

ARKEOLOGISTEN KENTTÄTÖIDEN LAATUOHJEET: TAUSTA-AINEISTO

Museovirasto 2013

SISÄLLYS

1	ARKEOLOGISTEN KENTTÄTÖIDEN LAATU JA LAADUNHALLINTA EUROOPASSA	3
1.1	Arkeologisten kenttätöiden laadunhallinta	3
1.1.1	Toimijoita koskeva laadunhallinta	5
1.1.2	Prosessien laadunhallinta	6
1.1.3	Lopputuloksen laadunhallinta	7
2	KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET	9
2.1	Euroopan unionin perussopimukset ja kansainväliset sopimukset	9
2.2	Maltan sopimus	9
3	SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖ	11
3.1	Muinaismuistolaki	11
3.2	Suomen ympäristölainsäädäntö suhteessa muinaismuistolakiin	12
3.3	Museoviraston ja muiden viranomaisten toimintaa sääntelevä lainsäädäntö	14
3.4	Palvelujen tarjoamista ja kilpailuttamista koskeva lainsäädäntö	15
3.4.1	Kilpailunrajoitukset	16
3.4.2	Julkiset hankinnat	17
3.5	Tekijänoikeudet	18

1 ARKEOLOGISTEN KENTTÄTÖIDEN LAATU JA LAADUNHALLINTA EUROOPASSA

1.1 Arkeologisten kenttätöiden laadunhallinta

Arkeologisten kenttätöiden laatuvaatimuksia on määritelty monissa Euroopan maissa jo 1990-luvulla. Yhtenä lähtökohtana on ollut Euroopan neuvoston yleissopimus arkeologisen kulttuuriperinnön suojelusta (Maltaan sopimus, 1992). Toinen merkittävä syy on ollut rakennushankkeisiin liittyviä kaivauksia tekevien yksityisten yritysten määrän lisääntyminen ja kaivausten kilpailuttamisen yleistyminen. Laadunhallinta on ollut 2000-luvulla keskeinen aihe eurooppalaisessa arkeologisen kulttuuriperinnön hallintoa koskevassa keskustelussa. Vaikka kenttätöiden lähtökohdat ja käytännöt vaihtelevat suuresti eri maissa, ovat ongelmat yleisesti ottaen samankaltaisia.

Euroopan maiden lainsäädäntö, käytännöt ja toimintaympäristöt vaihtelevat. Yksi olennaisista eroista on julkishallinnon ja yksityisten suhde muinaisjäännösten suojelussa ja tutkimuksessa. Monissa maissa, kuten Tanskassa, Norjassa, Italiassa ja Ranskassa rakennushankkeisiin liittyvät arkeologiset kenttätöet ovat yhä julkisen sektorin yksinoikeus kuten Isossa-Britanniassa ja Virossa kenttätöet ovat käytännössä kokonaan yksityisten yritysten käsissä ja vapaan kilpailun piirissä. Useimpien maiden käytäntö on yhdistelmä näistä kahdesta, mutta suuntana on yksityisten toimijoiden merkityksen lisääntyminen. (Taulukko 1.)

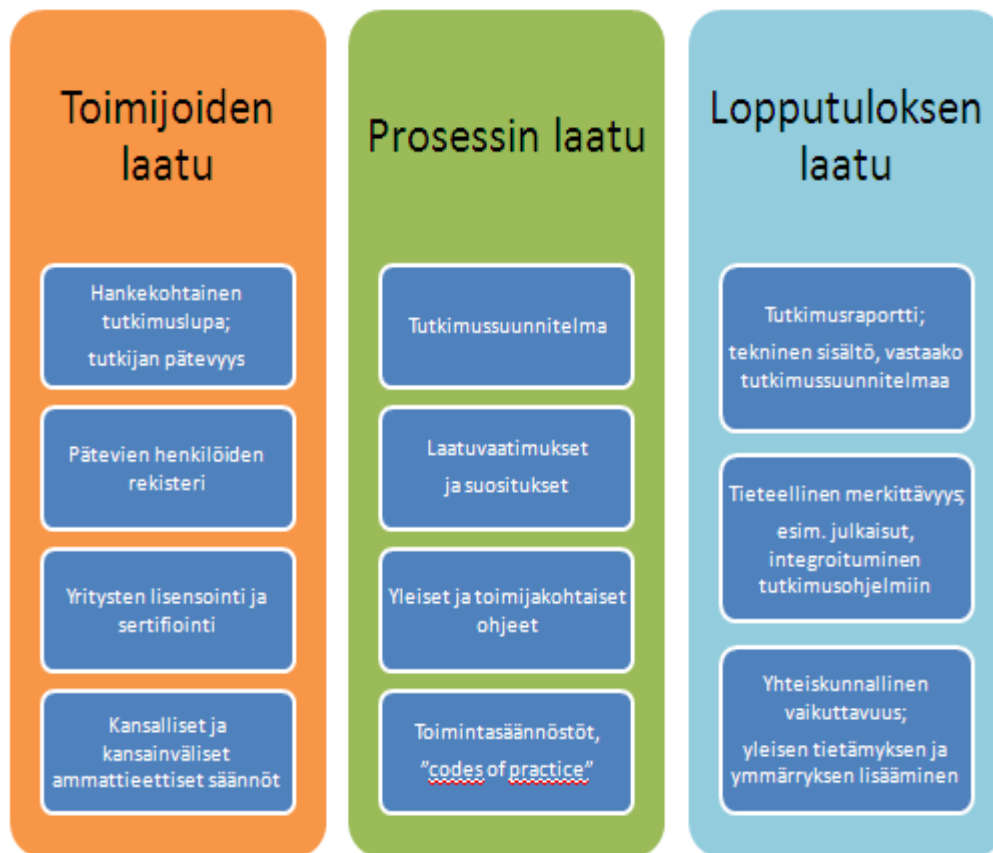
Laadunhallinnan alkuunpanijana on ollut useimmiten arkeologisesta kulttuuriperinnöstä vastaava valtiollinen toimija, kuten kulttuuriministeriö. Maissa, joissa valtion rooli arkeologisen toiminnan säätelijänä on heikko, on työhön tarttunut arkeologien ammatillinen yhteisö. Erityisesti kenttätöiden kilpailutuksen koetaan heikentäneen niiden riittävän laadun ylläpitämiseen.

