäksi kirjessään ja vastineessaan Museoviraston oikeuskanslerille antamaan selvitykseen hän on esittänyt väitteitä laskutusjärjestelyjä ja hankintalainsäädännön soveltamista koskevista puutteellisuuksista ja epäselvyyksistä (vuosina 1999–2003). Oikeuskanslerinvirastosta saadun tiedon mukaan P:n ja R:n sekä A:n sinne tekemien kantelujen käsittely on vielä kesken.

3.6

Lopputulos ja toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella katson, että Museovirasto ei ole menetellyt lainvastaisesti kantelussa tarkoitetuissa tutkimissani asioissa.

Olen kohdassa 3.2.1 todennut, että Museovirasto ei ole voinut vesialueen omistajan eli Metsähahtiluksen kanssa tehtyyn suoja-alue sopimukseen sisällytetyillä sopimusmääräyksillä saada aikaan sellaisia yleisiä, sopimuksen ulkopuolisia tahoja oikeudellisesti sitovia sukeltamista tai ankkurointia koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka eivät johdu jo hylkyä ja sen suoja-alueesta koskevasta muinaismuistolain kajoamiskiellostä sinänsä. Toisaalta itse kajoamiskielton sisältö, toisin sanoen se, missä määrin kajoamiskielto estää tai rajoittaa sukeltamista tai ankkuroimista suoja-alueella, on tulkinnanvarainen.

Saatan Museoviraston tietoon käsitykseni siitä, että Museoviraston olisi sopimusmenettelyn sijasta ollut perusteltua saattaa Vrouw Marian hyllyn suoja-alueella sekä sukellus- ja ankkurointikieltoa koskeva asia ratkaistavaksi alueelliseen ympäristökeskukseen, jonka toimivaltaan kuuluu antaa hyllyn arvoa turvaavia määräyksiä.

Pidän edelleen epätydyttävänä sitä, että Museoviraston hyllyn turvaamiseksi tarpeelliseksi katsoma sukellus- ja ankkurointikielto on oikeudellisesti epävarmalla pohjalla. Museoviraston tehtäviin kuuluu vastata muinaisjäännösten hoidosta ja valvonnasta.

Tämän vuoksi esitän eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin nojalla, että Museovirasto ryhtyy toimenpiteisiin tämän oikeudellisen epävarmuuden poistamiseksi eli hakee alueelliselta ympäristökeskukselta tarpeelliset hyllyn arvoa turvaavat määräykset.

Pyydän Museovirastoa ilmoittamaan minulle vuoden 2005 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös opetusministeriölle ja Metsähallitukselle tiedoksi.

Kantelun liitteet palautetaan kantelijalle.