

Erityisasiantuntija Reko Korhonen

## **EHDOTUS VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI VALTAKUNNALLISTEN ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN TARKOITTAMAN VALTAKUNNALLISESTI MERKITTÄVIÄ ARKEOLOGISIA KOHTEITA KOSKEVAN INVENTOINNIN KORVAAMISESTA UUDELLA INVENTOINNILLA**

### **Pääasiallinen sisältö**

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). Valtakunnallisesti merkittävien arkeologisten kohteiden 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. Tiedot ja kuvaukset ovat nähtävissä Museoviraston VARK-sivustolla (valtakunnallisesti merkittävät arkeologiset kohteet) sekä alueita kuvaavassa sovelluksessa Museoviraston ylläpitämässä kulttuuriympäristön rekisteriportaalissa. Luettelo alueista on päätösasian liitteissä.

### **Päätösehdotus**

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

Päätös tulisi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2025. Päätöksen voimaan tullessa valmisteilla oleva kaava voitaisiin hyväksyä päätöksen estämättä 31.8.2025 mennessä, mikäli kaavaehdotus on asetettu julkisesti nähtäville ennen päätöksen voimaantuloa. Päätöksen voimaan tullessa valmisteltavana oleva muu päätös tai toimenpide voitaisiin päätöksen estämättä tehdä 31.8.2025 mennessä.

### **Asian tausta**

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamana 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.

Kulttuuriympäristöstrategian 2014–2020 toimeenpanosuunnitelmassa asetettiin tavoite, jonka mukaan ”Valtakunnallisesti merkittävistä kulttuuriympäristöistä on olemassa yhtenäinen ja ajantasaisena pidettävä tieto, joka kattaa kulttuurimaisemat, rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön. Toimeenpanosuunnitelmassa todettiin myös, että Museovirasto toteuttaa valtakunnallisesti merkittävien arkeologisten kulttuuriympäristöjen määrittelyn vuodesta 2018 alkaen. Arkeologiset kohteet avaavat näköaloja siihen, miten ja miksi rakennettu kulttuuriperintö ja kulttuurimaisemat ovat vähitellen syntyneet ja muovautuneet sellaisiksi kuin ne nykyisin ovat.

Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit muodostavat tietopohjan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten kulttuuriympäristön arvojen huomioimiselle yhtenä alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtana. VARK-inventoinnissa tehdyn kattavan arkeologisten kohteiden arvioinnin perusteella on ollut mahdollista määrittää, mitkä kohteista ovat sellaisia, joihin liittyvät arvot on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla turvattava. Tämä tuo sekä alueiden kehittämiseen että maankäytön suunnitteluun ennakoitavuutta ja auttaa välttämään suunnittelutyön aikana ilmeneviä mahdollisesti epätoivottuja yllätyksiä, joilla voi olla myös huomattavia taloudellisia vaikutuksia.

Valtakunnallisesti merkittävien arkeologisten kohteiden (VARK-kohteiden) valintaperusteissa esitettyjen arvojen huomioon ottaminen on tarpeen, jotta kohteiden ja niiden muodostamien alueiden ominaisluonne ja erityispiirteet voidaan tuoda esiin ja turvata eri kaavatasojen edellyttämällä tarkkuudella. Koska kiinteitä muinaisjäännöksiä tuhoutuu sekä maankäytön seurauksena että luonnonvaikutuksesta (esimerkiksi eroosion), tulee merkittävä arkeologinen kulttuuriperintö tunnistaa, jotta sen säilyttäminen mahdollisimman eheänä ja alkuperäisenä on mahdollista ottaa maankäytön suunnittelussa huomioon.

Inventoinnin lopputuloksena on muodostunut kohdevalikoima, joka on pyritty laatimaan siten, että se kattaa mahdollisimman hyvin Suomen arkeologisen kulttuuriperinnön niin alueellisesti, ajallisesti kuin kohdetyypeittäinkin. Valikoimaan liitettyjen kohteiden ja niihin liittyvien arvojen säästämällä kaikissa olosuhteissa säilytetään myös mahdollisimman monipuolinen ja laadukas kokonaiskuva Suomen menneisyydestä ja siitä kertovista muinaisjäännöksistä noin 11 000 vuoden ajalta.