Maa	Laatuvaatimusten julkaisija/päätoimija	Vuosi (1. versio)	Järjestelmän kuvaus
Belgia	-	-	Flanderin arkeologian tausta-artikkelit ja bibliografia
Hollanti	The Ministry of Education, Culture and Science/The State Inspectorate for Archaeology	2001	Valtio myöntää luvat viranomaisille ja yliopistoille ja valtiollinen arkeologinen virasto lisenssit yksityisille yrityksille, laatustandardeja noudatettava. SIKB (The Trust for Infrastructure, Quality Control and Soil Management) myöntää vapaaehtoisuuteen perustuvia laatuserifikaatteja. Arkeologisen yhdistyksen ylläpitämästä pätevien arkeologien rekisteristä luovuttu vuonna 2010. The Committee for Archaeological Quality (CvAK) valvoo laatua ja raportoi ministeriölle. Tukena valtakunnallinen arkeologinen tutkimusohjelma sekä online-esinevertailukokoelma. www.sikb.nl/upload/documents/archeo/knauk.pdf
Irlanti	Department of Environment, Heritage and Local Government/National Monuments Service	1999	Ministeriön kulttuuriosasto myöntää henkilöille lisenssit erityyppisiin tehtäviin asiantuntijaraadin haastattelun perusteella, ohjeistuksia noudatettava. Lisäksi hanke-/henkilökohtaiset tutkimusluvut. Codes of Practice -julkaisut. Ammatillisen yhdistyksen (IAI) jäsenyys, eettiset säännöt ja suositukset, ammatillinen täydennyskoulutusohjelma. Heritage Councilin opasjulkaisut. Ei varsinaisia laatustandardeja. www.archaeology.ie/en/PublicationsFormsLegislation/FileDownload99,en.pdf
Iso-Britannia	Institute for Archaeologists (IfA)	1990	Arkeologinen tutkimus ei ole Britanniassa luvanvaraista. Arkeologisen instituutin jäsen sitoutuu noudattamaan laatustandardeja, eettisiä sääntöjä, ohjeita ja suosituksia. Henkilöjäsenrekisteri sekä pätevien yritysten ja organisaatioiden rekisteri. Maankäyttöä valvovat viranomaiset ohjaavat käyttämään vain rekisteröityjä toimijoita. Paljon kilpailua. English Heritage tutkimusagenda ja opasjulkaisut. http://www.archaeologists.net/codes/ifa
Italia	-	-	Ministeriön alueellinen yli-intendentti valvoo arkeologisten kenttätöiden tasoa. Ei yksityistä sektoria eikä laatustandardeja.
Ranska	Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP)	-	INRAP ja alueelliset julkiset toimijat tekevät kaivaukset, ei käytännössä yksityistä sektoria. Kulttuuriministeriöllä arkeologian tasoa valvovia ja ohjeistavia asiantuntijajelmää, yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Sisäinen kontrolli. Ei laatustandardeja.
Ruotsi	Riksanantikvarieämbetet (RAÄ)	tekeillä	Lääninhallitus asettaa tutkimuksen tavoitteet, kilpailuttaa ja valitsee tekijän rakennuttajan puolesta sekä valvoo laatua ja kustannustehokkuutta. Julkiset ja yksityiset toimijat kilpailevat keskenään hankkeista. Ohjeistusta on, muttei varsinaisia laatustandardeja; RAÄ on käynnistänyt valmistelun. http://www.raa.se/publicerat/9789172095632.pdf
Saksa	Verband der Landesarchäologen in der Bundesrepublik Deutschland	1999	Osavaltiokohtaiset lait, käytännöt ja ohjeistukset. Monumenttivarastojen myöntämät tutkimusluvut ja yksityisten yritysten työskentelyn valvonta. Arkeologien yhdistyksen laatimat standardit apuna. Yhdistävänä elimenä osavaltionarkeologien komitea. www.landesarchaologen.de/publ/grabungsstandards_april_06.pdf
Tanska	Kulturarvsstyrelsen	-	Kaivauksia tekee 43 alueellista kulttuurihistoriallista museota; ei yksityistä sektoria. Kulturarvsstyrelsenillä on yleistä ohjeistusta, mutta ei varsinaisia laatustandardeja.
Viro	Muinsuskaitseamet	-	Kilpailua, kymmenkunta yksityistä yritystä, jotka pääasiassa vastaavat rakennushankkeisiin liittyvistä kaivauksista. Muinsuskaitseamet myöntää tutkimusluvut, ei laatustandardeja.

Taulukko 1. Esimerkkejä arkeologisten kenttätöiden laadunvalvontakäytännöistä EU-maissa.

Laadun ongelmat liittyvät mm. viranomaisten niukkoihin voimavaroihin ja maankäyttöhankkeiden toteuttajien niukkaan tietämykseen arkeologiasta. Vastuunjako on usein epäselvä. Kilpailutukseen liittyvä, sinänsä perusteltu kustannustehokkuus saattaa johtaa mm. siihen, ettei kenttätöiden tuloksia saada riittävästi julkaistuksi, mikä puolestaan heikentää arkeologian yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Kenttätöiden laadunhallinta kohdistuu kolmeen osa-alueeseen. Ensinnäkin arvioidaan 1) toimijoiden ja henkilöiden pätevyyttä, siis määritellään ja valvotaan millä koulutuksella ja osoitetulla osaamisella arkeologisia töitä voi tehdä. Toiseksi arvioidaan 2) työprosessin laatua, mitä varten määritellään ja ohjeistetaan kenttätöiden vaiheet suorittamistapoineen. Kolmanneksi arvioidaan 3) lopputuloksen laatua tutkimusraportin perusteella. Tässä yhteydessä voidaan ainakin yleisellä tasolla ja niin haluttaessa arvioida myös tutkimuksen tieteellistä merkittävyyttä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Viimeksi mainittu on arvioitavista seikoista monitahoisin ja vaikeimmin määriteltävissä. (Kaavio 1.)



Kaavio 1. Arkeologisten kenttätöiden laadunhallinnan osa-alueet ja keinot eurooppalaisissa laadunhallintajärjestelmissä.

1.1.1 Toimijoita koskeva laadunhallinta

Toimijoita koskevalla laadunhallinnalla pyritään siihen, että arkeologisten kenttätöiden henkilöstöllä on tehtäviinsä nähden riittävä osaaminen ja ammatillinen pätevyys. Ammattietiikan hallinta varmistaa osaltaan työn laatua. Pätevyyden arviointi kohdistuu yleensä suoraan henkilöihin. Suomessa on arvioitu lähinnä kaivausten johtajien pätevyyttä Museoviraston käsitellessä tutkimuslupahakemuksia. Kriteerinä on ollut arkeologin koulutus eli vähintään FM-tutkinto pääaineena arkeologia tai vastaava pätevyys. Lisäksi on edellytetty riittävää aiempaa kenttätökokemusta ja että aikaisemmat kenttätöet on asianmukaisesti raportoitu.

Yksi henkilöiden laadunhallinnan menetelmistä on ammatillisesti pätevien toimijoiden rekisteri. Tällainen rekisteri on käytössä ainakin Isossa-Britanniassa ja Irlannissa. Rekisteriä ylläpitää yleensä

arkeologien valtakunnallinen ammatillinen yhdistys ministeriön tai vastaavan tahon valtuuttamana, ja hakemuksen käsittelee erillinen asiantuntijatoimikunta. Irlannissa rekisteriin pääsyä edeltää asiantuntijoista koostuvan raadin haastattelu. Lisäksi saatetaan edellyttää suosittelijoita. Rekisterissä arkeologit on luokiteltu sen mukaan, mihin tehtäviin kullakin on pätevyys. Luokitteluun vaikuttavat tieteelliset ansiot, kuten tutkinnot ja julkaisut sekä työkokemus. Lisäksi huomioidaan erikoisosaaminen, kuten perehtyneisyys tiettyyn arkeologian osa-alueeseen tai toiseen tieteenalaan. Rekisteriin pääsemisen ehtona on sitoumus ammattieettisten sääntöjen sekä laatuvaatimusten noudattamiseen. Mikäli henkilön toimintatavoissa on esimerkiksi ammattikunnan sisältä raportoitu esiintyvän toistuvasti ongelmia, voidaan henkilö poistaa rekisteristä.

Henkilörekisteröinnin ohella toimijoita, kuten tutkimuslaitoksia, organisaatioita ja arkeologisia kenttätöitä tekeviä yrityksiä voidaan lisensoida. Hollannissa kulttuuriperinnöstä vastaava ministeriö myöntää lisenssit viranomaisille ja yliopistoille, valtiollinen arkeologinen virasto yksityisille yrityksille. Lisenssin ehtona on henkilöitä koskevien pätevyysvaatimusten täyttyminen sekä laatustandardien ja muiden ohjeistusten noudattaminen. Hollannissa on käytössä myös arkeologisille toimijoille myönnettävä laatusertifikaatti, jonka myöntäjä on maaperän käytön ja hallinnan laatua valvova säätö SIKB. Sertifikaatin hakeminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja sen tarkoituksena on hyvän laadun julkiseksi tekeminen. Auditointi tapahtuu kirjallisten dokumenttien pohjalta.

Rekisteröinnin ja lisensoinnin hyvänä puolena on kriteerien ja valvontamenettelyn läpinäkyvyys sekä se, ettei henkilön pätevyyttä tarvitse arvioida toistuvasti uudestaan esimerkiksi lupahakemuskäsittelyn yhteydessä. Lisäksi rekisteröinti mahdollistaa muita kuin luvanvaraisia kenttätöitä tekevien toimijoiden laadunhallinnan.

