

Muinaismuistolain uudistaminen – kuka, mitä, häh?

Johanna Enqvist

Ihmisten ei pitäisi tietää, miten lakeja ja makkaraa tehdään.

– Otto von Bismarck (1815–1898)

Johdanto

Lainsäädäntö on yksi tärkeimmistä yhteiskunnallista ja sosiaalista elämäämme sääntelevistä normistoista. Lainvalmistelun prosessi on kuitenkin monelle vieras, ja sen yksityiskohtainen ymmärtäminen vaatii toisenlaista asiantuntemusta kuin arkeologeilla yleensä on. Tämän artikkelin pohjana olevan esitykseni tavoitteena Arkeologipäivillä 2012 oli avata tätä prosessia sekä analysoida ja eritellä päivien muinaismuistolaki-teemaan liittyviä käsitteitä, kysymyksiä ja ongelmia.

Vuodelta 1963 peräisin oleva muinaismuistolakimme (MML 295/1963) on todettu ”osittain vanhentuneeksi ja vaikeaselkoiseksi” jo vuonna 1979 valmistuneessa, lain epäkohtia kartoittaneessa selvityksessä (Muinaismuistolakityöryhmän mietintö 1979). Selvitystyötä jatkoi vuosina 1983–84 ”Arkeologia 2000”-toimikunta, joka niin ikään tunnisti lain soveltamisessa ilmenneet ongelmat, mutta suositti niiden ratkaisemiseksi muita toimenpiteitä kuin lain muuttamista (Arkeologia 2000-toimikunnan mietintö 1984). Keskustelu uudistamisen tarpeellisuudesta, hyödyistä ja uhkakuvista on jatkunut vaihtelevalla kiikkeydellä nykyhetken asti.

Muinaismuistolain täytettyä vuonna 2013 pyöreät 50 vuotta on uudistaminen vihdoin konkretisoitumassa. Lakiuudistus vaatii monimutkaisten sisällöllisten kysymysten ratkaisemista ja risteävien intressien yhteenso-

vittamista. Näihin ei ole helppoja, tämän artikkelin puitteissa annettavia vastauksia. Valotan sen sijaan lain valmistelun ja uudistamisen kulkua: prosessin vaiheita, vastuutahoja ja erityisesti vaikuttamisen mahdollisuuksia. Kuka lainvalmisteluun saa osallistua, miten ja missä kohdin siihen voi vaikuttaa?

Muinaismuistolaki-teemalla on yhtymäkohtia omaan tutkimukseeni. Valmisteilla olevan väitöskirjani työotsikko, ”Mikä on muinaisjäännös?”, on keskeinen kysymys myös muinaisjäännösten suojelusta säättävän lain valmistelussa. Tarkastelen tutkimuksessani muinaisjäännöksiin ja arkeologiseen liittyviä käsitteitä, määritelmiä ja luokitteluja. Tähän perustuen esittelen muutamia ajatuksia ja ratkaisuja lakiuudistuksesta käytävän sisällöllisen keskustelun välineiksi.

Laki Suomessa

Suomalaista yhteiskuntaa ja sen toimintaa säätelevät perustuslaki ja tavalliset lait. Laki on eduskunnan antama säädös, joka koostuu muun muassa velvoittavista oikeusnormeista ja sisältää usein erilaisia määritelmiä. Oikeusnormit eli säännökset voivat olla kieltäviä, käskeviä tai sallivia. Perustuslaki on muodolliselta asemaltaan kansallisen oikeusjärjestyksen normihierarkian ylimmänasteinen säännös; siinä säädetään mm. valtiojärjestyksestä, perusoikeuksista, lainsäädäntöjärjestyksestä ja maanpuolustuksesta. Ajantasainen lainsäädäntö löytyy verkosta oikeusministe-

riön ylläpitämästä Finlex-tietopankista (Finlex).

Tavalliset lait voivat olla sekä yleislakeja että erityislakeja – tulkinta riippuu asiasta ja edellyttää asiasisällön tuntemista. Erityislaki, kuten muinaismuistolaki, koskee käsiteltävänä olevaa asiaa yksityiskohtaisemmin ja tarkemmin, mutta myös sitovammin kuin yleislaki. Aina kun ratkaistavana olevaa asiaa säätelee erityislaki, sitä sovelletaan yleislain sijaan. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL 132/1999) ja lakia rakennusperinnön suojelusta (LaRS 498/2010) sovelletaan asemakaava-alueella rinnakkain, mutta muutoin LaRS on MRL:iin nähden erityislaki. Muinaismuistolaki on puolestaan aina erityislaki suhteessa MRL:iin. (Ijäs 2011.)

Oikeusjärjestyksen konsistenssilla tarkoitetaan oikeusnormien loogista ristiriidattomuutta, johon lainsäädäntötyössä tietysti pyritään. Koherenssilla viitataan puolestaan oikeusjärjestyksen sisällölliseen johdonmukaisuuteen. (Esim. Aine 2011:14.) Ristiriitatilanteissa asia on ratkaistava perustuslakimyönteisesti. Erityislaki taas menee ristiriitatilanteessa yleislain edelle. Yhteensopivuus ja ristiriidattomuus tarkoittaa muinaismuistolain tapauksessa sen tarkastelua rinnan paitsi perustuslain myös muun kulttuuria, kulttuuriperintöä ja ympäristöä koskevan lainsäädännön sekä kansainvälisten sopimusten kanssa. Matleena Haapala käsittelee omassa artikkelissaan (2013) muinaismuistolain suhdetta perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin.

Kuka lait säätää ja valmistelee?