Kohteiden arvioinnissa on pohdittu sitä, mikä on kohteen arkeologinen tai kulttuurihistoriallinen merkitys, eli miten hyvin kukin kohde ilmentää oman aikakautensa ilmiötä, prosesseja ja tapahtumia. Arvioinnissa on otettu huomioon kohteen säilyneisyys, tutkimuksellinen arvo ja potentiaali, kohdetyyppin alueellinen tai valtakunnallinen yleisyys ja kohteen arkeologinen monimuotoisuus. Huomiota on kiinnitetty myös kohteen merkitykseen osana lähiympäristöä ja maisemaa.

Inventoinnissa määritelty VARK-kohdevalikoima koostuu yhteensä 1391 arkeologisesta kohteesta, jotka sijaitsevat 1010:lla yhdestä tai useammasta arkeologisesta kohteesta muodostetulla VARK-alueella. VARK-valikoima edustaa 3,8 % kaikista valtakunnallisen muinaisjäännösrekisterin kiinteistä muinaisjäännöksistä ja 2,3 % kaikista muinaisjäännösrekisterin sisältämistä kohteista, joihin kuuluvat kiinteiden muinaisjäännösten lisäksi muun muassa mahdolliset muinaisjäännökset ja irtolöytöpaikat. VARK-alueiden painopiste on Etelä-Suomessa ja koko rannikkoalueella johtuen siitä, että valitut kohteet heijastavat verraten aidosti kaikkien tiedossa olevien muinaisjäännösten levintää. VARK-kohteiden painottuminen eteläiseen Suomeen johtuu myös siitä, että väestön ja asutuksen painopiste on historian kuluessa ollut etelässä. Maan eteläosissa sijaitsee mm. valtaosa maamme teolliseen ja elinkeinohistoriaan liittyvästä ihmistoiminnasta ja siitä muodostuneesta arkeologisesta kulttuuriperinnöstä.

Valtaosa VARK-alueista ajoittuu historialliseen aikaan (n. 1150–1900 jaa). Koska VARK-valikoimaan on pyritty kokoamaan mahdollisimman kattava valikoima erityyppisiä kohteita, on historiallisella ajalla tapahtunut toimintojen monipuolistuminen ja siitä seurannut uusien kohdetyyppien syntyminen vaikuttanut suoraan historiallista aikaa edustavien alueiden määrään. Historiallisella ajalla muodostuneita kohteita ovat muun muassa kaivokset, kartanot, kirkot, linnat ja teolliseen toimintaan kuuluvat kohteet.

Tyypiltään tarkasteltuna eniten VARK-alueilla on asuinpaikkoja. Niitä on peräti 31 % kaikista VARK-kohteista. Tämä johtuu siitä, että asuinpaikka on kohdetyyppi, jota löytyy koko siltä ajalta, kun Suomi on ollut asutettu. Seuraavaksi eniten valikoimassa on hautoja sekä työ- ja valmistuspaikkoja. Myös nämä ovat kohdetyyppisiä, joita tunnetaan läpi koko sen ajan, kun Suomi on ollut jääkauden jälkeen asutettuna. Kirkkorakenteita VARK-valikoimassa on poikkeuksellisesti verraten runsaasti. Niitä on 3 % kaikista VARK-kohteista. Tämä on suhteellisen suuri osuus ottaen huomioon Suomessa olevien muinaisjäännöksiksi määritettyjen kirkkorakenteiden kokonaismäärän. Niiden osuuteen on vaikuttanut kirkollisten kohteiden merkitys sekä uskonnollisessa että hallinnollisessa yhteydessä. Kristinuskon omaksumiseen liittyi myös maallisen hallinnon ja yhteiskuntarakenteen kehittyminen, sillä kirkko edusti ensimmäiset vuosisadat kristinuskon omaksumisen jälkeen myös maallista valtaa.

## **Oikeusperusta**

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, VNOS) 3 §:n 13 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee lakisääteiset valtakunnalliset suunnitelmat sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Ohjesäännössä säädetään ministeriöiden toimialajaosta, jonka mukaan ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käyttö (24 §:n 2 kohta). Ympäristöministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1286/2015) 2 §:n 10 kohdan mukaan ympäristöministeriön tehtäviä ovat alueiden käytön suunnittelun ja maakunnan suunnittelun ohjaus sekä maapolitiikka.

Inventoinnin oikeusperusta on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 3 luvussa, jossa säädetään valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Tavoitteiden ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa ja valtion

viranomaisten toiminnassa. Lisäksi valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla edistetään kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten täytäntöönpanoa Suomessa. MRL 22 §:n mukaan Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea muun muassa asioita, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön.

