

Valtioneuvoston päätös

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittaman valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita koskevan inventoinnin korvaamisesta uudella inventoinnilla

Asia

Valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita koskevan inventoinnin korvaaminen uudella niin, että Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelukokonaisuudet inventoinnin sijasta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamana inventointina käytetään vuonna 2023 valmistunutta inventointia Valtakunnallisesti merkittävät arkeologiset kohteet (VARK).

Lähtökohdat

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 3 luvussa. Lain 22 §:n mukaan tavoitteista päättää valtioneuvosto, ja ne voivat koskea muun ohessa asioita, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön. Voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on hyväksytty valtioneuvoston päätöksellä 14.12.2017.

Valtion viranomaisten tulee MRL 24 §:n 1 momentin mukaan ottaa toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja edistää niiden toteuttamista. Lisäksi valtion viranomaisten on arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Lain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan valtioneuvoston päätöksen mukaan alueidenkäytössä huolehditaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta. Päätöksen mukaan luonnon- ja kulttuuriympäristöjen kestävä käyttö toteutuu turvaamalla niiden alueellinen monimuotoisuus ja ajallinen kerroksisuus. Suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu päätöksen mukaan viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Valtioneuvosto voi päättää valtakunnallisten inventointien korvaamisesta uusilla inventoinneilla.

Valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettuna valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita koskevana inventointina on tähän asti toiminut Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelukokonaisuudet - inventointi (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983). Kyseistä inventointia on jo pitkään voitu pitää sisältönsä ja arkeologisten kohteiden kattavuuden osalta selkeästi vanhentuneena ja sen käytännön merkitys alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamana inventointina on sen vuoksi jäänyt vähäiseksi.

Valtioneuvosto on aikaisemmin hyväksynyt valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitetuiksi inventoinneiksi valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä koskevan RKY-inventoinnin vuonna 2009 ja valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita koskevan VAMA-inventoinnin vuonna 2021. Valtakunnallisesti merkittävien arkeologisten kohteiden inventointi (VARK-inventointi) tulee osaltaan täydentämään edellä mainittuja RKY- ja VAMA-inventointeja. Kun kaikki kolme kulttuuriympäristöön liittyvää selvitystä on käytettävissä, voidaan kaavoituksessa ja muussa maankäytön suunnittelussa ottaa valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö kokonaisvaltaisesti huomioon edistämällä niihin kuuluvien alueiden ja niihin liittyvien arvojen säilymistä.

VARK-kohteet ja niistä koostuvien VARK-alueiden muodostama valtakunnallisesti merkittävien arkeologisten kohteiden valikoima helpottaa ja nopeuttaa muinaisjäännostien suojelua ohjaavien viranomaisten työtä. Se tuo maankäytön suunnitteluun ennakoitavuutta, kun jo etukäteen tiedetään, sijaitseeko suunnittelualueella valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. VARK-alueiden on tarkoitus ohjata maankäyttöä siten, että kohteiden kuvauksissa osoitettujen valtakunnallisesti merkittävien ominaisuuksien ja niihin liittyvien arvojen säilyminen voidaan turvata.

Arkeologiset kohteet ovat ainutkertaisia ja haavoittuvaisia. Kerran tuhoutunutta kohdetta ei koskaan

voida palauttaa. Valtakunnallisesti merkittävien arkeologisten kohteiden (VARK-kohteiden) valintaperusteissa esitettyjen arvojen huomioon ottaminen maankäytön suunnittelussa on tarpeen. Vain näin kohteiden ja niiden muodostamien alueiden ominaisuus ja erityispiirteet voidaan tuoda esiin ja säilyttää eri kaavatasojen edellyttämällä tarkkuudella. Koska muinaisjäännöksiä tuhoutuu sekä maankäytön seurauksena että luonnonvaikutuksesta (esimerkiksi eroosion), on merkittävän arkeologisen kulttuuriperinnön tunnistaminen tärkeää, jotta sen säilyttäminen mahdollisimman eheänä ja alkuperäisenä on mahdollista ottaa maankäytön suunnittelun lähtökohdaksi. VARK-alueiden tunnistaminen tuo tähän ennakoitavuutta ja sujuvoittaa hankkeiden suunnittelua ja toteuttamista.