Montesquieun klassinen vallan kolmijakooppi on perustava osa länsimaisten demokraatioiden hallintomuotoa. Sen mukaan lainsäädäntövalta, tuomiovalta ja toimeenpanovalta on erotettava toisistaan vallan väärinkäytön estämiseksi. Suomen nykyisessä, vuonna 2000 voimaan tulleessa perustuslaissa kansa eli eduskunta on nostettu kansanvallan periaatteen mukaisesti kahden muun valtioval-

lan yläpuolelle. Hallitus eli ministerien ja 12 ministeriön muodostama valtioneuvosto valmistelee lakiesitykset eduskunnan päätöksentekoa varten, ja presidentti vahvistaa eduskunnan hyväksymät lait, mutta lainsäädäntövalta on eduskuntaan valituilla kansanedustajilla.

Perustuslain mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella. Maaliskuusta 2012 alkaen on ollut mahdollista tuoda lakiehdotus eduskunnan käsittelyyn myös kansalaisaloitteella, jolle on kerätty 50 000 tuenilmaisua. Lainsäädännön sekä erilaisten uudistusten ja kehityshankkeiden perusvalmistelu tehdään virkatyönä tai määräaikaissa valmisteluelimissä: työryhmissä, komiteoissa, toimikunnissa, neuvottelukunnissa ja selvityshenkilöiden avulla. Valmistelu tarkoittaa käytännössä sitä, että päätöksenteon kannalta olennaiset asiat selvitetään, kootaan ja arvioidaan. (Suomi.fi: Asioiden valmistelu valtioneuvostossa.)

Ministeriö valmistelee toimialaansa kuuluvat lait hallituksen esityksinä (HE). Tarvittaessa tilataan tutkimuksia tai selvityksiä, ja valmisteluun kuuluvassa lausuntomenettelyssä kuullaan sidosryhmien näkemyksiä. Sidosryhmille voidaan järjestää myös muita mahdollisuuksia osallistua: neuvotteluja, kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia tai verkkokeskusteluja. Valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle, minkä jälkeen esitys on julkinen ja saatavilla sekä Finlex-sivustolla (Finlex) että eduskunnan verkkosivuilla. Eduskunnan käsitellessä hallituksen esitystä eduskunnan valiokunnat kuulevat esityksen valmistelleen ministeriön virkamiehiä ja muita asiantuntijoita. (Eduskunta: Hallituksen esitykset alkaen 1989 [1970]) (Lainvalmistelun prosessiopas [Finlex].)

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) kulttuuriyksikkö vastaa valtionhallinnossa museolaitosta ja kulttuuriperintöä koskevista

asioista. Kulttuuriympäristöasiat kuuluvat puolestaan ympäristöministeriölle (YM). Valmistelutyötä voidaan tehdä usean ministeriön yhteistyönä, joten on oletettavaa että ainakin OKM ja YM toimivat muinaismuistolakia valmisteltaessa yhdessä. Valmisteluelimien voi virkamiesten lisäksi kuulua alan erityisasiantuntijoita sekä sidosryhmien tai poliittisen päätöksentekojärjestelmän edustajia.

Lainvalmistelun ongelmia

Lainvalmistelun kulku on tarkasti säädelty, mutta käytännössä siihen liittyy aina yksilöllisiä ja tilannekohtaisia piirteitä. Ne, jotka valmistelusta ovat vastuussa, voivat myös omalla toiminnallaan vaikuttaa siihen, kuinka avoin prosessi on. Käytettävissä olevan tausta-aineiston valinta tai valmistelun tueksi teetettävä selvitystyö riippuu niin ikään tilanteesta ja laista. Samoin kuin se, mitä uudistaminen käytännössä tarkoittaa: vanhan paikailua vai kokonaisvaltaisempaa uudistusta.

Tapaustutkimusten pohjalta lainvalmistelun ja sääntelyn kehittämistyötä analysoineen Auri Pakarisen väitöstutkimuksen (2012) mukaan suomalaisessa lainvalmistelussa on monia ongelmia. Vakavimpia on se, että vain suurimmat sidosryhmät, esimerkiksi työmarkkinajärjestöt ja elinkeinoelämän edustajat, pääsevät vaikuttamaan lakien valmisteluun. Tämä Pakarisen johtopäätös sai tukea myös Helsingin Sanomien tekemästä selvityksestä, jonka aineistona oli vuosien 1997–2013 välillä ministeriöiden uudistushankkeisiin ja lainvalmistelutyöhön osallistuneiden ihmisten ja organisaatioiden lähes 140 000 nimeä. Tietojen perusteella arvioitiin, kuinka tiiviit suhteet eri ministeriöillä on ollut etujärjestöihin. Selvityksen perusteella vaikutusvaltaisimmin etujärjestö ministeriöissä on Elinkeinoelämän keskusliitto, jota enemmän ministeriöt kuulevat ainoastaan Kuntaliittoa. (Peltomäki 2013.)

Pakarisen (2012) tutkimuksessa todetaan, että lausuntoja saatetaan pyytää laajastikin, mut-

ta niin myöhäisessä vaiheessa suunnittelua, että merkittävimmät sisältöpäätökset on jo tehty. Valtio-opin professori Matti Wibergin mukaan etujärjestöjen kuulemiset ovat usein symbolisia: järjestön kuuleminen ei tarkoita, että sen mielipiteistä välitettäisiin (Peltomäki 2013). Myös Pakarinen (2012) tunnistaa poliittisten voimasuhteiden painon: valmisteilla olevien lakien vaikutuksia elinkeinoelämään ja julkiseen talouteen selvitetään huomattavasti innokkaammin kuin vaikutuksia tavallisen kansalaisen elämään. Eduskunnalle välitettävä tieto lakien vaikutuksista saattaa myös olla puutteellista, mikäli vaikutukset ovat jollekin ryhmälle kielteiset.