Voimassa olevan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen luvussa 3.4 käsitellään elinvoimaisen luonto- ja kulttuuriympäristön sekä luonnonvarojen tavoitteita. Alueidenkäytössä huolehditaan päätöksen mukaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta. Suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu sen mukaan viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Valtioneuvosto voi päättää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten inventointien korvaamisesta uusilla inventoinneilla. MRL 23 §:n mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta huolehtii ympäristöministeriö yhteistyössä niiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden viranomaisten ja tahojen kanssa, joita asia koskee.

Ympäristöministeriö vastaa esittelystä valtioneuvoston päättäessä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten inventointien korvaamisesta uusilla inventoinneilla.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa viimeksi 14.12.2017. Niissä muun muassa katsotaan suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuuden perustuvan viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin arvokkaista maisema-alueista, merkittävistä rakennetuista kulttuuriympäristöistä ja merkittävistä arkeologisista kohteista. Tavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on tarpeen tunnistaa nämä alueet ja ottaa ne huomioon siten, että niiden arvot turvataan. Valtioneuvoston todetaan päättävän tavoitteiden mukaisten inventointien korvaamisesta uusilla inventoinneilla. Alueidenkäyttötavoitteiden hyväksymistä koskevan päätöksen esittelylistassa oli toimivaltasäännöksinä MRL 22 § ja VNOS 3 §:n 13 kohta.

Edellisen kerran valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitetun inventoinnin korvaamisesta on päätetty 18.11.2021, kun valtioneuvosto antoi päätöksen valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden 1995 inventoinnin korvaamisesta vuonna 2021 valmistuneella Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (VAMA 2021) -inventoinnilla. Päätös esiteltiin ympäristöministeriöstä. Toimivaltasäännöksinä olivat MRL 22 § ja VNOS 3 §:n 13 kohta.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitetun, valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita koskevan inventoinnin korvaamisesta uudella inventoinnilla tulee tehdä MRL 22 §:n ja VNOS 3 §:n 13 kohdan nojalla.

### **Valmistelu ja lausuntopalaute**

Inventointi aloitettiin vuonna 2018 ja se kattaa koko Suomen lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa, jonka alueella toimitaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) ja maakuntalakien mukaisesti. 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, Suomen arkeologinen seura sekä ympäristöministeriö. Työ on saatu päätökseen vuoden 2024 alussa.

Hankkeen aikana on arvioitu yhteensä 4785 arkeologista kohdetta, joista 1391 todettiin valtakunnallisesti merkittäviksi. Hankkeen alussa muinaisjäännösrekisterin kohteista poimittiin pohja-aineisto, jonka muodostivat aiemmat kohteiden arvetut aineistot: muinaisjäännösrekisterin rauhoitusluokan 1 kohteet (luokituksen käytöstä luovuttiin vuonna 2014), Maiseman muisti – valtakunnallisesti merkittävät muinaisjäännökset -julkaisun kohteet (Museovirasto 2001), Haagin yleissopimuksen mukaisen kansallisesti merkittävän kulttuuriomaisuuden luettelon kohteet, Unescon maailmanperintökohteet ja maakuntakaavoihin merkityt maakunnallisesti arvokkaat kohteet.

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, kohdetyyppin 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 oli kaikille avoin ja jälkimmäinen rajattu kuuleminen suunnattiin niille maanomistajille, joiden omistamalla kiinteistöillä sijaitsevien alueiden rajauksiin tehtiin muutoksia ensimmäisen kuulemisen jälkeen. Ensimmäinen kuuleminen toteutettiin oikeusministeriön ylläpitämän ja tuottaman verkkopalvelun lausuntopalvelu.fi kautta ja se siitä ilmoitettiin yleistiedoksiannolla.

Lausunnoista 70 % saatiin lausuntopalvelun kautta. Lausunnot oli mahdollista toimittaa myös suoraan Museoviraston kirjaamoon. Tätä mahdollisuutta käytti 30 % lausunnonantajista. Lausuntopyyntöjä lähetettiin 403 taholle. Avoin lausuntopyyntö tuotti tämän lisäksi kannanottoja yhdistyksiltä ja yksityisiltä. Eniten launsoja saatiin kunnilta, kaupungeilta ja kuntayhtymiltä. Seuraavaksi eniten launsoja saatiin museoista sekä valtion virastoista ja laitoksista. Yksityisiltä henkilöiltä tuli yhdeksän launsoa. Yhteensä kuuleminen tuotti 92 launsoa. Alueita esittelevän sovelluksen kautta saatiin yhteensä 30 palautetta, jotka koskivat 24 erillistä VARK-kohdetta.