VARK-inventointi tukee myös Euroopan neuvoston arkeologisen kulttuuriperinnön suojelemista koskevan yleissopimuksen (valtiosopimus 26/1995) täytäntöönpanoa (European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage 1995). Sen mukaan sopijaosapuolet sitoutuvat sovittamaan yhteen ja yhdistämään arkeologiset ja maankäytön suunnittelun tarpeet. Sopimuksessa todetaan myös, että arkeologinen perintö on välttämätön ihmiskunnan historian tuntemiselle, se on eurooppalaisen kollektiivisen muistin lähde sekä historiallisen ja tieteellisen tutkimuksen välttämätön aineisto.

Valtakunnallisesti merkittävien arkeologisten kohteiden inventoinnin (VARK) valmistelu

VARK-inventointi aloitettiin vuonna 2018 ja se kattaa koko Suomen lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa, jonka alueella toimitaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) ja maakuntalakien mukaisesti. Inventointi on päätynyt 31.12.2023. Hankkeen toteuttamisen päävastuu on ollut Museovirastolla, ja sitä on toteutettu yhteistyössä alueellisten vastuumuseoiden ja Metsähallituksen kanssa. Inventointia on ollut mukana kehittämässä myös hankkeen ohjausryhmä, jossa ovat olleet edustettuina alueelliset vastuumuseot, Helsingin yliopiston arkeologian oppiaine, Kuntaliitto, Metsähallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö (joka myös vastasi hankkeen ohjauksesta), Suomen arkeologinen seura sekä ympäristöministeriö.

Arvioitavana on ollut noin 12,5 % kaikista muinaisjäännösrekisteriin muinaismuistolaila (295/1963, MML) rauhoitetuksi merkityistä kohteista. Kohteiden valinnassa pohjana on käytetty valtakunnallista muinaisjäännösrekisteriä, jonne luotiin oma sivu kohteiden arvioinnille. Inventoinnin yhteydessä on kehitetty muinaisjäännösten merkityksen arviointia, jota kohteiden suojelutyössä tehdään päivittäin. Kohteiden merkittävyyden arvioinnille on luotu yhtenäiset kriteerit, jotka on testattu aidoissa tilanteissa. Arvottamisessa käytetyt kriteerit olivat: kulttuurihistoriallinen merkittävyys, tutkimuksellinen arvo, kohdetyypin yleisyys tai harvinaisuus, alueen arkeologinen monimuotoisuus, ympäristön ja maiseman merkitys kohteen ymmärrettävyyden kannalta sekä alueen säilyneisyys.

Inventoinnin aikana siitä tiedotettiin vilkkaasti. Yhteensä hankkeesta on pidetty 52 yleisöluentoa. Useimmat tilaisuuksista ovat olleet alueellisesti painotettuja. Ne ovat harvoin olleet vain yksisuuntaista tiedottamista, vaan niissä on käyty tärkeää keskustelua, jolla on ollut vaikutusta hankkeen kehittämiseen ja siinä tehtyihin painotuksiin ja valintoihin. Yleisötilaisuuksien lisäksi Museoviraston verkkosivustolla on ollut tietoa inventoinnista, sen taustoista ja edistymisestä. Materiaalia on ollut tarjolla suomeksi, ruotsiksi, englanniksi ja pohjoissaameksi. Kaksi järjestettyä tiedotuskampanjaa ajoitettiin maastotutkimusten alkuun ja ensimmäiseen kuulemiseen.

Kuulemiskierroksia järjestettiin kaksi, joista ensimmäinen (1.3.–15.4.2023) oli kaikille avoin ja jälkimmäinen, rajattu kuuleminen (19.10.–3.11.2023) suunnattiin vain niille maanomistajille, joiden omistamalla kiinteistöillä sijaitsevien alueiden rajauksiin tehtiin muutoksia ensimmäisen kuulemisen jälkeen. Näitä oli yhteensä 19. Ensimmäinen kuuleminen toteutettiin oikeusministeriön ylläpitämän ja tuottaman verkkopalvelun lausuntopalvelu.fi kautta ja siitä ilmoitettiin yleistiedoksiannolla.

