Viite: LAUSUNTOPYYNTÖ luonnoksesta hallituksen esityksestä laiksi muinaismuistolain muuttamisesta (OKM/29/010/2017)

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI MUINAISMUISTOLAIN MUUTTAMISESTA

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry. esittää pyydettynä lausuntonaan seuraavaa:

Esityksen pääasiallinen sisältö olisi siirtää kiinteitä muinaismuistoja koskevien suoja-alueiden rajauspäätökset sekä kajoamisluvat ELY-keskuksilta Museovirastolle sekä selkeyttää lainsäädäntöä. MTK ei pidä esitystä kaikilta osin riittävän laadukkaana eikä tarkoituksenmukaisena ja esittää, että lainvalmistelua jatketaan.

**Viranomaistehtävien siirtäminen Museovirastolle**

ELY-keskusten lakkautuessa esitetään, että muinaismuistolain mukaiset viranomaistehtävät siirrettäisiin Museovirastolle. MTK ei kannata tätä ehdotusta. Museovirasto on opetus- ja kulttuuriministeriön alainen asiantuntijavirasto, jonka lakisääteisiin tehtäviin ei kuulu viranomaistehtäviä. Maakuntauudistuksen keskeisin ajatus on tuoda päätöksenteko lähelle ihmistä. Museovirasto sijaitsee käytännössä Helsingissä. **MTK:n näkemyksen mukaan muinaismuistolainmukaiset tehtävät soveltuisivat maakuntien tehtäviksi. Kuitenkin Valtion valvonta- ja lupaviranomainen olisi myöskin Museovirastoa neutraalimpi taho näitä päätöksiä tekemään.** MTK on huolissaan päätöksenteon puolueettomuudesta. Nykyisin ELY-keskus on tehnyt rajaus- ja kajoamispäätöksiä juridisen kokonaisharkinnan perusteella, huomioiden sekä elinkeino- että ympäristönäkökulmat. Museovirasto on toiminut lausunnonantajana asiantuntijan roolissa. Nyt jos päätöksenteko siirtyy Museovirastolle, herää perusteltu epäilys juridisen kokonaisharkinnan laadusta, kun virastolla on käytännössä vain kulttuuriperinnön suojeluun, hoitoon ja valvontaan liittyviä tehtäviä ja intressejä. On myös oikeusturvan kannalta ongelmallista, että Museovirasto voi itse laittaa vireille päätösvallassaan olevan rajauspäätöksen. Ryhdikästä tällainen päätöksenteko ei ainakaan ole, mallin laillisuutta ei ole arvioitu luonnoksessa.

**Suoja-alueen sopimusmenettelyn poistuminen**

Nykyisin suoja-alueen rajauspäätöksen voi tehdä kiinteistö- tai lunastustoimituksessa, Museoviraston ja maanomistajan välisellä sopimuksella tai ELY-keskuksen viranomaispäätöksellä. Esityksen mukaan jatkossa päätöksen voisi tehdä ainoastaan Museoviraston viranomaispäätöksellä.

MTK:n näkemyksen mukaan nykyinen hallintomenettely on monimutkainen ja sitä on tarpeen uudistaa.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan suojelua toteutetaan vapaaehtoisin menetelmin. Tämän tavoitteen valossa tuntuu erikoiselta, että maanomistajan ja Museoviraston nykylain mahdollistama sovintomenettely halutaan poistaa. **MTK esittää, että vapaaehtoinen sopiminen säilytetään keinovalikoimassa.**

**Muutoksenhaku**

Valitusviranomaisen keskittäminen Vaasan hallinto-oikeuteen on kannatettava ajatus. Asiantuntijuuden keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen on kustannustehokasta ja järkevää sekä palvelee myös asiakkaiden oikeusturvaa.

**Maksullisuus**

Esityksessä ehdotetaan valtion maksuperustelain soveltamista. Suoja-alueiden rajauspäätökset ovat jatkossakin maksuttomia. Kajoamisluvan hinnan arvioidaan kuitenkin jatkossa olevan 300-600 euroa. On harmillista, että esityksessä ei ole tuotu muinaismuistojen suojelua koskevaa prosessia kokonaisuudessaan esille. MTK:n mielestä tämä hinta kuulostaa kohtuuttomalta ottaen huomioon, että osa muinaisjäännöksistä on sellaisia, että muinaismuistolain mukainen suojelu voidaan lakkauttaa riittävien kaivaustutkimusten jälkeen. Maanomistajalle kajoamiskiellosta aiheutuva haitta saattaa kestää useita vuosia ennen kuin riittävät tutkimukset on saatu tehtyä ja rajauspäätös voimaan. Mikäli tämän jälkeen vielä joudutaan hakemaan kajoamislupaa, tuntuu hinta melko korkealta. **MTK esittää, että myös kajoamispäätökset säilyvät maksuttomina.**