Sidosryhmien osallistumista lainvalmisteluun pidetään toisaalta yhtenä suomalaisen lainvalmistelun vahvuuksista, ja viime vuosina järjestöjen mahdollisuuksia osallistua on edelleen parannettu. Suomessa 1.3.2012 voimaan tulleen kansalaisaloitelain (12/2012) myötä kansalaistenkin edellytykset vaikuttaa ovat lisääntyneet. Lait syntyvät siis erilaisten vuorovaikutusverkostojen ja valtasuhteiden määrittäminä. Lainsäädäntö saa lopullisen muotonsa lainsäätäjien, etujärjestöjen, toimeenpanijoiden ja kansalaisyhteiskunnan käymissä keskusteluissa. (Pakarinen 2012.)

Onko suomalaisilla arkeologeilla ja heitä edustavilla tieteellisillä seuroilla kykyä yhteisen ja yhtenäisen näkemyksen muodostamiseen rakentavan keskustelun kautta? Löytyykö arkeologiyhteisöltä kompromisseihinkin venyvää ymmärrystä tieteellisen arkeologian merkityksestä muinaisjäännösten suojelussa tai ylipäätään yhteiskunnassa? Vaikutusmahdollisuutemme ovat marginaaliset suhteessa esimerkiksi elinkeinoelämään. Niitä ei ole varaa hukata keskinäiseen kiistelyyn tai vesisittää yksisilmäisillä, äärimmäisyyksiin menevillä vaatimuksilla.

Ketkä saavat osallistua?

Ministerit ja valtiosihteerit vastaavat poliittisesta ohjauksesta ja siitä, että esimerkiksi

hallitusohjelmassa sovittuja linjauksia noudatetaan. Suurin osa ministeriöiden vastuulla olevista asioista valmistellaan määräaikaissa valmisteluelimissä: työryhmissä ja neuvottelukunnissa. Työryhmiin pyydetään virkamiehiä myös ministeriöiden hallinnonalaisista virastoista, muinaismuistolain tapauksessa siis oletettavasti Museovirastosta. Museovirastossa pyörii jo nyt ns. osaamisrinki, joka käsittelee mahdolliseen lakiuudistukseen liittyviä kysymyksiä. Osaamisrinkiin on kutsuttu myös yliopistojen edustajia, mutta tietoa ryhmän työskentelystä tai työn tuloksista on toistaiseksi tihkunut niukasti.

Ministeriöiden valmistelueliimiin kutsutaan kuultavaksi ulkopuolisia asiantuntijoita, joista valiokunnan jäsenet päättävät kunkin asian käsittelyn yhteydessä. Yleensä asiantuntijoiksi kutsutaan asiaa valmistelleita virkamiehiä sekä sellaisten virastojen, järjestöjen ja muiden tahojen edustajia, joiden toimialaa säädettävänä oleva lainsäädäntö koskee (Eduskunta: Näin työskentelee valiokunta). Yliopistot ja tieteelliset seurat otettaneen huomioon ainakin kuulemistilaisuuksia järjestettäessä ja lausunnonantajina.

Helsingin Sanomien kyselyssä 23.11.2012 järjestöjen edustajat antoivat vinkkejä lainsäädäntöön vaikuttamiseen: Sisällön hallitsemisen lisäksi ”pitää ymmärtää systeemi ja missä vaiheessa siihen kannattaa vaikuttaa”. Mitä varhemmin, sen parempi – asian edettyä eduskuntaan on vaikea saada enää muutoksia aikaan. Kansalaisjärjestöille on tärkeää tehdä yhteistyötä, yksittäisellä mielipiteellä ei ole juuri painoa. Keskusteluyhteyden synnyttämiseksi on tärkeää nähdä omat tavoitteet osana kokonaisuutta. Selkeiden tavoitteiden hahmottaminen ylipäänsä, sekä omien että muiden osapuolien, on osa neuvottelutaitoa ja edellytys yhteisymmärryksen saavuttamiselle. (Suominen 2012.)

Eduskunta edustaa kansaa, mutta valtio-oppi-neet ovat viime vuosikymmeninä olleet huolissaan parlamenttien aseman rapautumisesta

ja virkamiesvallan kasvusta. Lakiluonnokset ja -muutokset ovat nykyisin niin monimutkaisia ja teknisiä, että ne pysyvät ainoastaan virkamieskoneiston hallussa. Tällöin tiedotusvälineiden, sosiaalisen median, aktiivisten kansalaisten ja erilaisten verkkoyhteisöjen merkitys korostuu. Joukkoistaminen antaa kansalaisille mahdollisuuden osallistua poliittisiin prosesseihin, jotka ovat aiemmin olleet heidän ulottumattomissaan.

Parhaillaan on valmisteilla useita pilottihankkeita, joista kerätään kokemuksia jatkokehittelyä varten. Suomalaisessa lainvalmistelussa käynnistyi lajissaan ensimmäinen, joukkoistamiseen perustuva lainuudistushanke, kun ympäristöministeriö ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta aloittivat tammikuussa 2013 ideoiden ja näkemysten keräämisen maastoliikennelain uudistamiseksi (maastoliikennelaki.fi). Vapaaehtoisvoimin toteutettu Avoin ministeriö (avoinministerio.fi) taas on verkkopalvelu, joka tuottaa joukkoistamisen avulla kansalaisaloitteita. Valtionvarainministeriön ylläpitämässä Otakantaa.fi-palvelussa (Otakantaa.fi) virkamiehet, kansalaiset ja järjestöt voivat käsitellä asioita yhdessä ”hankkeina”. Yhteisen hankkeen voi koota käsiteltävän aiheen ympärille erilaisista osallistumistavoista, kuten keskusteluista, kyselyistä, suorasta verkkokeskustelusta tai yhdessä työstettävistä dokumenteista.

Yhteistyön ja kansalaisten kuulemisen mahdollistavia työkaluja siis on, mutta nähtäväksi jää, käytetäänkö niitä muinaismuistolain valmistelussa. Ministeriöitten ja lakien valmistelusta vastaavien virkamiesten toimintakulttuuri ja valmiudet osallistamiseen epäilemättä vaihtelevat. Toisaalta se, että kenellä tahansa on mahdollisuus seurata asian etenemistä tai esittää kommentteja ei tarkoita, että ratkaisuihin voisi todellisuudessa vaikuttaa.