Ympäristöministeriö varasi ennen valtioneuvoston päätöksentekoa muille ministeriöille tilaisuuden antaa lausuntonsa siitä, onko esitys uusiksi valtakunnallisesti arvokkaiksi arkeologisiksi kohteiksi valmisteltu asianmukaisesti niin, että asiassa voidaan antaa valtioneuvoston päätös. Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä valtioneuvoston kanslia totesivat lausunnoissaan, että niillä ei ollut lausuttavaa esityksestä. Maa- ja metsätalousministeriö esitti launnossaan valtakunnallisesti arvokkaiden arkeologisten kohteiden inventoinnin vaikutusten arvioinnin täsmentämistä taustamuistion osalta. Launnossa esitetyt asiat on huomioitu päätöksen jatkovalmistelussa.

Valtakunnallisesti merkittävien arkeologisten kohteiden inventoinnin sisältö

Inventointi kattaa 1010 arkeologisesti merkittävää aluetta, jotka sisältävät yhteensä 1391 arkeologista kohdetta. Kohteille on tehty aluerajaukset ja niistä on laadittu kuvaukset, joissa esitetään perustelut sille, miksi ne on arvioitu valtakunnallisesti merkittäviksi. Inventoinnin aikana on arvioitu yhteensä 4785 arkeologista kohdetta. Pohja-aineistona oli 12,5 % kaikista muinaisjäännösrekisteriin luetteloiduista muinaisjäännöksistä. Nämä kohteet valittiin tarkempaan arviointiin aiempien arvotusten pohjalta, joita olivat muun muassa vuoteen 2014 käytössä olleen 1 rauhoitusluokan kohteet.

Inventoinnin lopputuloksena muodostunut kohdevalikoima on pyritty laatimaan niin, että se kattaa mahdollisimman hyvin Suomen arkeologisen kulttuuriperinnön niin alueellisesti, ajallisesti kuin kohdetyypeittäinkin. VARK-valikoima edustaa 3,8 % kaikista valtakunnallisen muinaisjäännösrekisterin kiinteistä muinaisjäännöksistä ja 2,3 % kaikista muinaisjäännösrekisterin sisältämistä kohteista, joihin sisältyvät kiinteiden muinaisjäännösten lisäksi muun muassa mahdolliset kiinteät muinaisjäännökset ja irtolöytöpaikat. VARK-alueiden painopiste on Etelä-Suomessa ja rannikolla johtuen siitä, että ne heijastavat kaikkien kiinteiden muinaisjäännösten levintää. Painottuminen johtuu myös siitä, että väestö ja asutus on keskittynyt eteläiseen Suomeen, jonne vuosituhantisesta toiminnasta on myös jäänyt muita alueita enemmän arkeologisesti tunnistettavia jälkiä. Maan eteläosissa sijaitsee muun muassa valtaosa maamme teolliseen ja elinkeinohistoriaan liittyvistä kohteista. Tyypiltään tarkasteltuna eniten VARK-alueilla on asuinpaikkoja. Niitä on peräti 31 % kaikista VARK-kohteista. Tämä johtuu siitä, että asuinpaikka on muinaisjäännösrekisterin yleisin kohdetyyppi. Asuinpaikkoja tunnetaan koko siltä ajalta, kun Suomen alueella on liikuttu ja oleskeltu. Seuraavaksi eniten on hautoja sekä työ- ja valmistuspaikkoja. Myös nämä ovat kohdetyyppisiä, joita tunnetaan sekä esihistorialliselta että historialliselta ajalta.

Vaikutusten arviointi

Inventoinnin valmistelun yhteydessä on selvitetty suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (SOVA-laki, 200/2005) 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla inventoinnin ympäristövaikutuksia. Varsinaisten ympäristövaikutusten lisäksi on arvioitu muitakin vaikutuksia, jotka ovat sosiaaliset vaikutukset, ekologiset vaikutukset, taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset kaavoitukseen ja maankäyttöön. Inventoinnin vaikutukset tulevat ilmenemään välillisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden alueidenkäytön suunnitteluun ja valtion viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten kautta.