**Vaikutusten arviointi**

Esityksen vaikutusten arviointi on puutteellista. Vaikutuksia omaisuuden suojaan tai ylipäätään perustuslainmukaisuuteen ei ole arvioitu. Esityksen mukaan viranomaistehtävien siirtäminen Museovirastolle vahvistaisi asioiden käsittelyssä tarvittavaa arkeologiseen kulttuuriperintöön liittyvää asiantuntemusta sekä valtakunnalliseen kokonaisvaltaiseen näkemykseen perustuvaa kiinteiden muinaisjäännösten säilyttämistä ja suojelua. Minkälaista osaamista Museovirastossa on omaisuuden suojasta? Niissä tehtävissä, mitä Museovirasto tänä päivänä toteuttaa yksityisillä mailla, olemme havainneet oleellisia puutteita omaisuuden suojan kunnioittamisessa. Tutkimuksissa ja kartoitusten päivityksissä on ehdottoman tärkeää, että maanomistajan kanssa keskustellaan etukäteen ja oma-aloitteisesti aina, ja erityistesti jos ollaan menossa pellolle kasvukaudella. Omaisuuden suojaan kuuluu, että maanomistaja tietää, mitä hänen mailleen suunnitellaan ja tehdään. **MTK esittää, että vaikutusten arvioinnissa kiinnitetään huomiota omaisuuden suojan toteutumiseen. Lisäksi MTK esittää, että Museovirastossa paneudutaan maanomistajien oikeuksiin ja onnistuneen vuorovaikutuksen koulutukseen.**

**Yksityiskohtaiset perustelut**

Pääministeri Sipilän hallituksen tehtävänä on norminpurkutalkoot. Tässä esityksessä ei voida puhua norminpurusta, koska pykälät lisääntyvät huomattavasti nykyisestä. Nykyistä tarkemmat määritelmät ovat osittain perusteltuja ja parantavat eri osapuolten oikeusturvaa ja myöskin asioiden sujuvampaa käsittelyä.

5 c §:ssä esitetään uutena asiana, että rajauspäätöksiin voitaisiin antaa määräyksiä. Perusteluissa esitetään, että määräykset voisivat koskea esimerkiksi suoja-alueella tehtävää metsänkäsittely- ja maanmuokkaustoimenpiteitä. MTK haluaa huomauttaa, että maa- ja metsätalous ovat elinkeinoja, joiden harjoittaminen edellyttää laajapohjaista osaamista erityisesti luonnosta, maaperästä, käytettävissä olevista tekniikoista sekä monesta eri lainsäädännöstä. Maa- ja metsätalouden harjoittajan näkemys erilaisten toimenpiteiden vaikutuksesta suojeltavalle kohteelle tai arvolle on monesti paljon ammattitaitoisempi, kuin sellaisen viranhaltijan, jolla ei ole osaamista maa- tai metsätaloudesta. Näin ollen silloin, jos metsänkäsittelytoimenpiteitä tai maanmuokkausmenetelmiä halutaan rajauspäätöksissä määritellä tai kieltää, täytyy viranomaisen kuulla alan asiantuntijoita ennen päätöksentekoa. **5 b § ja 11 b § perusteluihin tuleekin lisätä, että lupaharkinnan kannalta tarpeellisena tahona voitaisiin pitää myös elinkeinonharjoittajien asiantuntijatahoja.**

11 § sisältää kajoamislupaa koskevat säännökset. Kajoamislupaa koskeva hakemusmenettely on nykylaissa epämääräinen. On hyvä, että hakijoiden joukko selkiytetään. On myös hyvä selventää kajoamisluvan voimassaoloaika. Ehdotetun lain mukaan kajoamislupa voidaan myöntää, jos muinaisjäännös tuottaa sen merkitykseen nähden kohtuutonta haittaa. Kuitenkin lain perusteluissa termistöt menevät sekaisin, kun välillä mainitaan merkittävä haitta ja välillä kohtuuton haitta.