Lausunnonantajista 70 % piti inventointia kannatettavana, 11 % suhtautui siihen neutraalisti ja negatiivisesti inventointiin suhtautui vain 7 %. Loput lausunnot olivat osittain positiivisia hanketta kohtaan, mutta niissä arvosteltiin kriittisesti jotain hankkeen osa-alueita. Lausunnon antajista valtaosa oli kuntia tai kuntayhtymiä tai museoita. Ensimmäisen kuulemisen tausta-aineistot ovat edelleen nähtävillä Museoviraston VARK-sivustolla.

Lausunnoissa esitetyt asiat on huomioitu päätöksen jatkovalmistelussa. Saaduissa lausunnoissa ei esitetty esityksen valmisteluprosessiin liittyviä huomautuksia. Palautteet ja niihin annetut vastineet on käsitelty VARK-hankkeen vastineraportissa.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella muun muassa yhdyskuntasuunnittelua. Neuvotteluvaiheen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä.

Neuvottelu saamelaiskäräjien kanssa pyrittiin järjestämään vuoden 2023 aikana. Neuvottelulle sovittiin useita ajankohtia, jotka peruttiin saamelaiskäräjistä johtuvista syistä. Koska neuvottelua ei saatu järjestämään, saamelaiskäräjille ilmoitettiin, että neuvottelutilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä inventoinnin valmistelun jatkamista.

Ympäristöministeriö varasi ennen valtioneuvoston päätöksentekoa muille ministeriöille tilaisuuden antaa lausuntonsa siitä, onko esitys valtakunnallisesti merkittäviksi arkeologisiksi kohteiksi valmisteltu asianmukaisesti niin, että asiassa voidaan antaa valtioneuvoston päätös. Oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, isäasiainministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö sekä valtioneuvoston kanslia totesivat lausunnoissaan, että niillä ei ollut lausuttavaa esityksestä tai että valmistelu on tehty asianmukaisesti niin, että asiasta voidaan antaa valtioneuvoston päätös. Maa- ja metsätalousministeriö esitti launsoissaan täsmennystä vaikutusten arviointiin metsänkäsittelyn osalta. Launsoissa esitetyt asiat on huomioitu päätöksen jatkovalmistelussa.

## **Vaikutukset**

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. Vaikutusten arvioinnin tarkkuustasoon on vaikuttanut VARK-alueiden suuri määrä (1010), niiden pienet pinta-alat (mediaani 11,14 ha) ja sijoittuminen hajanaisesti ympäri Suomea erityyppisiin ympäristöihin.

Mukana olevat arkeologiset kohteet ovat pääosin muinaismuistolailla rauhoitettuja kiinteitä muinaisjäännöksiä. Näiden lisäksi kohdevalikoimassa on neljä (0,2 %) muuta arkeologista kulttuuriperintökohdetta, jotka eivät ole nuoren ikänsä takia muinaismuistolailla rauhoitettuja. Määritetyt VARK-alueet vastaavat pääosin niillä sijaitsevien kiinteiden muinaisjäännösten aluerajauksia. 23 VARK-alueella, joilla sijaitsee 23 arkeologista kohdetta, on määritetty muinaismuistolain rauhoittamaa kiinteää muinaisjäännöstä pienemmiksi alueiksi. Näissä vain osa kiinteästä muinaisjäännöksestä on täyttänyt valtakunnallisen merkittävyyden kriteerit. VARK-alueista 29, joilla sijaitsee 132 kohdetta, on puolestaan määritetty muinaismuistolain rauhoittamia kiinteitä muinaisjäännöksiä laajemmiksi. Tämä taas on useimmissa tapauksissa johtunut siitä, että kiinteiden muinaisjäännösten yhteismerkitys tulee ymmärrettäväksi ainoastaan siten, että ne muodostavat maantieteellisesti yhtenäisen kokonaisuuden. Tällöin myös niitä ympäröivän alueen on katsottu olevan osa valtakunnallisesti merkittävää kokonaisuutta.

Jälkimmäisissä VARK-alueissa on kyseessä useista vierekkäisistä VARK-kohteista muodostuva kokonaisuus tai yksittäiset VARK-kohteet, joiden tapauksessa kokonaisuuden tai yksittäisen kohteen arvojen turvaaminen vaatii arkeologisen kohteen muinaisjäännosalueella laajemmän välittömän ympäristön huomioon ottamista, jotta valtakunnalliseksi arvioitujen arvojen säilyminen voidaan turvata. Näihin laajennettuihin alueisiin ei kohdistu uusia välittömiä oikeusvaikutuksia.