Mukana olevat arkeologiset kohteet ovat pääosin muinaismuistolailla rauhoitettuja kiinteitä muinaisjäännöksiä. Kiinteisiin muinaisjäännöksiin kajoaminen on kiellettyä ilman muinaismuistolain mukaista lupaa. Näiden lisäksi kohdevalikoimassa on neljä (0,2 %) muuta arkeologista kulttuuriperintökohdetta, jotka eivät ole nuoresta iästään johtuen muinaismuistolakiin perustuvan rauhoituksen piirissä. Määritetyt VARK-alueet vastaavat pääosin niillä sijaitsevien kiinteiden muinaisjäännösten aluerajauksia.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

MRL 24 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Lisäksi MRL 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Koska tällä päätöksellä hyväksyttävä inventointi toimii valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitettuna valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita koskevana inventointina, sillä on MRL 24 §:n mukainen vaikutus viranomaisten toimintaan ja inventointi on viranomaistoiminnassa hyödynnettävää lähtöaineistoa.

Ajantasaisella valtakunnallisten merkittävien arkeologisten kohteiden inventoinnilla voidaan katsoa olevan viranomaistoimintaa selkeyttävä ja helpottava vaikutus, kun viranomaisen voi pohjata toimintansa ja päätöksensä ajantasaiseen valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita koskevaan tietoon.

Taloudelliset vaikutukset

Inventoinnilla ei katsota olevan suoria taloudellisia vaikutuksia. Myös VARK-alueiden välilliset vaikutukset talouteen on arvioitu vähäisiksi johtuen niiden keskimäärin verraten pienestä koosta sekä kuulumisesta

pääosin muinaismuistolain mukaisen rauhoituksen piiriin. VARK-kohteet voivat myös lisätä alueiden matkailullista kiinnostavuutta, millä voi olla positiivisia vaikutuksia talouteen. Tämän voi nähdä lisäävän alueiden välistä tasa-arvoa, sillä monet VARK-kohteista sijaitsevat taloudellisesti muutoin vähemmän aktiivisilla alueilla. Muinaisjäännösten hoitotuen ja mahdollisten maaseudun erityisympäristötukien suuntautuksessa näille alueille, niillä voi olla vaikutusta maatalo- ja pienyritysten talouteen.

Vaikutukset kulttuuriympäristöön ja -maisemaan

Merkittävimmät vaikutukset VARK-inventoinnilla voidaan katsoa olevan kulttuuriympäristön ja -maiseman tilaan. VARK-alueet tuovat esiin nykyisen kulttuuriympäristön usein esihistorialliseen aikaan ulottuvat juuret, ja osoittavat konkreettisesti alueiden merkityksen ja maiseman muodostumishistorian pitkän aikajänteen. Arkeologiseen kulttuuriperintöön liittyvät merkittävimmät arvot tulevat aiempaa paremmin huomioiduksi, kun ne otetaan jo varhaisvaiheessa maankäytön suunnittelua huomioon. Silloin, kun VARK-alueet sijaitsevat RKY-, VAMA- tai perinnebiotooppialueilla, ne vahvistavat samalla myös niiden säilymisedellytyksiä ja tuovat alueille niiden syntyhistoriasta kertovaa ajallista syvyyttä. Mikäli niille voidaan suunnata maisemanhoitotukia, lisäävät ne alueen viihtyisyyttä ja toimivat alueiden vetovoimaisuuden kohottajina.

VARK-alueet ovat pienialaisia ja niiden muodostama kohdeverkosto on hajanainen ja lisäksi ympäri Suomea leviittäytynään. Inventoinnin aiheuttamat vaikutukset tulevat olemaan kaikkiaan hyvin paikallisia.

Valtioneuvoston päätös

Valtioneuvosto päättää, että Valtakunnallisesti merkittävät arkeologiset kohteet (VARK) on valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa päätöksessä tarkoitettu valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita koskeva inventointi. Valtakunnallisesti merkittävät arkeologiset kohteet (VARK) korvaa aiemman inventoinnin.

Päätöksen voimaantulo

Tämä päätös tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2025. Tämän päätöksen voimaan tullessa valmisteilla oleva kaava voidaan hyväksyä tämän päätöksen estämättä 31.8.2025 mennessä, mikäli kaavaehdotus on asetettu julkisesti nähtäville ennen tämän päätöksen voimaantuloa. Tämän päätöksen voimaan tullessa valmisteltavana oleva muu päätös tai toimenpide voidaan tämän päätöksen estämättä tehdä 31.8.2025 mennessä.

Helsingissä 7.11.2024

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen

Erityisasiantuntija Reko Korhonen