Kulttuuriympäristöstrategia

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa sovittiin maailmanperintö- ja kulttuuri-

ympäristöstrategioiden laatimisesta (Valtioneuvosto 2011:36). Kulttuuriympäristöä koskevaa strategiaa valmisteleva, OKM:n ja YM:n nimittämä työryhmä aloitti työnsä maaliskuussa 2012 ja esitys kulttuuriympäristöstrategiaksi lähti lausunnoille 28.6.2013. Lausuntokierroksen jälkeen strategiasta on tarkoitus tehdä valtioneuvoston periaatepäätös syksyllä 2013. Periaatepäätöksen jälkeen strategiatyötä jatketaan toimeenpanosuunnitelmalla, jossa yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa konkretisoidaan strategiassa esitettyjen toimenpiteiden toteutustavat, vastuutahot, aikataulut ja niiden seuranta. (Ympäristöministeriö 2013.)

Strategia määrittelee kulttuuriympäristön rakennetun ympäristön, kulttuurimaiseman ja kiinteiden muinaisjäännösten muodostamaksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on luoda edellytykset ”kokonaisvaltaiselle kulttuuriympäristöpolitiikalle”, jolla vahvistetaan kulttuuriympäristön arvoa ja suojelua sekä muutosten ja riskien hallintaa. Tarkoitus on niin ikään vahvistaa eri tahojen edellytyksiä toimia kulttuuriympäristön hyväksi; yhteistyön sekä kiinteistön omistajien ja kansalaisten toiminnan merkitystä korostetaan erityisesti. (Ympäristöministeriö 2013.)

Strategiaa valmistelevassa työryhmässä ovat mukana ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Museovirasto, Suomen Kuntaliitto sekä valtion aluehallinnon ja maakunnallisten viranomaisten edustajat. Sidosryhmien näkemyksiä koottiin valmistelun aikana yliopistotutkijoille ja viranomaisahoille kohdistetulla verkkokyselyllä sekä kahdella Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen koordinoimalla työpajalla. Kansalaisilta kerättiin kommentteja Otakantaa.fi-palvelussa, tosin hyvin rajatuista kysymyksistä. Suomen arkeologisen seuran silloinen puheenjohtaja Petri Halinen osallistui valmistelutyöhön syksyllä 2012, ja seuralta on myös pyydetty lausuntoa esityksestä. Kulttuuriympäristöstrategia tulee olemaan tärkeä, muun

muassa muinaismuistolain uudistamista ohjaava linjaus, joten sitä koskevien lausuntojen antaminen on oleellinen tapa vaikuttaa.

Kulttuuriympäristö on kokonaisuus, johon kuuluvien elementtien suojelusta säädetään kuitenkin erillisillä laeilla. Muinaismuistolain uudistamisen yhteydessä on mahdollisuus pohtia, onko ratkaisu tarkoituksenmukainen. Kulttuuriympäristöä koskevien säännösten kokoaminen yhdeksi kulttuuriympäristö- tai kulttuuriperintökaareksi voisi selkeyttää ja vähentää sääntelyä sekä poistaa päällekkäisyyksiä. Muinaisjäännösten ja arkeologisen kulttuuriperinnön välinen käsitteellinen ero, johon palaan tuonnempana, on joka tapauksessa ymmärrettävä ja otettava huomioon.

Yleinen hyvä ja lain legitimitetti

Lainvalmistelun perimmäinen, mutta erittäin abstrakti sisällöllinen kysymys kuuluu: mikä on se ’yleinen hyvä’, jota laki tavoittelee? Käsité perustuu uskoon tasapuolisesti määriteltävissä olevasta yleisestä edusta, arvojen objektiivisuudesta ja niiden keskinäisestä vertailtavuudesta. Poliittikan tutkimuksen piirissä on todettu, että ihmiset pääsevät kuitenkin helpommin yksimielisyyteen asioista, joita kukaan ei halua kuin asioista, joita pidetään yleisesti arvokkaina. Muinaisjäännösten säilyminen ja mahdollisuus niiden tieteelliseen tutkimukseen ovat itsestään selviä arvoja arkeologeille, mutta osaammeko perustella näiden kautta yhteiskunnalle koituvan ’yleisen hyvän’? Suojelua puolustavat argumentit vaativat laajempaa näkemystä muinaisjäännöksistä osana yhteistä kulttuuriperintöämme sekä asiantuntijoiden ja kansalaisten välistä vuoropuhelua kulttuuriperinnön merkityksistä.

Lainsäädännön pitäisi heijastaa yhteiskunnassa vallitsevia arvoja ja eettisiä käsityksiä, mutta näiden punnitseminen ja mittaaminen on vaikeaa. Tiede ei voi vastata ei-tiedollisiin arvokysymyksiin, vaikka ihmisten arvoja voidaan tutkia. Tosiasiaväitteet voivat kuitenkin

kin olla käyttökelpoisia esimerkiksi arvojen vertailussa, tai tiede voi esittää täydentäviä faktoja, joista arvovalinnat riippuvat. Arkeologian alan asiantuntijoillakin on siis erityisasema muinaismuistolain uudistamisessa, mutta ei arvoasiantuntijoina. Asiantuntijalta itseltään vaaditaan herkkyyttä ja valppautta tunnistaa oma roolinsa. Yhtä epäeettistä kuin kommentoida oman asiantuntemuksen ulkopuolelle meneviä tosiasioita, on esittää arvostelmia ja mielipiteitä asiantuntijan valta-asemaa käyttäen.