VARK-inventoinnin myötä muinaisjäännösten suojelua ohjaavien viranomaisten työ nopeutuu ja helpottuu. Maankäytön suunnitteluun VARK-alueuuttelo luo ennakoitavuutta, kun etukäteen tiedetään, sijaitseeko suunnittelualueella valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Huomionarvoista on kuitenkin se, että muinaismuistolaki ja sen asettamat maankäytön rajoitukset ovat edelleen voimassa kaikilla kiinteiksi muinaisjäännöksiksi luokitelluilla arkeologisilla kohteilla myös VARK-prosessin jälkeen. Kriteerit ja kajoamisen ehdot, kuten riittävät tutkimukset, pysyvät niiden osalta ennallaan.

### **Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisesta ja huomioon ottamisesta säädetään MRL 24 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja edistää niiden toteuttamista. Valtion viranomaisten on myös arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioonottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Pykälän 2 momentti koskee maakuntien liittoja ja kuntia, jotka vastaavat alueidenkäytön suunnittelusta.

VARK-inventointi tarjoaa ajantasaisen ja kattavat lähtötiedot kohteista ja niiden arvoista maakuntien liitoille ja kunnille alueidenkäytön suunnitteluun. Alueidenkäyttöä koskeva päätöksenteko on kuitenkin tapauskohtaista ja toimivaltaisen viranomaisen vastuulla.

Valtion viranomaisten on toiminnassaan otettava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti inventoinnin kohteet huomioon. Pääosa inventoinnin sisältämistä kohteista on muinaismuistolain perusteella rauhoitettuja kiinteistä muinaisjäännöksiä, joihin kajoaminen edellyttää muinaismuistolain mukaista lupaa.

Seuraavassa kuvataan inventoinnin merkitystä eräiden keskeisten alueidenkäytön prosessien ja maankäyttötapojen kannalta voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

### *Kaavoitus*

Alueidenkäytön suunnittelussa tulee tunnistaa ja ottaa huomioon VARK-inventoinnissa tunnistetut alueet tulee valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti tunnistaa ja ottaa huomioon siten, että niiden arvot turvataan. Maakuntakaavoituksella on tässä keskeinen rooli. Maakuntien suunnittelussa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tarkennetaan edelleen maakunnallisiksi alueidenkäytön ratkaisuiksi

ja ne sovitaan yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakuntakaavoituksessa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena osoittaa VARK-alueet sellaisenaan.

Jos alueeseen kohdistuu myös muita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä maakunnallisia ja paikallisia tavoitteita, kaavoituksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen eri tavoitteet siten, että valittu vaihtoehto edistää mahdollisimman hyvin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Ratkaisut on pyrittävä hakemaan sillä tavoin ja niistä vaihtoehdoista, joissa – mikäli mahdollista – kaikki sovellettavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat toteutua. Ristiriitatilanteissa on tehty valinnat perusteltava huolellisesti.

VARK-inventoinnin sisältö tulee huomioitavaksi myös arvioitaessa kaavan lainmukaisuutta suhteessa kunkin kaavatason sisältövaatimukseen. Kaavoitusviranomaiset harkitsevat kussakin tapauksessa, millainen alueidenkäyttö täyttää lain vaatimukset. Myös ELY-keskus ottaa kaavalausunnoissa ja viranomaisneuvotteluissa kantaa asiaan, sillä sen tehtäviin kuuluu valvoa, että alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset asiat.

MRL 197 §:n 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa, hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä muinaismuistolain (295/1963) 13 §:ssä säädetään. Muinaismuistolain 13 §:n mukaan kaavoitusta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä ja jos niin on laita, on siitä viipymättä ilmoitettava Museovirastolle asiasta neuvottelemista varten. Muinaismuistolain mukainen selvittämis- ja neuvotteluvollisuus koskee kaikkia kiinteitä muinaisjäännöksiä.

#### *MRL:n mukaiset luvat*

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia yksittäisen rakennusluvan, maisematyöluvan, poikkeamisluvan tai suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytyksiin. Inventointikohteisiin liittyvät oikeusvaikutukset syntyvät MRL:n mukaisessa kaavoitusprosessissa ja perustuvat eri kaavatasojen sisältövaatimukseen.