1.1.2 Prosessien laadunhallinta

Arkeologiset kenttätöet on ulkomaisissa laatujärjestelmissä käsitelty pääprosesseittain. Niitä ovat esimerkiksi koetutkimus, kaivaus, arkeologinen valvonta ja inventointi. Lisäksi on käsitelty mm. suojelun ja arkistoinnin prosesseja. Pääprosessit on jaettu alaprosesseihin, jotka ovat kenttätöihankkeiden osalta yleensä esityöt (valmisteluvaihe), kenttätöet ja jälkityöt (sisältäen raportoinnin).

Laatuvaatimusten määrittelyä varten on siis määriteltävä ensin prosessit ja alaprosessit toimintoiheen. Laatustandardissa määritellään kutakin prosessin vaihetta (toimintoa) ja sen yhteydessä syntyviä dokumentteja koskevat vaatimukset. Lisäksi määritellään, minkälaisella pätevyydellä minkin toiminnon saa suorittaa. Standardi koskee yleensä toiminnon lopputulosta, muttei määrittele tarkasti sitä, kuinka toiminto tulee suorittaa. Suosituksilla voidaan ylläpitää kenttätöen laatua tai ohjata sitä yhä parempaan suuntaan.

Erikseen laadittavissa ohjeissa käsitellään tarkemmin niitä tapoja ja menetelmiä, joilla hyvä lopputulos voidaan saavuttaa (esim. mittausdokumentointiohje). Ohjeet voivat olla yleisiä tai toimijakohtaisia (esim. toimijakohtainen arkistointiohje), ja ne voivat olla hyvinkin tarkkoja ja sisältää myös standardinkaltaisia määritelmiä. Prosessien laatua voidaan tukea myös code of practice -tyyppisillä ohjeistuksilla, joissa määritellään eri toimijoiden rooleja, vastuuta ja velvollisuuksia erityyppisissä hankkeissa (esim. arkeologien, maankäytön suunnittelijoiden ja museoviranomaisten vastuut kaavoitushankkeissa).

Tutkimussuunnitelma on tärkeä kenttätöiden laatua ohjaava dokumentti. Siinä määritellään mm. hankkeen tavoitteet, henkilöstö, resurssit, käytettävät menetelmät ja dokumentointiperiaatteet. Tutkimussuunnitelma tulee arvioitavaksi ennen hankkeen toteuttamista tutkimusluvan hakemisen tai tarjouskilpailuun osallistumisen yhteydessä. Hankkeen päätyttyä voidaan tutkimussuunnitelman toteutumista verrata raporttiin ja arvioida, onko asetetut tavoitteet saavutettu.

1.1.3 Lopputuloksen laadunhallinta

Arkeologisten kenttätöiden lopputuote on raportti, joka laaditaan välittömästi töiden päättyä. Jälkitöiden ja raportoinnin tavoitteena on varmistaa arkeologisen materiaalin säilyminen sekä kaivausaineiston ja tulosten käytettävyys tulevaisuudessa. Mikäli alkuperäisaineisto jää järjestämättä ja raportti tekemättä, kohdetta koskevat tiedot menetetään.

Raportin laatuvaatimukset voivat koskea sen sisältöä, muotoa ja aineistojen järjestämiseen liittyviä teknisiä seikkoja. Näiden kriteerien täytyminen ei vielä takaa kenttätöiden laatua. Kenttätöiden tulee olla myös tieteellisestä näkökulmasta merkityksellisiä. Lisäksi niiden tulee lisätä tietoa menneisyydestä ja sen kautta kohentaa kulttuuriperinnön arvostamista.

Arkeologisten kenttätöiden julkaisemattomuus, jääminen arkistoihin on ongelma myös kansainvälisesti. Tulosten tieteellinen merkityskään tulee arvioitavaksi vasta julkistamisen myötä.

Rakennushankkeiden yhteydessä toteutettuihin kenttätöihin ei ole välttämättä liittynyt tieteellisistä lähtökohdista tehtyä kysymyksenasettelua. Tämä johtuu mm. siitä, miten kenttätöiden kohteet ja tutkittavan alueen laajuus määrittyvät. Tutkittavan alueen sijainti ja laajuus määräytyvät sen mukaan, mihin rakennustyöt kohdistuvat. Suurin osa, eurooppalaisittain noin 90 %, arkeologisista kaivauksista liittyy nimenomaan rakennushankkeisiin ja niiden avulla saatu arkeologinen aineisto muodostaa suuren osan arkeologisessa tutkimuksessa käytettävästä lähdemateriaalista. Tieteellinen näkökulma on olennaista sisällyttää myös rakennushankkeisiin liittyviin kenttätöihin.

Tähän on kehitetty joitakin apuvälineitä. English Heritage laati jo 1990-luvulla ohjelman ajankohtaisista arkeologisista tutkimuskysymyksistä. Hollannissa on käytössä jatkuvasti päivittyvä, internetissä julkaistu valtakunnallinen arkeologinen tutkimusohjelma (NOaA)¹, johon on koottu eri organisaatioissa toimivien arkeologien laatimia tausta-artikkeleita ja ajankohtaisia tutkimuskysymyksiä aihepiireittäin, aikakausittain ja alueittain. Sivuston tarkoituksena on tuoda esiin, missä ovat tietämyksemme rajat ja aukot nykyisin sekä auttaa oleellisten tutkimuskysymysten hahmottamisessa ja ymmärtämisessä. Samantyyppistä sivustoa, jossa on myös kattava bibliografinen viitetietokanta, laaditaan Belgian Flanderissa². Hollannissa on arkeologien apuna myös online-esinevertailukokoelma, joka on tuonut parhaiden esineasiantuntijoiden osaamisen kaikkien kenttätöidenkäyttöön³.

Tutkimusohjelmien avulla voidaan myös ohjata resurssien käyttöä. Voimavaroja voidaan suunnata kohteisiin, joiden merkitys arkeologisen tutkimuksen kannalta arvioidaan suurimmaksi. Myös yksittäisessä kenttätöidenhankkeessa kohdentamisen liittyvät valinnat helpottuvat, kun niitä voidaan perustella laajemmassa tutkimusohjelmassa määritellyillä tavoitteilla. Tutkimusohjelmat voivat ohjata myös suojelua ja vaikuttaa muinaisjäännösten merkittävyyden arviointiin.

¹ <http://www.noaa.nl/content/start.asp>

² <http://www.onderzoeksbalans.be/>

³ <http://rob.maproject.org/get?site=rna.rob>

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus edellyttää eri käyttäjäryhmien huomioimista arkeologisen tiedon välittämisessä. Tiedon käyttäjiä ja tarvitsijoita voivat olla mm. kenttätöiden tilaaja, tiedeyhteisö, päätöksentekijät ja kansalaiset. Erityisesti viimeksi mainittujen tarpeisiin voidaan tietoa muokata ja levittää mm. lehtijuttuina, populaarijulkaisuina, esitelminä, näyttelyinä, verkkosivustoina, sosiaalisessa mediassa ja paikan päällä itse kohteessa.

2 KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

2.1 Euroopan unionin perussopimukset ja kansainväliset sopimukset

Arkeologiseen toimintaan vaikuttaa arkeologisen kulttuuriperinnön suojelun kansallinen ja kansainvälinen lainsäädäntö (valtiosopimukset) sekä muinaisjäännösten hallinnoinnista vastaavien viranomaisten toimintaa sääntelevät lait ja asetukset. Näiden lisäksi tarkastellaan kaiken arkeologisen toiminnan näkökulmasta keskeisen kansallisen säädöksen eli maamme muinaismuistolain suhdetta Suomen ympäristölainsäädäntöön.⁴

Euroopan yhteisössä (EY) ei ole yhtenäistä lainsäädäntöä tai säännöksiä, joiden nojalla jäsenmaat olisivat yhdenmukaistaneet kiinteiden muinaisjäännösten suojelua. EY:llä ei ole yksinomaista toimivaltaa muinaisjäännössuojelua, kuten ei kulttuuriperintöäkään koskevilla asioilla. Yhteisö voi ainoastaan perustamissopimuksensa 151 artiklan nojalla ja yksimielisin päätöksin esimerkiksi toteuttaa koko Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttämistä ja suojaamista edistäviä toimia. Lissabonin sopimuksen (voimaan 2009) jälkeenkin ensisijainen toimivalta kulttuuriasioissa on jäsenvaltioilla. Euroopan unioni voi toimia ainoastaan jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi.