11 a § sisältää listauksen niistä asiakirjoista, joita kajoamishakemuksen yhteydessä tulee esittää. Esimerkiksi muinaismuistosta tehty selvitys tai tutkimus sekä muinaismuistorekisteriote ovat varmasti sellaisia asiakirjoja, joka jo löytyvät viranomaisen hallusta. Eikö viranomaisella ole selonottovelvollisuutta hakemusasioissa? Liiallinen byrokratia kansalaisen näkökulmasta tarkoittaa juurikin näiden viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen yhteen keräämistä, jotta samainen viranomainen pystyy tekemään asiassa päätöksen. Hakijalle aineoston kerääminen on hyvin työlästä, kun taas viranomainen saa tiedon järjestelmistä napin painalluksella. Lainsäädännön tulisi tukea kehittyneitä tietojärjestelmiä, eikä jarruttaa esitetyllä tavalla kehitystä. Esityksen mukaan hakemukseen on lisäksi liitettävä hankesuunnitelma ja arvio hankkeen vaikutuksista. Perusteluissa esitetään, että jälkimmäisellä tarkoitetaan YVA-lain mukaista arviointiselostusta. Tarkoitetaanko tällä todella YVA-selostusta, johon kuuluvat tiedottaminen, yhteysviranomaisen lausunto sekä yleiset kuulemismenettelyt? Esitys on aivan ylimitoitettu tarkoitukseensa nähden. **YVA-laki ei sovellu muinaismuistoja koskevaan harkintaan ja tämä viittaus tulee poistaa laista.** On myöskin kohtuutonta vaatia hakijaa esittämään arkeologisia kenttätöitä tekevän konsultin laatimaa arviota suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksista kiinteälle muinaisjäännökselle. Nyt ollaan esittämässä, että Museovirasto tekisi kajoamispäätöksen. Muutosta perustellaan sillä, että Museovirastossa on asiaan tarvittavaa asiantuntemusta. Nyt kuitenkin vaadittaisiin, että luvan hakija kustantaisi konsultin laatimat selvitykset, jotta hakemukseen saataisiin sellaista asiantuntemusta, mitä kaikesta päätellen Museovirastossa pitäisi jo olla. On huomattava, että kajoamispäätökset saattavat liittyä esimerkiksi rannan ruoppaamiseen, vanhan ladon purkamiseen tai yksittäisiin puiden kaatoihin. Tällaisten toimenpiteiden vuoksi **täytyy luvan hakemiseen liittyvän byrokratian ja kustannusten olla järkevässä suhteessa hankkeen toteuttamisen kokonaiskustannusten kanssa.** Jo itse kajoamislupa on todella kallis silloin, kun puhutaan näistä pienemmistä hankkeista. **MTK edellyttää, että 11 a § kirjoitetaan kokonaan uudelleen.**

11 c § momentin 5 kohdan mukaan kajoamisluvassa on annettava tarpeelliset määräykset hakijan osallistumisesta toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Perusteluissa esitetään, että pääsääntöisesti kajoaminen edellyttää arkeologisten tutkimusten tekemistä. Muinaismuistolain 15 §:ssä säädetään kustannusten korvaamisesta hyvin yleisluontoisesti. MTK:lle tulleen palautteen mukaan ei ole lainkaan selvää kuka tutkimusten kulut maksaa. Maanomistajille on viranomaisten taholta esitetty, että kaikki kulut tulisivat maanomistajan maksettavaksi ja siksi hankkeita on jäänyt toteuttamatta kokonaan. Ilmeisesti Museovirastolla on jonkinlainen ohje siitä, kuka tutkimukset missäkin tilanteessa maksaa. Tilanne on joka tapauksessa epäselvä ja vaatii tarkennusta. On muistettava, että ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä kysymyksistä täytyy Suomen perustuslain mukaan säätää lailla, eikä pelkästään lupamääräyksillä.

**Lopuksi**

MTK ei ole ollut mukana lain valmistelussa. Esityksen mukaan muinaismuistolainsäädännön kehittäminen tehdään kahdessa vaiheessa. Nyt esitetyssä ensimmäisessä vaiheessa huomioidaan maakuntauudistuksen luomat muutostarpeet ja toisessa vaiheessa toteutetaan lain kokonaisuudistus. Toisessa vaiheessa on tarkoitus selvittää ja ajantasaistaa suoja-alueen rajojen laajuuden määrittämistä koskevat perusteet. Silloin määritellään myös 13 §:n mukaisen yleiseen työhankkeeseen ja kaavoitukseen liittyvästä kajoamisesta sekä 15§:n mukaisista kustannusten korvaamisista. MTK haluaa jo tässä vaiheessa ilmoittaa halukkuutensa olla mukana tämän kakkosvaiheen toteuttamisessa. Muinaismuistolaki on yksi voimakkaimmin omaisuuden suojaan kajoava laki, joten maanomistajien edustus lainvalmistelussa on turvattava.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2017

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Antti Sahi Leena Kristeri

Toiminnanjohtaja Lakimies