Legitimiteetti tarkoittaa hallitsemisen hyväksyttävyyttä ja oikeutusta hallittujen silmissä. Sitä analysoidaan tavallisesti luottamuksena poliittisen järjestelmän tai muun yhteiskunnallisen instituution, esimerkiksi lainsäädännön toimintaan. Legitiimi järjestelmä ei perustu pakkoon, vaan kansalaisten sisäistämään normiin. Hyväksyminen voi perustua erilaisiin tekijöihin, kuten uskontoon, perinteeseen tai moraaliin. Nykyään legitiimiyden edellytyksenä pidetään myös sitä, että kansalaisilla on käytettävissään erilaisia välittömän osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja. (Paloheimo & Wiberg 1997:189–199.)

Vuoden 2012 European Association of Archaeologists (EAA) -konferenssissa "Managing the Archaeological Heritage: Perceptions and Realities"-sessio kokosi puhujia kulttuuriperinnön hallinnointiin ja lainsäädäntöön liittyen. Raimund Karlin persoonallinen esitelmä "Who Owns Potatoes?" käsittelee muinaisjäännösten suojelua koskevan lainsäädännön oikeutusta sekä arkeologisen kulttuuriperinnön "omistajuutta" (ks. myös Karl 2013). Karlin mukaan asiantuntijat ovat omineet sekä arkeologian että oikeuden päättää arkeologisen kulttuuriperinnön kohtalosta. Arkeologien halu suojella kategorisesti kaikki paikallaan säilyneet jäännökset, vauvautumatta pohtimaan niiden merkitystä, on järjestelmän legitimiteetin kannalta ongelmallista.

Karl käytti esimerkkinään Itävallan muinais-

muistolakia, jossa muinaisjäännös määritellään hyvin yleisellä tasolla: mikä tahansa maasta löydetty liikuteltava tai kiinteä objekti, joka on ihmisen valmistama tai muokkaama. Kun mitään kohteen tyyppiin tai ikään liittyvää kriteeriä ei käytetä poissulkevana, voidaan vaikkapa maanviljelijän pellossaan kasvattamat perunat (ihmisen istuttama ja muokkaama kulttuurikasvi) teoriassa tulkita muinaisjäännöksenä. Karlin mukaan tämä epämääräisyys ja tulkinnanvaraisuus syö lain legitimiteettiä. Kansalaisia on kuunneltava, jotta laki ja viranomaisten kannanotot olisivat oikeutettuja. Asiantuntijoiden lisäksi myös suurelle yleisölle on annettava valtaa arvioida heille kuuluvaa kulttuuriperintöä.

Mikä on muinaisjäännös?

Puolen vuosisadan ikäinen muinaismuistolakimme on peräisin hyvin toisenlaisesta yhteiskunnasta kuin se, jossa nyt elämme. Kun muinaismuistolakia valmistellut komitea sai ehdotuksensa valmiiksi vuonna 1950, ei kulttuuriperinnön tai kulttuuriympäristön käsitteitä vielä käytetty (Muinaismuistolainsäädännön uusiminen 1954). Muinaismuistolaki kuitenkin koskee muinaisjäännöksiä ja arkeologista kulttuuriperintöä, jotka nykyisin ymmärretään usein synonyymeiksi. Lakia avattaessa joudutaan väistämättä analysoimaan ja määrittelemään nämä sopimuksenvaraiset, sosiaalisesti ja historiallisesti rakentuneet käsitteet uudelleen, myös suhteessa toisiinsa.

Muinaismuistolaissa määriteltävä ”kiinteä muinaisjäännös” on yhteiskunnan arvoja ja intressejä kuvaava sosiaalinen konstruktio. Käsite rakentuu paitsi lain valmistelussa myös lakia sovellettaessa. ”Kiinteän muinaisjäännöksen” toteamiseen liittyvät ohjeet ja käytännöt ovat osa konstruktiota. ”Kiinteää muinaisjäännöstä” ei voi määritellä kuka tahansa ja miten tahansa; suojelun piirissä olevat muinaisjäännöstyyppitkin muuttuvat.

Fyysinen jäännös, esimerkiksi pronssikautinen hautaröykkiö, on kasa kiviä kalliol-

la ennen kuin joku tulkitsee sen ”kiinteäksi muinaisjäännökseksi” ja antaa sille samalla yhden merkityksen (Smith 2006:3; vrt. Solli *et al.* 2011: 44, 47,71–76,82). Monissa yhteyksissä toistettu viittaus muinaismuistolaissa säädettyyn ”automaattiseen rauhoitukseen” (esim. Museovirasto: Muinaisjäännösten suojelu) on tästä näkökulmasta ongelmallinen. Ammoin röykkiöksi kasatut kivet eivät muutu itsestään lainsäädännössä määritellyksi hallinnollisten toimien kohteeksi.

Arkeologinen kulttuuriperintö on terminä harhaanjohtava, koska kulttuuriperinnön käsite ei rajoitu arkeologiaan ja arkeologeihin tai ainoastaan aineellisiin jäännöksiin. Kulttuuriperintö on aina myös aineetonta: sosiaalisia, kulttuurisia ja poliittisia prosesseja sekä näiden tuloksena syntyneitä merkityksiä ja identiteettejä (esim. Smith 2006:44–84). Kohteet, joilla ei välttämättä ole juurikaan arvoa arkeologisen tutkimuksen lähteinä, voivat olla merkityksellisiä muista syistä (esim. Karjalainen 2013 ja Taivainen 2013 tässä julkaisussa).

Ajatus muinaisjäännöksistä yhteisenä, vaalittavana kulttuuriperintönä ei ole johdettavissa suoraan arkeologisen tutkimuksen tuloksista. Kaikkia arkeologisin menetelmin tutkittavissa olevia jäännöksiä ei ole myöskään mielekästä saattaa suojelun piiriin. Eikä muinaismuistolaki toisaalta säädä sitä, mikä on arkeologisesti kiinnostava, relevantti tutkimuskohde. Muinaisjäännöksiä voidaan toki käyttää aineistona muillakin ihmisillä tai menneisyyttä tutkivilla tieteenaloilla, ja mahdollisuus saada tietoa menneisyydestä tieteellisten tutkimusten kautta on arvo. Kulttuuriperinnön suojelu ei voi kuitenkaan perustua pelkästään tieteen tarpeisiin.