Muiden alojen EY-lainsäädäntö voi välillisesti vaikuttaa muinaisjäännösten suojeluun kansallisella tasolla. Yhteisöllä on myös velvollisuus ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon lainsäädäntötoiminnassaan.

Suomi on sitoutunut maiseman, rakennusperinnön ja muinaisjäännösten suojelun kansainvälisiin sopimuksiin. Kansallinen lainsäädäntömme vastaa näitä sopimuksia, ja niitä toteutetaan ensisijaisesti maankäyttö- ja rakennuslain, rakennusperintölain, luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain keinoin.

Suomen valtion ratifioimia, kulttuuriympäristöä koskevia kansainvälisiä sopimuksia ovat UNESCO:n yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (Maailmanperintösopimus 1972), sopimus kulttuuriomaisuuden suojelemisesta aseellisen konfliktin sattuessa (Haagin sopimus 1954) sekä Euroopan neuvoston sopimukset rakennustaiteellisen perinnön (Granadan sopimus 1985), arkeologisen perinnön (Maltan sopimus 1992) ja maiseman (Eurooppalainen maisemayleissopimus 2006 ja Firenzen sopimus 2000) suojelusta.

2.2 Maltan sopimus

Suomi on sitoutunut tarkistettuun eurooppalaiseen yleissopimukseen arkeologisen perinnön suojelusta eli Maltan sopimukseen (SopS 26/1995). Sopimus on solmittu vuonna 1992 ja tullut voimaan vuonna 1995. Maltan sopimuksen mukaan ”*arkeologisen perinnön aineksiksi katsotaan kaikki jäännökset ja esineet sekä muut muinaisilta ajoilta periytyvät ihmisen toiminnan jäljet, joita säilyttämällä ja tutkimalla voidaan selvittää ihmiskunnan historiaa ja sen suhdetta luonnonympäristöön, joiden ensisijaisia tietolähteitä ovat kaivaukset, tutkimukset ja muut ihmiskunnan ja sen ympäristön tutkimusmenetelmät*”. Arkeologisten kenttätöiden ja niiden laadun kannalta olennaisimpia Maltan sopimuksen määräyksiä ovat seuraavat.

Sopimuspuolet ovat arkeologista perintöä suojellakseen ja arkeologisen tutkimustyön tieteellisen merkityksen taatakseen sitoutuneet:

- Toteuttamaan kaivauksia ja muuta arkeologista toimintaa koskevia lupa- ja valvontamenettelyjä.

⁴ Kohdat 2.1, 2.2, 3.1 ja 3.4 pohjautuvat Museoviraston muinaismuistolain 15 §:n mukaisten pelastuskaivausten toteuttamista selvittäneen työryhmän raporttiin (2009).

- Varmistamaan, että kohteita vahingoittavia tutkimuksia saavat suorittaa vain pätevät ja niihin erityisesti valtuutetut henkilöt.
- Varmistamaan, että arkeologit ja maankäytön suunnittelijat neuvottelevat johdonmukaisesti keskenään, jotta maankäyttösuunnitelmien haitalliset vaikutukset arkeologiseen kulttuuriperintöön voidaan tunnistaa ja tarvittaessa ehkäistä suunnitelmia muuttamalla.
- Mahdollistamaan riittävien resurssien ja ajan varaamisen tieteelliselle tutkimukselle ja sen tulosten julkaisemiselle, mikäli maankäyttösuunnitelmien muuttaminen ei ole mahdollista.
- Arkeologisen kulttuuriperinnön suojelemiseen mahdollisuuksien mukaan löytöpaikallaan, maankäytön ja sen suunnittelun yhteydessä.
- Lisäämään resursseja maankäyttöhankkeiden aiheuttamia tutkimuksia varten:
 - Ryhtymällä tarvittaviin toimiin suurehkojen yleisten tai yksityisten maankäyttöhankkeiden aiheuttamien arkeologisten toimenpiteiden kaikkien kulujen kattamiseksi yleisistä tai yksityisistä rahoituslähteistä tarkoituksenmukaisella tavalla.
 - Varmistamalla, että samoin kuin tällaisten hankkeiden menoarviossa varaudutaan ympäristö- ja aluevaikutusten arviointiin, niissä myös otetaan huomioon alustavat arkeologiset selvitykset ja esitutkimukset, niiden tieteellisten tulosten raportointi, samoin kuin täydellinen julkaiseminen ja dokumentointi.

3 SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Muinaismuistolaki

Kansallisella tasolla muinaisjäännösten suojelua ja niihin kajoamista sääntelee Suomessa ensisijaisesti muinaismuistolaki (MML 295/1963). Lain 1 §:n mukaan kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja, joten niiden kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu niihin kajoaminen on kielletty ilman muinaismuistolain nojalla annettua lupaa. Muinaismuistolain mukaan kiinteiden muinaisjäännösten rauhoitusta valvoo *Museovirasto* (MML 3 §).

Muinaisjäännöksiä ovat ihmisen toiminnan tuloksena syntyneet, käytöstä pois jääneet, maassa tai vedessä säilyneet esihistorialliset tai historialliset kerrostumat, rakenteet tai sellaisen osat.

Muinaismuistolain 2 §:ssä on luettelo kiinteistä muinaisjäännöksistä, mutta laissa ei anneta niille ikärajaa. Laissa käytetään sanamuotoja ”muinaisilta ajoilta peräisin oleva”, ”muinainen”, ”ihmisten muinoin tekemä” ja ”muinaisaikainen”. Irtainten muinaisesineiden ja hylkyjen osalta ikäraja on sata vuotta. Hylkyjen kohdalla vuosia aletaan laskea aluksen oletetusta uppoamisajankohdasta (941/2002, laki muinaismuistolain 20 §:n muuttamisesta).

Kiinteään muinaisjäännökseen kajoaminen on mahdollista kolmessa eri menettelyssä:

- 1) Museovirastolla on 10 §:n nojalla oikeus tutkia kiinteää muinaisjäännöstä. Museovirasto voi myös määräämillään ehdoilla antaa toiselle luvan muinaisjäännöksen tutkimiseen.
- 2) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi MML:n 11 §:n nojalla, milloin kiinteä muinaisjäännös tuottaa sen merkitykseen verraten kohtuuttoman suurta haittaa, hakemuksesta antaa luvan kajoata muinaisjäännökseen tavalla, joka muutoin olisi 1 §:n mukaan kielletty. Lupahakemusta ratkaistaessa ELY -keskuksen on kuultava Museovirastoa ja maanomistajaa. Lupaan voidaan sisällyttää tarpeelliseksi katsottuja ehtoja. Jos myönteinen kajoamislupa on Museoviraston lausunnon vastainen, se on alistettava opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistettavaksi.
- 3) Yleistä työhanketta tai kaavoitusta suunniteltaessa on MML:n 13 §:n mukaisesti hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä. Jos niin on laita, on asiasta neuvoteltava Museoviraston kanssa. Neuvottelussa on kuultava maanomistajaa. Jollei neuvottelussa päästä yksimielisyyteen, on Museoviraston alistettava asia valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Edellä mainittujen menettelyjen seurauksena tapahtuvaan kajoamiseen liittyy muutamia käytännöllisiä säännöksiä:

- Milloin yleisen tai suurehkon yksityisen työhankkeen toteuttaminen koskee kiinteää muinaisjäännöstä siten, että siitä aiheutuu muinaisjäännöksen erityinen tutkiminen tai erityisiä toimenpiteitä sen säilyttämiseksi, on hankkeen toteuttajan korvattava tästä johtuvat kustannukset tai osallistuttava niihin, mikäli sitä olosuhteet huomioon ottaen ei ole katsottava kohtuuttomaksi (MML 15 §). Pienten yksityisten työhankkeiden osalta kustannusten korvaamisesta ei ole lain säännöstä, joten näiden on katsottu kuuluvan valtion korvattaviksi, jos valtio on toimenpiteen hyväksynyt.
- Muinaisjäännöksen tutkimisesta MML:n 10 §:n nojalla on hyvissä ajoin todisteellisesti ilmoitettava maanomistajalle tai -haltijalle (21 §). Em. tahojen lupaa toimenpiteelle ei kuitenkaan ole säädetty tarvittavan.

- MML: n 11 §:ään perustuva kajoamislupahakemus ja 13 §:ään perustuva ilmoitus siitä, että yleinen työhanke tai kaavoitus tulee koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä, on käsiteltävä kiireellisinä. Tutkiminen ja toimenpiteet, joista 15 §:ssä on säädetty, on myös suoritettava kiireellisesti (23 §).

Muinaismuistolain lisäksi on arkeologisten tutkimusten yhteydessä otettava huomioon *laki kulttuurisineiden maastaviennin rajoittamisesta* (115/1999), mikäli jälkitoita suunnitellaan tehtäväksi muussa maassa kuin Suomessa.

3.2 Suomen ympäristölainsäädäntö suhteessa muinaismuistolakiin

Muinaismuistolain mukaiset menettelyt tulevat tavallisesti sovellettaviksi muun ympäristölainsäädännön alaan kuuluvien rinnalla. Muinaismuistolain 1§:n mukainen kajoamiskielto ja menettelyt ovat voimassa riippumatta siitä, onko muinaismuistolakiin viitattu tai kulttuuriympäristön suojele muuten huomioitu muussa lainsäädännössä. Ympäristölainsäädännön noudattamista valvovien viranomaisten ja muinaismuistolain noudattamista valvovan Museoviraston yhteistyö on avainasemassa, jotta tämä velvoite tulee asianmukaisesti ja ajoissa huomioiduksi.

Kaavoituksen ja rakentamisen osalta keskeisin sovellettava laki on *maankäyttö- ja rakennuslaki* (132/1999). Maankäyttö- ja rakennuslaissa maankäytön suunnittelun tavoitteeksi säädetään kulttuuriarvojen vaalimisen edistäminen riittävään vaikutusten arviointiin perustuen (MRL 5 §). Vaikutusten arviointi tehdään kulttuuriympäristön arvoja koskevan tutkimustiedon avulla, ja museoviranomaiset voivat lausunnoissaan edellyttää uusia arkeologisia selvityksiä lainsäädännön nojalla esim. kaavoitushankkeiden yhteydessä. Kaavan tulee perustua *riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin* (MRL 9 §), joihin voivat kuulua siis sekä arkeologisen kulttuuriperinnön inventoinnit että muut vaikutusten arvioinnin näkökulmasta tarpeelliseksi katsotut tutkimukset.

Muinaismuistolain 13 § täydentää maankäyttö- ja rakennuslain ympäristövaikutusten selvittämistä koskevaa 9 §:ää sekä kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskevaa 8 lukua. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:ssä nimenomaisesti säädetään, että "*kaavaa laadittaessa, hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä muinaismuistolain 13 §:ssä säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä muinaismuistolaisissa säädetään.*" Tutkimustarvetta voidaan perustella maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n ja 197 §:n lisäksi *maankäyttö- ja rakennusasetuksen* (875/1999) 1 §:n nojalla.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä säädetään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa: Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset mm. kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön.

Lakia ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994) sovelletaan sellaisiin hankkeisiin, joiden osalta Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöön paneminen edellyttää arviointia, taikka joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi. Laadulliset tavoitteet määritellään YVA-prosessissa, YVA-ohjelman laatimisvaiheessa. Lain mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan Suomessa tai sen alueen ulkopuolella aiheuttamia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia mm. kulttuuriperintöön. Lakia sovellettaessa otetaan huomioon, mitä hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista on muussa yhteydessä selvitetty, sekä sovitetaan yhteen mahdollisuuksien mukaan eri lainsäädännöissä edellytetyt selvitykset.

Maa-ainesten ottamisella on usein vaikutusta arkeologiseen kulttuuriperintöön. *Maa-aineslain* (555/1981) 6 §:n mukaan maa-ainesluvan myöntämisessä tulee tutkia, ettei ottaminen ole ristiriidassa lain 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. Rajoituksissa ei ole mainittu kulttuuriperintöä, vaan lähinnä maisema- ja luonnonarvot. Lain 1 §:n mukaan ainesten ottamisessa on maa-aineslain lisäksi noudatettava, mitä muualla laissa säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Metsän hoito ja käyttäminen vaikuttaa suoraan arkeologiseen kulttuuriperintöön maata muokkaavien uudistustoimenpiteiden osalta. *Metsälain* (822/2010) 2 §:n mukaan metsän hoitamisessa ja käyttämisessä on metsälain lisäksi noudatettava, mitä muinaismuistolain 1, 4, 5 ja 13–16 §:ssä sekä luonnonsuojelulain eräissä säännöksissä taikka muussa laissa säädetään. Hakkuu- ym. toimenpiteistä on pääsääntöisesti tehtävä metsäkeskukselle 14 §:n mukainen metsänkäyttöilmoitus viimeistään 14 päivää ennen toimenpiteen aloittamista. Tämän ajan puitteissa ei muinaismuistolain asettamia velvoitteita välttämättä havaita ajoissa.

Kaivoslain (621/2011) 3 §:n mukaan sovelletaan kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin kaivoslain mukaan toimittaessa muun muassa muinaismuistolakia. Lain 37 §:n mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa koskevasta hakemuksesta lausunto tarvittaessa toimialallaan yleistä etua valvovilta viranomaisilta. Lupahakemuksessa on esitettävä selvitys toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista ottaen huomioon suunniteltujen toimenpiteiden laatu ja laajuus. Malminetsintä ei kuitenkaan ole aina luvanvaraista toimintaa. Tuoretta lakia koskevissa perusteluissa viitataan useasti muinaismuistolakiin, sen suojaamien kohteiden huomioimiseen kaivoslain mukaisissa menettelyissä sekä Museoviraston kuulemiseen ao. yhteyksissä (HE 273/2009).

Vesilain (587/2011) sääntelemät toimenpiteet voivat vaikuttaa sekä vedenalaiseen että maalla olevaan arkeologiseen kulttuuriperintöön. Vesilain 1 luvun 2 §:ssä on todettu, että vesilakia sovellettaessa ja muutoin vesilain mukaan toimittaessa on noudatettava, mitä mm. muinaismuistolaissa ja sen nojalla säädetään tai määrätään. Vesilain 3 luvussa on säädetty luvanvaraisista vesitaloushankkeista, jonka lisäksi lain 2 luvun 15 § sisältää ilmoittamisvelvollisuuden myös pienimuotoisista vesihankkeista. Lain 11 luvun 6 §:n mukaan lupahakemuksista on pyydettävä lausunto asianomaisilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta, jollei lausunnon pyytäminen näiltä ole ilmeisen tarpeetonta. Vesitalousasetuksessa (1560/2011) on tarkempia säännöksiä vesitaloushankkeita koskevista lupahakemusmenettelyistä. Hakemuksissa tarpeen mukaan esitettävään selvityksiin kuuluu asetuksen 2 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan selvitys muinaismuistolain nojalla rauhoitetuista kohteista ja muista niihin rinnastettavista kohteista sekä arvio hankkeen vaikutuksista niihin.

Ympäristönsuojelulakia (86/2000) sovelletaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista ja toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen hyödyntämiseen tai käsittelyyn. Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan mm. erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä. Lain 2 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi on noudatettava, mitä muussa laissa säädetään. Maa-aines-, metsä-, kaivos- ja vesilakien mukaisissa toiminnoissa voi kyseisten lakien lupamenettelyjen ohella tulla noudatettavaksi ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupaprosessi. Laissa on nimenomaisesti velvoitettu ympäristölupa-asiaa käsiteltäessä pyytämään lausunto yleistä etua valvovilta viranomaisilta ja ottamaan lausunnot huomioon lupa-asiaa ratkaistaessa, mikä edesauttaa mm. kiinteiden muinaisjäännösten suojelua.