’Kiinteän muinaisjäännöksen’ määritelmä, sen sisältö ja muoto, on keskeinen kysymys lakia kirjoitettaessa. ’Kiinteä muinaisjäännös’ on fyysiselle kohteelle annettava arvottava luokitus, abstrakti hallinnollinen lakikäsite, jolla ei ole viittauskohdetta reaali maailmas-

sa. ’Kiinteän muinaisjäännöksen’ kriteerien pitäisi kuitenkin soveltua kaikkiin suojelun arvoisiksi katsottuihin kohdetyyppisiin, yksittäisiin kohteisiin, koko fyysisten jäännösten kirjoon, mutta myös sellaisiin muinaisjäännöstyyppisiin, joita emme ole vielä tunnistaneet. Tulkinnanvaraa jää väistämättä. On mahdotonta yksiselitteisesti ennakoida kaikkia niitä tilanteita tai yksilöllisiä jäännöksiä, joiden kohdalla ”muinaisjäännöksisyyttä” tullaan punnitsemaan. Tästä syystä laissa on säädettävä myös arvioinnista, joka suojelustatuksen antamiseen liittyy.

Muinaisjäännösten määrittely luokitteluna

Museoiden, arkistojen ja muinaismuistohallinnon toiminta perustuu luokitteluun; luokat ovat tällöin useimmiten käytännön sanelemia, historiallisia projektioita. Luokat ovat siis riippuvaisia luokittelijasta, tietty näkökulma luokiteltavaan aineistoon, eivätkä välttämättä sisällä väitteitä maailman ominaisuuksista. Tieteellinen luokittelu voi olla tieteellisen tutkimuksen lähtökohta tai tutkijan muodostama väline, jonka avulla havaintoaineisto järjestetään. Tieteellisessä luokittelussa pyritään yleensä löytämään luonnollisia luokkia eli sellaisia luokkien välisiä eroja, jotka ovat tutkijasta riippumattomia ja mukailevat luonnossa olevia rajalinjoja (Boyd 1999:66; Pöyhönen 2007:51).

Helposti ymmärrettävä esimerkki luonnollisesta luokasta ovat alkuaineet eli aineet, joiden atomien ytimissä on tietty määrä protonia ja tietyt kemialliset ominaisuudet. Luonnollisuus määrittyy kuitenkin jossain määrin liukuvasti. Mitä enemmän liikutaan projektoiden suuntaan, sitä mielivaltaisemmaksi luokittelu käy ja sitä vaikeammin kriteerit ovat määriteltävissä. Huomioon otettavia seikkoja luonnollisuutta punnittaessa ovat myös luokittelun ymmärrettävyys ja käyttökelpoisuus. Eläin- tai kasvilajit, miksei luontotyytitkin voidaan määritellä luonnollisiksi luokiksi.

Muinaisjäännökset ovat ongelmallisempia. Muinaisjäännökset tai muinaisjäännöstyyppi fyysisinä jäännöksinä ovat ehkä luonnollisempia kuin sosiaalisesti konstruoitu lakikäsitys 'kiinteä muinaisjäännös' tai suojeltavaksi määriteltä 'arkeologinen kulttuuriperintö'?

Muinaismuistolain 2 § sisältää nykyisellään yhdeksän kohdan luettelon, karkean luokittelun "muistoina Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta" suojeltavista jäännöksistä. Ainoa näitä jäännöstyyppejä yhdistävä yleinen kriteeri on "muinainen". "Muinaisen" tarkempi erittely ei päätynyt lopulliseen lakiin, mutta lakia valmistelleen komitean määritelmän mukaan kiinteä muinaisjäännös on "vähintään sata vuotta vanha, poikkeustapauksessa sitä myöhempi, mutta joka tapauksessa historiallisesti merkityksellinen". Muinaismuistolakia edeltäneessä muinaismuistoasetuksessa vuodelta 1883 kiinteän muinaisjäännöksen ikäkriteeri kuului: "sen ikäinen, ettei sillä enää voi olla omistajaa, omistajan aikoinaan hylkäämä tai jäänyt vaille omistajaa". (Muinaismuistolainsäädännön uusiminen 1954:48.)

Käsitteet edustavat luokkia, mentaalisia representaatioita kategorioista, joihin luokittelemme maailmassa olevia asioita (Murphy 2002:5). Ennen kuin suojelun piiriin kuuluvia muinaisjäännöstyyppejä voidaan ryhtyä määrittelemään, on analysoitava mitä käytössä olevat luokittelumme luokittelevat ja mitä tarkoitusta varten: fyysisiä jäännöksiä ja havaintoja, tieteellisiä tulkintoja vai sosiaalisesti konstruoitua kulttuuriperintöä? Esitetäänkö samalla oletuksia luokituksen taustalla olevista ilmiöistä vai onko kyseessä vain tapa järjestää ja hallinnoida tietoa? Luokitteluiden ymmärrettävyys, loogisuus ja systemaattisuus on sidoksissa käytettyihin käsitteisiin, terminologiaan ja termien hierarkkisiin suhteisiin. Arkeologian alan termejä kerätään parhaillaan Tieteen termipankkiin (Tieteen termipankki). Termipankin wiki-alusta mahdollistaa myös käsitteistä ja termeistä käytävän keskustelun sekä käsitesuhteiden määrittelyn.