Maantielaki (503/2005) koskee yleiseen liikenteeseen luovutettuja valtion ylläpitämiä teitä. Ennen maantien rakentamista on pääsääntöisesti laadittava ja hyväksyttävä tiesuunnitelma. Hankkeista, joiden

vaikutukset eivät ole vähäiset, täytyy olla myös yleissuunnitelma, riittävä asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava sekä tarvittaessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen arviointi. Suunnitelmien tulee sisältää arviot tien vaikutuksista. Lain 17 §:n mukaan yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee pääsääntöisesti perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Yleis- ja tiesuunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Viittaus muun lainsäädännön noudattamiseen puuttuu. Tienpitoviranomaisen on pyydettävä suunnitelmasta lausunto niiltä maakunnan liitoilta ja kunnilta, joiden alueelle suunnitelma sijoittuu tai joiden alueella suunnitelman vaikutukset muutoin ilmenevät. Muulta viranomaiselta on pyydettävä lausunto, jos se on päätösharkinnassa tarpeen.

Yksityisistä teistä annetussa laissa (358/1962) ei ole yleistä lupamenettelyä yksityisen tien tekemiseen. Lain 7 §:n mukaan tietä ei saa tehdä, jos sen tekemisestä voi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentymistä taikka muu niihin verrattava yleisen edun loukkaus. Tietoimituksessa käsitellään mm. oikeutta tien tekemiseen toisen omistaman kiinteistön kautta tai oikeutta tien käyttämiseen. Lain 51 b §:n mukaan tietoimituksessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Viittaus muun lainsäädännön noudattamiseen puuttuu.

Luonnonsuojelulaissa (1096/1996) on lisäksi säädetty rajoituksia, jotka tulee ottaa huomioon muinaismuistolain mukaisia arkeologisia tutkimuksia suoritettaessa. Tällaisia ovat mm. suojelualueita koskevat liikkumisrajoitukset ja kielto vahingoittaa puita, pensaita ja kasveja, samoin kuin eläin- ja kasvilajien rauhoitukseen liittyvät säännökset.

3.3 Museoviraston ja muiden viranomaisten toimintaa sääntelevä lainsäädäntö

Arkeologiseen toimintaan liittyvää viranomaistyötä ohjaavat sekä kulttuuriympäristön suojelua että viranomaisten toimintaa ja hallintomenettelyä koskevat oikeussäännökset. Yleisiä hyvää hallintoa ja viranomaisten toimintaa säänteleviä lakeja ovat *hallintolaki* (434/2003), *hallintolainkäyttölaki* (586/1996) sekä *laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki* (621/1999). Muinaismuistolaisissa määritellyjä suojelutehtäviä hoitavaa asiantuntijaviranomaista eli Museovirastoa koskevat lisäksi *laki* (282/2004) ja *asetus* (407/2004) *Museovirastosta*.

Museovirastosta annetun lain (282/2004) mukaan Museoviraston tehtävänä on toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena (2.1 § 2). Suojelulla tarkoitetaan lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 3/2004) mukaan toimintaa, jolla pyritään kulttuuriperinnön säilymiseen, sen välittymiseen tulevaisuuteen ja muutosten hallintaan. Asiantuntijaviranomaisena Museovirasto osallistuu maankäytön suunnitteluun antamalla lausuntoja kulttuuriympäristön huomioon ottamisesta ja käymällä neuvotteluja kuntien, rakennuttajien ja maankäytön suunnittelijoiden kanssa. Museovirasto valmistelee kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelua koskevia ohjeita ja suojeluohjelmia sekä osallistuu suojelun valvontaan. Kulttuuriperinnön säilyttämiseen pyritään paitsi välittömin aktiivisin toimin esimerkiksi kartuttamalla Museoviraston omia kokoelmia ja osallistamalla maankäytön suunnitteluun, myös vaikuttamalla kulttuuriperinnön yhteiskunnalliseen arvostukseen. (HE 3/2004.)

Museovirastosta annetussa asetuksessa (407/2004) säädetään Museoviraston tehtäviksi huolehtia kulttuuriympäristön suojelusta ja sen valvonnasta sekä alan kehittämisestä (1.1 § 2 k.) sekä viraston toimialaa koskevan lainsäädännön toteutumisesta yhdessä muiden viranomaisten ja muun museolaitoksen kanssa (1.1 § 10 k.). Lisäksi Museoviraston tehtävänä on suorittaa arkeologian,

historian, kansatieteen, merihistorian, numismatiikan, rakennushistorian ja taidehistorian alaan kuuluvaa tallennusta ja tutkimusta ja harjoittaa alan julkaisu- ja toimintaa (1.1 § 4 k.) sekä huolehtia arkeologisen, meriarkeologisen ja kulttuurihistoriallisen aineiston konservoinnista (1.1 § 5 k.).

3.4 Palvelujen tarjoamista ja kilpailuttamista koskeva lainsäädäntö

Palvelujen tarjoamisen vapaus tarkoittaa Euroopan unionin jäsenvaltiolle kieltoa rajoittaa muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa. Palvelujen tarjoamisen vapaus on yksi sisämarkkinoiden neljästä perusvapaudesta, joita osin EY:n perustamissopimuksen ja osin oikeuskäytännön nojalla on ollut mahdollista kansallisella lainsäädännöllä rajoittaa, jos tähän on hyväksyttävä yleiseen etuun liittyvä peruste.

Historiallisten ja arkeologisten kansallisaarteiden suojelu voi olla yksi tällainen rajoitusperuste. Se on mainittu EY:n perustamissopimuksessa tavaroiden liikkumisen vapauden hyväksyttävänä rajoitusperusteena, mutta palvelujen tarjoamisen vapauden osalta sitä ei perustamissopimuksessa ole mainittu eikä asiaa tiettävästi ole käsitelty Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. Kuitenkin Ranskassa vuonna 2001 säädetyistä laista, joka sisälsi valtion monopolin arkeologisiin pelastuskaivauksiin, tehtiin Euroopan komissiolle kantelu, jonka komissio jätti tutkimatta (päätös 2.4.2003). Lissabonin sopimus ei ole merkinnyt muutosta tähän tilanteeseen.

Sen selvittämiseksi, mitä palvelujen tarjoamisen vapauden edistäminen käytännössä tarkoittaisi arkeologisten kenttätöiden osalta, tarkastellaan seuraavaksi kahta asian kannalta keskeistä direktiiviä kotimaisine täytäntöönpanosäädöksineen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2006/123/EY) palveluista sisämarkkinoilla (niin sanottu palveludirektiivi) velvoittaa palvelujen tarjoamiseen liittyvien vaatimusten, esim. lupajärjestelmien, syrjimättömyyteen ja hallinnolliseen yksinkertaistamiseen. Palveludirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön *lailla palvelujen tarjoamisesta* (1166/2009). Palveludirektiivi koskee vain taloudellista vastiketta vastaan suoritettavia palveluja ja siltä osin kuin asianomainen toiminta on avointa kilpailulle (direktiivi ei sinänsä velvoita vapauttamaan palveluja kilpailulle). Useita palveluja on nimenomaisesti suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mutta näiden joukossa eivät ole arkeologiset palvelut, joten lähtökohtaisesti ne voisivat kuulua direktiivin soveltamisalaan siltä osin kuin ne ovat avoimina kilpailulle.

Palveludirektiiviä sovelletaan kuitenkin ainoastaan vaatimuksiin, jotka vaikuttavat palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Näin ollen direktiivi ei vaikuta sellaisiin vaatimuksiin, joilla ei nimenomaisesti säännellä palvelutoimintaa tai jotka eivät vaikuta siihen, mutta joita palveluntarjoajien on noudatettava taloudellisen toimintansa harjoittamisessa samalla tavalla kuin yksityishenkilöinä toimivien ihmisten. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi maan kehittämistä ja käyttöä sekä kaavoitusta koskevat säännöt ja rakennuksia koskevat standardit ja tällaisten sääntöjen noudattamatta jättämisestä määrättävät hallinnolliset seuraamukset. Muinaismuistolain mukaiset rauhoitussäännökset ja niistä johtuva tutkimuslupajärjestelmä voidaan myös lukea tähän kategoriaan, jolloin direktiivi ei sovellu tutkimuslupajärjestelmään.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2005/36/EY) ammattipätevyyden tunnustamisesta vahvistaa säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion, joka vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä, on tunnustettava ammattipätevyys, joka

on hankittu yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa ja joka antaa kyseisen pätevyyden haltijalle oikeuden harjoittaa siellä samaa ammattia.

Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön *lailla ammattipätevyyden tunnustamisesta* (1093/2007). Säänneltyllä ammatilla tarkoitetaan lain mukaan virkaa tai tehtävää, jonka aloittamisen tai harjoittamisen edellytyksenä on, että henkilö täyttää tietyt laissa tai asetuksessa säädetyt ammattipätevyyttä koskevat vaatimukset. Arkeologian alalla ei ole kansallista erityislainsäädäntöä ammattipätevyysvaatimuksista. Toisaalta direktiivin määritelmä säännellyistä ammatista on kansallisen lain määritelmää väljempi: "*ammattitoiminta, jonka aloittamisen tai harjoittamisen tai jonkin harjoittamisen muodon edellytyksenä on, suoraan tai välillisesti, lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla tietyt ammattipätevyyden omaaminen*".

Edellä mainitun määritelmän perusteella olisi arkeologin ammatti mahdollista tulkita säännellyksi ammatiksi direktiivin tarkoittamassa mielessä silloin, kun Museovirasto muinaismuistolain (ja Maltaan sopimuksen) nojalla edellyttää ammattipätevyyttä tutkimusluvan ehtona. Tällöin on ratkaistava menettelyllinen kysymys siitä, voiko Museovirasto päättää muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen tuottamasta kelpoisuudesta. Lain 5 §:n mukaan Opetushallitus päättää muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen tuottamasta kelpoisuudesta säänneltyyn ammattiin, ellei muualla toisin säädetä. Hallituksen esityksen (26/2007) mukaan päätöksen kelpoisuudesta tekee muu taho kuin Opetushallitus, jos näin on erityisesti säädetty. Erityissäännös muinaismuistolain tutkimusluvan osalta kuitenkin puuttuu.

Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta koskee lisäksi väliaikaista ja satunnaista palvelujen tarjoamista. Lain 16 §:n mukaan jos toiseen jäsenvaltioon laillisesti sijoittautunut ammatinharjoittaja tarjoaa palveluja Suomessa väliaikaisesti ja satunnaisesti, palvelun tarjoamisen vapautta ei voi rajoittaa ammattipätevyyteen liittyvästä syystä. Palvelun tarjoajaan sovelletaan kuitenkin kansallisia säännöksiä, jotka koskevat välittömästi ammattipätevyyttä tai ammatillista valvontaa. Hallituksen esityksessä (26/2007) lainkohtaa selvennetään seuraavasti: väliaikaisen ja satunnaisen palvelun tarjoamisessa lähtökohtana on, ettei henkilön ammattipätevyyttä tutkita vastaanottavassa jäsenvaltiossa lukuun ottamatta tiettyjä säänneltyjä ammatteja, joilla on kansanterveyteen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia. Arkeologisten kenttätöpalvelujen osalta ammattipätevyyden tutkiminen-tutkimusluvan edellytyksenä on joka tapauksessa perusteltavissa EU:n perussopimusten nojalla.

3.4.1 Kilpailunrajoitukset

Laki kilpailunrajoituksista (480/1992) koskee elinkeinonharjoittajien välisiä sopimuksia, päätöksiä ja menettelytapoja. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammatillisesti pitää kaupan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita tai palveluksia.

Kilpailuvirasto on antanut 2000-luvun alussa kaksi lausuntoa Museoviraston toiminnasta ja kilpailutilanteesta arkeologian alalla. Lausunnossaan 23.8.2002 (dnro 786/61/2001) virasto totesi, että Museovirasto toimii erityislainsäädännön nojalla, jolloin Kilpailuvirasto ei voi puuttua sen toimintaan suoraan kilpailunrajoituslain perusteella. Kilpailuviraston on kuitenkin puuttuttava elinkeinonharjoittajien toimintaa vaikeuttaviin menettelyihin.

Kilpailuvirasto on lausunnossaan katsonut, että muinaismuistolain 10 § ei estä kilpailun hyödyntämistä arkeologisissa tutkimuksissa, koska Museovirasto voi määräämillään ehdoilla antaa toisellekin luvan muinaisjäännöksen tutkimiseen. Esimerkiksi julkisia hankintoja koskeva

lainsäädäntö ja nykyiset projektirahoitusehdot edellyttävät taloudellista kilpailua varojen käytön tehostamiseksi. Menettelyllisesti Kilpailuvirasto on kehottanut Museovirastoa eriyttämään oman työn tarjoamiseen liittyvät menettelytavat hallinnollisista päätöksistään sekä avoimemmin tiedottamaan ja tarkemmin ohjeistamaan menettelytavoista ja kaivausten suorittajista.

Kilpailuvirasto on myös tarkastellut täyttävätkö Museoviraston suoritteet julkisen suoritteen tunnusmerkit ja kehottanut Museoviraston maksuasetusta seuraavan kerran tarkistettaessa rajaamaan julkisoikeudelliset suoritteet pelkästään julkisen vallan käyttöä edellyttäviin suoritteisiin. Kilpailuvirasto antoi asiassa uuden lausunnon 27.9.2007 (dnro 310/61/07). Kilpailuvirasto muistutti, että julkisen vallan käyttäminen ei ole elinkeinotoimintaa, mutta julkista valtaa käyttävien viranomaisten lupa-, tuki- ja velvoitteita sisältävät päätökset voivat vääristää ja vahingoittaa kilpailua.

3.4.2 Julkiset hankinnat

Julkisista bankinnoista annettu laki eli bankintalaki (348/2007) noudattaa Euroopan yhteisön julkisia hankintoja koskevia direktiivejä. Lakia noudattavat viranomaiset, julkiset laitokset ja julkisin varoin tai julkisella tuella hankintoja tekevät. Yksityisiä yrityksiä laki ei velvoita. Arkeologisten kenttätöiden osalta kysymys on laissa tarkoitetuista palveluhankinnoista, jos niiden arvonlisäveroton arvo ylittää kansallisen kynnyсарvon. Palvelujen kansallinen kynnyсарvo nousi hankintalain muutoksien myötä 30 000 euroon 1.6.2010 alkaen.

Lain 8 §:n mukaan lakia ei sovelleta esim. palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämisspalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettua palvelua kokonaan. **Hallituksen esityksen (50/2006) mukaan** säännöksellä pyritään edistämään EY:n perustamissopimuksen 163 artiklan mukaista tutkimuksen ja teknologian kehittämistä Euroopan yhteisössä.

Soveltamisalaa eivät käytännössä kuuluisi esimerkiksi julkisten tiedeyhteisöjen ja yksityisten tahojen yhteisesti rahoittamat tutkimusohjelmat. Myös muiden hankintayksiköiden tutkimusyhteistyö yksityisten tahojen kanssa kuuluisi poikkeuksen piiriin säännöksen edellytysten täyttyessä. Lainkohdassa tarkoitettujen tutkimushankkeiden tunnistamisessa merkityksellisiä tekijöitä ovat myös tutkimuksen avoimuus ja tutkimuksen hyödynnettävyys mahdollisimman laajasti. (HE 50/2006.)

Hankintalaki tulisi sovellettavaksi lähinnä vain alihankintatyyppiseen, hankintayksikön täysin maksamaan ja yksinomaan hankintayksikön käyttöön tulevaan tutkimus- ja kehitysohjelmaan. Alihankintatyyppistä tutkimusta on muun muassa selvästi olemassa olevat palvelut, kuten laboratorio-, mittaus- ja testauspalvelut sekä tavanomaiset konsultointipalvelut, jotka voidaan hankkia useammalta eri toimittajalta. Näissä tilaaja määrittelee hankittavan palvelun sisällön ja vastaa kustannuksista kokonaisuudessaan. (HE 50/2006.)