Suojeltavien muinaisjäännösten määrittely on tietoon pohjautuvien valintojen lisäksi arvottamista ja luokittelua, johon liittyy aina tiettyä hämäryyttä. Kognitiivisen psykologian klassisen käsitteenmuodostuksen mallin mukaan kaikki objektit voidaan luokitella tiettyihin kategorioihin eikä epäselviä tapauksia ole. Tämä teoreettinen ideaali ei kuitenkaan vastaa empiirisiä havaintoja ihmisten tavasta ymmärtää ja käyttää käsitteitä. On osoitettu, että ihmisten luokittelussa osa luokiteltavista jää aina luokkien välille ja osa koetaan tyypillisemmiksi ja selvemmiksi kuin toiset. Käsitteet myös opitaan helpoiten luokkien ns. tyypillisten edustajien avulla. (Murphy 2002:19–24.)

Uudistamisen uhka ja mahdollisuus

Muinaismuistolain uudistaminen edellyttää ensinnäkin arvovalintoja sen suhteen, mitä pidämme yhteiskunnassamme merkityksellisenä, suojeltavana kulttuuriperintönä. Ja toiseksi valintojemme määrittelyä kriteerein, jotka osoittavat sen osan maailmasta, jonka haluamme suojella. Lisäksi on täsmennettävä, mitä 'suoja' tai 'rauhottaminen' käytännössä tarkoittaa: tavoitteet, ehdot, tavat, seuraukset ja suhde muihin yhteiskunnan toimintoihin – esimerkiksi arkeologiseen tutkimukseen, maankäyttöön tai elinympäristömme kehittämiseen. Sisällölliset rajaukset koskevat myös sitä, keiden toiminnasta laissa säädetään ja millaisia rajoituksia, velvollisuuksia tai oikeuksia laissa mainituille toimijoille asetetaan.

Arkeologipäivillä 2012 kuulumme puheenvuoroja, joissa kartoitettiin nykyisen lain ongelmia, mutta myös hyviä puolia. Vastaavan, mutta kattavamman selvityksen tekeminen lienee välttämätön osa lakiuudistuksen esivalmistelua. Helsingin Sanomien mielipideosastolla 30.6.2013 julkaistussa vastineessaan Museoviraston pääjohtaja Juhani Kostet ja opetus- ja kulttuuriministeriön ylijohtaja Riitta Kaivosoja pitivät muinaismuistolain ongelmien kartoittamista tärkeänä ja antoi-

vat samalla ensimmäisen julkisuuteen tulleen tiedon uudistushankkeen aikataulusta: laki-uudistus käynnistetään nykyisen lain ongelmakohtia koskevalla selvityksellä syksyllä 2013, minkä jälkeen aloitetaan lain uudistaminen (Kaivosoja & Kostet 2013).

Muinaisjäännöksen normatiivinen määritelmä eli kysymys siitä, mitkä osat maailmasta tulisi suojella ’kiinteinä muinaisjäännöksinä’, on arvoihin ja käytettävissämme olevaan tietoon pohjautuva valinta. Arkeologeina ajamme tärkeäksi kokemiamme arvoja yhteisesti – sikäli kun olemme niistä yksimielisiä. Laki vaikuttaa kuitenkin muidenkin kuin arkeologien elämään; yhteiskunnan kaikilla jäsenillä on omia intressejä ja arvoja sekä oikeus tuoda niitä esille. Kansalaisina meillä kaikilla on oikeus vaikuttaa ja vaikutusmahdollisuuksia on. Käyttäköämme niitä aktiivisesti. Toivottavasti myös lain valmistelijat tulevaisuudessa kiinnittävät huomiota avoimuuteen, viestintään ja vuorovaikutukseen.

Kun lakia ryhdytään uudistamaan, on lähtökohtana tietenkin ajatus viallisen, vanhentuneen työkalun parantamisesta ja korjaamisesta. Vanha laki on kuitenkin olemassa ja vaikuttaa mielissämme. Muinaismuistolaki on ymmärretty lähes itsenäisesti toimivaksi, neitseellisesti siinneeksi ikuiseksi olioksi, johon on totuttu vetoamaan toimintaamme ohjaavana voimana ja perusteena. Lain uudistaminen tarkoittaa sen syntyhetkellä valinneiden arvojen ja normien tunnistamista ja kyseenalaistamista, vanhan paikoin epämuokavan, mutta jo tutuksi tulleen selkänojamme hetkellistä katoamista. Muinaismuistolain uudistaminen pakottaa meidät todella pohtimaan ammattimme ja työemme tarkoitusta sekä laajemmin niitä arvoja ja näkökohtia, joilla perustelemme muinaisjäännösten ja kulttuuriperinnön vaalimista, tutkimista ja suojelua yhteiskunnassamme. Uudistaminen on ennen kaikkea mahdollisuus tuulettaa ajateluamme, puhdistaa pöytää ja kyseenalaistaa luutuneita näkemyksiä ja itsestäänselvyyk-

siksi muuttuneita valintoja. Siksi en osaa itse suhtautua siihen muuten kuin myönteisesti.

Lähteet ja kirjallisuus

Painamattomat lähteet

Pöyhönen, S. 2007. Luonnollisuuden rajoilla: Tutkielma ihmistieteellisistä luokituksista ja luonnollisten luokkien teoriasta. Pro gradu -tutkielma, Käytännöllinen filosofia, Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto.

Painetut lähteet ja tutkimuskirjallisuus

Arkeologia 2000-toimikunnan mietintö 1984. Komiteanmietintö 1984:48. Opetusministeriö, Helsinki.

Aine, A. 2011. Urheiluoikeuden kantavat periaatteet. T. Lohi (toim.) Oikeustiede. Jurisprudentia. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja XLIV: 5–60. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki. <http://www.lakimiesyhdistys.fi/files/lakimies/ot-jp2000-2010/Oikeustiede_2011.pdf> (Luettu 27.6.2013)

Boyd, R. 1991. Realism, anti-foundationalism and the enthusiasm for natural kinds. Springer, Netherlands.