Muinaismuistolain 10 §:n tutkimuslupaa edellyttävät tutkimukset ovat lähtökohtaisesti avoimia ja tuloksiltaan laajasti hyödynnettävissä. Tutkimuslupaprosessi itsessään aiheuttaa sen, että tilaaja ei voi itsenäisesti määrittellä hankittavan palvelun sisältöä eikä hankkia palvelua vapaasti haluamaltaan toimittajalta. Tutkimukset eivät yleensä ole yhteisrahoitteisia, mutta tämä ei lakiperustelujen mukaan ole määräävä kriteeri, vaan yksi mahdollinen lain soveltamisalan ulkopuolelle jäämistä osoittava tunnusmerkki.

Edellä kerrotuista syistä hankintayksiköt voivat itse harkita, onko hankintalakia sovellettava arkeologisiin kenttätöihin. Museovirasto ei voi yleispätevästi ohjeistaa hankintayksiköitä asiassa, vaan lain noudattamista valvoo markkinaoikeus. Hankintalain noudattamisen osalta on lisäksi huomioitava, että arkeologisten kenttätöiden edetessä saattaa ilmetä yllätyksiä, jotka aiheuttavat lisätilaustarpeen.

3.5 Tekijänoikeudet

Tekijänoikeudella suojataan ja edistetään henkistä luomistyötä sen eri muodoissa. Sen lähtökohtana on kulttuurihyödykkeiden tuotannon ja saatavuuden edellytysten turvaaminen, joka luo pohjaa kansalliselle kulttuurille ja yhteiskunnan kehitykselle. Tekijänoikeuksia säädellään kansallisella lainsäädännöllä, EU:n direktiiveillä ja kansainvälisillä sopimuksilla. Suomessa tekijänoikeusasioista vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö.

Tekijänoikeus ei suojaa aihetta, ideaa, metodia, periaatetta, tietosisältöä tai juontaa vaan sitä muotoa, joka niille annetaan. Kaikki teokset eivät saa tekijänoikeudellista suojaa. Jotta teos saa tekijänoikeuden suojaa, on teoksen ylitettävä nk. teoskynnys. Kirjallisissa teoksissa teoskynnys ylittyy herkästi. Valokuvat saavat tekijänoikeuslain mukaista suojaa teoksina tai valokuvina. Tällöin tekijänoikeuden sijaan puhutaan nk. lähioikeuksista.

Tekijänoikeus koostuu taloudellisista ja moraalisisista oikeuksista. Taloudellisiin oikeuksiin kuuluu yksinoikeus valmistaa teoksesta kappaleita sekä saattaa teos yleisön saataviin. Kaikenlainen teoksen kopiointi on teoskappaleiden valmistamista. Teoksen saattaminen yleisön saataviin saattaa tapahtua esimerkiksi internetin kautta. Moraaliset oikeudet koostuvat isyysoikeudesta, respektioikeudesta, luoksepääsoikeudesta, katumisoikeudesta ja klassikkosuojasta. Isyysoikeus velvoittaa ilmoittamaan tekijän nimen teoskappaleita valmistettaessa ja saatettaessa teos yleisön saataviin.

Tieteellisessä tutkimustyössä tekijänoikeus jakautuu kahtia. Toisaalta tekijänoikeudella suojattua aineistoa käytetään lähdemateriaalina varsinaisessa tutkimustoiminnassa, jolloin käytettävä aineisto saattaa koostua hankkeen osapuolten, yksittäisten tutkijoiden ja täysin ulkopuolisten alihankkijoiden tuottamista aineistoista. Toisaalta hankkeessa taas syntyy tuloksia. Näihin liittyvistä tekijänoikeuksista tulee sopia yhtäältä alkuperäisten oikeudenhaltijoiden kanssa ja toisaalta hankkeen osapuolten, kuten tutkijoiden, tutkimuslaitoksen ja yritysten kesken.

Tekijänoikeuslaissa suojataan myös tietokantoja. Ne voidaan suojata joko kirjallisina teoksina tai niin sanotun *sui generis* -suojan avulla, jolloin suoja kohdistuu tietokannan keräämiseen, valmistamiseen tai esittämiseen käytettyyn huomattavaan työmäärään. Mikäli tietokanta taas on suojattu kirjallisena teoksena, suojan kohteena on tietojen valinta ja järjestäminen tietokantaan. Julkishallinnossa tietovarantoja kerätään pääasiassa omaan käyttöön ja yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Tietokantojen kerääminen ja ylläpitäminen ei yleensä ole riippuvainen kerättävistä käyttö- tai irrotusmaksuista eli se ei ole markkinaehtoista toimintaa. Jos tietokanta ja siihen välittömästi liittyvä teos on luotu täytettäessä työ- tai virkasuhteesta johtuvia työtehtäviä, tekijänoikeus tietokantaan ja teokseen siirtyy työnantajalle suoraan lain nojalla.

Tekijänoikeus on voimassa teoksen syntyhetkestä lähtien. Valokuvaajalle syntyy tekijänoikeus tai sen lähioikeus heti kuvan ottohetkellä. Teosten tekijänoikeussuojan voimassaoloaika on pääsääntöisesti 70 vuotta tekijän kuolinvuodesta. Oikeus valokuvaan on voimassa, kunnes 50 vuotta on kulunut sen vuoden päättymisestä, jona kuva valmistettiin. Sui generis -suoja-aika on 15 vuotta tietokannan valmistumisesta tai saattamisesta ensimmäisen kerran yleisön saataviin.

Toimeksiannosta syntyneitä teoksia määrittää yhtäläillä tekijänoikeuden yleiset säännöt oikeuksien siirtymisestä, mutta toimeksiantajaa saa luonnollisesti käyttää teosta siihen tarkoitukseen, mitä varten toimeksianto on tehty. Julkisuuslaki ja tekijänoikeuslaki sisältävät kuitenkin rajoituksia

tekijänoikeuksiin. Ellei rajoituksista olisi säädetty, olisi viranomaistoiminnan harjoittaminen ja yhteiskunnallisten etujen toteuttaminen hankalaa. Asiakirjajulkisuus ja oikeudenhoito edellyttävät tekijänoikeudella suojattujen tai lähioikeussuojaa nauttivien teosten käyttämistä.

Tekijänoikeuslaissa on erikseen mainittu asiakirjajulkisuuden ja oikeudenhoidon suhde tekijänoikeuksiin. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta määrittelee viranomaistoiminnassa valmistuneen ja viranomaiselle saapuneen ja annetun asiakirjan julkisuuskohtelun. Asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa aineistoa, joka on valmistunut viranomaistoiminnassa tai on saapunut viranomaiselle. Lähtökohtana on, että kaikki viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, ellei laissa ole toisin säädetty tai ellei asiakirjaa ole määrätty salassa pidettäväksi. Julkisuuslain perusteella jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tekijänoikeus ei täten rajoita tiedon saamista yleisestä asiakirjasta. Pelkkä tietohan ei muutoinkaan ole tekijänoikeudella suojattua. Julkisuuslain mukaan viranomaisen on annettava tieto julkisesta asiakirjasta suullisesti, antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjasta on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Viranomaiselle toimitettuihin asiakirjoihin sisältyy usein valokuvia. Tekijänoikeuslain mukaan viranomaisen päätökseen sisältyviin asiakirjoihin sisältyviä teoksia, kuten valokuvia, saa toisintaa asiakirjan yhteydessä sekä käyttää asiakirjasta erillään siihen hallinnolliseen tai muuhun tarkoitukseen, johon asiakirja liittyy. Tutkimusraportteja tullaan julkaisemaan hankerekisterissä pdf-muodossa. Hankerekisterin käyttäjien on mahdollista saada tieto ja jäljennös hankerekisteriin sisältyvistä asiakirjoista, sillä asiakirjat ovat julkisia. Raporttien jatkohyödyntäminen vaatii kuitenkin tekijänoikeuden haltijan luvan. Julkistetusta teoksesta on kuitenkin lupa hyvän tavan mukaisesti ottaa lainauksia tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa.

Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisen toiminnan hyvästä tiedonhallintatavasta, jota viranomaisen on toiminnassaan noudatettava.