Kaivosoja, R. & Kostet, J. 2013. Muinaismuistolain ongelmat on tärkeä kartoittaa. Helsingin Sanomat, Mielipide 30.6.2013. <<http://www.hs.fi/mielipide/a1372478538886>> (Luettu 12.7.2013)

Karl, R. 2013. Do as we say, not as we do! Archaeological heritage protection and the excluded Austrian public. Teoksessa A. Lagerlöf (toim.) 2013: Who cares? Perspectives on Public Awareness, Participation and Protection in Archaeological Heritage Management. EAC (Europae Archaeological

Consilium) Occasional Paper No. 8. EAC & AISBL, Jambes (Namur).

Muinaismuistolainsäädännön uusiminen 1954. Komitean mietintö 22.IV.1950. Valtioneuvosto, Helsinki.

Muinaismuistolakityöryhmän mietintö 1979. Komiteanmietintö 1979:12. Opetusministeriö, Helsinki.

Murphy, G. L. 2002. The Big Book of Concepts. The MIT Press, Cambridge (MA).

Pakarinen, A. 2012. Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 42. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Joensuu. <http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0848-3/urn_isbn_978-952-61-0848-3.pdf> (Luettu 27.6.2013)

Paloheimo, H. & Wiberg, M. 1997. Poliitiikan perusteet. WSOY, Porvoo.

Peltomäki, T. 2013. Heitä ministeriöt kuuntelevat. Helsingin Sanomat 12.5.2013. <<http://www.hs.fi/paivanlehti/kotimaa/Heit%C3%A4+ministeri%C3%B6t+kuuntelevat/a1368242917335>> (Luettu 2.7.2013)

Smith, L. 2006. Uses of heritage. Routledge, London.

Solli B., Burström M., Domanska E., Edgeworth M., González-Ruibal A., Holtorf C., Lucas G., Oestigaard T., Smith L. & Witmore C. 2011. Some Reflections on Heritage and Archaeology in the Anthropocene. Norwegian Archaeological Review 44 (1): 40–88.

Suominen, H. 2012. HS kysyi järjestöjen asiantuntijoiden vinkit lainsäädäntöön vaikuttamiseen. Helsingin Sanomat 23.11.2012. <<http://www.hs.fi/paivanlehti/kotimaa/HS+k>

ysyi+j%C3%A4rjest%C3%B6jen+asiantuntijoilta+vinkit+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6%C3%B6n+vaikuttamiseen/a1353563453304> (Luettu 3.7.2013)

Elektroninen aineisto ja verkkojulkaisut

Haapala, M. 2013. Muinaismuistolaki ja perusoikeussäännösten huomioon ottaminen lainuudistusprosesseissa. Verkkojulkaisussa J. Enqvist & M. Suhonen (toim.): Arkeologipäivät 2012. Suomen arkeologinen seura ry, Helsinki.

Ijäs, S. 2011. Yleislait ja erityislait. Laki- en soveltamisjärjestyksen taustaideologia. Esitelmä Etelä-Pohjanmaan liiton koulutusseminaarissa ”MRL ja infralait” 18.5.2011. <http://www.epliitto.fi/upload/files/MRL_ja_infralait_18052011.pdf> (Luettu 27.6.2013)

Karjalainen, T. 2013. Suomen muinaismuistolaki 50 vuotta – käytännön toteutusta metsätalousalueilla. Verkkojulkaisussa J. Enqvist & M. Suhonen (toim.): Arkeologipäivät 2012. Suomen arkeologinen seura ry, Helsinki.

Taivainen, J. 2013. Muinaismuistolain suojelema tai ei – Metsien kulttuuriperintö on moninaista ja arvokasta. Verkkojulkaisussa J. Enqvist & M. Suhonen (toim.): Arkeologipäivät 2012. Suomen arkeologinen seura ry, Helsinki.

Verkkosivustot

Avoin ministeriö. <<http://www.avoinministerio.fi/>> (Luettu 3.7.2013)

Eduskunta. Hallituksen esitykset alkaen 1989 (1970). <<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vexhaku.sh?lyh=he>> (Luettu 3.7.2013)

Eduskunta. Näin työskentelee valiokunta. <<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/tervetuloa/valiokunta/valiokunta.htm>> (Luettu 3.7.2013)

Finlex. <<http://www.finlex.fi/fi/>> (Luettu 3.7.2013)

kansalaisaloite.fi. <<https://www.kansalaisaloite.fi/fi/>> (Luettu 27.6.2013)

Lainvalmistelun prosessiopas (Finlex). <<http://lainvalmistelu.finlex.fi/>> (Luettu 27.6.2013)

maastoliikennelaki.fi. <<http://maastoliikennelaki.fi/>> (Luettu 3.7.2013)

Museovirasto. Muinaisjäännösten suojelu. <http://www.nba.fi/fi/kulttuuriymparisto/arkeologinen_perinto/arkeologisen_kulttuuri-perinnon_suojelu> (Luettu 2.8.2013)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriössä vireillä olevat säädöshankkeet. <<http://www.minedu.fi/OPM/Lainsaadaentoe/vireilla/index.html>>

Otakantaa.fi. <<https://www.otakantaa.fi/fi-FI/>> (Luettu 3.7.2013)

Suomi.fi. Asioiden valmistelu valtioneuvostossa. <http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/asioiden_valmistelu_valtioneuvostossa/index.html> (Luettu 3.7.2013)

Tieteen termipankki. <<http://tieteentermipankki.fi/wiki/Termipankki:Etusivu>>

Valtioneuvosto 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. <<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>> (Luettu 3.7.2013)

Ympäristöministeriö 2013. Ensimmäinen valtakunnallinen kulttuuriympäristöstrategia lausunnoille. Ympäristöministeriön tiedote 28.6.2013. <[http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tiedotteet/Ensimmäinen_valtakunnallinen_kulttuuriym\(17086\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tiedotteet/Ensimmäinen_valtakunnallinen_kulttuuriym(17086))> (Luettu 2.7.2013)

*Johanna Enqvist
FM, tohtorikoulutettava,
Helsingin yliopisto*

joenqvist@gmail.com