MRL 197 §:n 2 momentin mukaan muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä muinaismuistolaisissa säädetään. Muinaismuistolain 1 §:n 2 momentin mukaan kajoaminen kiinteään muinaisjäännökseen on kielletty ilman muinaismuistolain mukaista lupaa.

#### *Kajoaminen kiinteään muinaisjäännökseen*

Pääosa VARK-inventoinnin kohteista on muinaismuistolain rauhoittamia kiinteitä muinaisjäännöksiä, joihin kajoaminen on kielletty ilman muinaismuistolain mukaista lupaa. Muinaismuistolain 11 §:n mukaan kiinteään muinaisjäännökseen kajoamiseen voidaan myöntää lupa, jos muinaisjäännös tuottaa merkitykseensä nähden kohtuutonta haittaa.

Kajoamisluvan myöntää Museovirasto. Muinaismuistolain 13 §:n mukaan, mikäli yleisen työhankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulee koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä, on asiasta neuvoteltava Museoviraston kanssa.

Museovirasto ratkaisee kajoamislupahakemukset ja käy muinaismuistolain 13 §:n mukaiset neuvottelut muinaismuistolain mukaisesti. Museoviraston on valtion viranomaisena MRL 24 §:n 1 momentin mukaisesti otettava toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistettävä niiden toteuttamista ja arvioitava toimenpiteiden vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta.

#### *Maa-ainesten otto*

Maa-aineslain (555/1981) mukaisessa lupaharkinnassa valtakunnallisesti merkittävien arkeologisten kohteet voivat tulla huomioitavaksi alueella voimassa olevien kaavamääräysten vaikutukset kautta. Maa-aineslain 3 §:n 2 momentin mukaan alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Mikäli maa-aineksen ottaminen tarkoittaa kajoamista kiinteään muinaisjäännökseen, edellyttää kajoaminen muinaismuistolain mukaista kajoamislupaa.

## *Metsänkäsittely*

Valtaosa VARK-alueista sijaitsee erityyppisissä metsäisissä ympäristöissä. VARK-alueet ovat suhteellisen pienialaisia ja niiden vaikutus metsänkäsittelyyn on yleensä vähäinen. Muinaismuistolakiin perustuvat metsänkäytön rajoitukset ovat VARK-alueilla vastaavat kuin muillakin kiinteillä muinaisjäännöksillä. Muinaisjäännökset eivät estä esimerkiksi hakkuita, mutta niillä ei voi käyttää maata muokkaavia metsänuudistamisen keinoja (äestys, auraus, laikuttaminen). Joidenkin VARK-alueiden arvioinneissa on todettu kohteen ympäristön tukevan kohteen ymmärtämistä. Tällaisten kohteiden osalta metsänkäytön vaikutuksiin on suositeltavaa kiinnittää erityistä huomiota. Arviot hakkuiden tai muiden metsänhoidollisten toimenpiteiden vaikutuksesta VARK-alueisiin tehdään tapauskohtaisesti kunkin alueen erityispiirteet huomioon ottaen, kun metsänkäyttöilmoituksia käsitellään.

### **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. Niiden pinta-alojen keskiarvo on 8,13 hehtaaria ja mediaani on 1,14 hehtaaria. Laajimmat VARK-alueet ovat Kotkan Ruotsinsalmen taistelualaue (Ruotsinsalmen VARK-alue, pinta-ala 2333,80 ha, josta valtaosa on vesialuetta) sekä Hakoisten linnavuoren alue ympäristöineen (Hakoisten VARK-alue, pinta-ala 221 ha).

VAR-kohdeista noin kuusi prosenttia sijaitsee kaupunki- tai taajama-alueilla. Kaupunkialueilla VARK-alue saattaa aiheuttaa tavanomaista suurempia kustannuksia muun muassa kaavoitukseen liittyvien selvitysten ja tutkimusten yhteydessä. Samoin näillä alueilla muinaisjäännökseen mahdollistettu kajoaminen saattaa edellyttää kaivaustutkimusten osalta esimerkiksi normaalia tarkempaa dokumentointia tai tavallisesta poikkeavia toimenpiteitä alueelle jätettävien arkeologisten rakenteiden säilyttämiseksi. Mikäli VARK-kohteelle vahvistetaan suoja-alueita, voi niistä tietyin ehdoin saada valtiolta korvausta, kuten muidenkin muinaisjäännösten kohdalla.

VAR-kohdeet voivat lisätä alueiden matkailullista kiinnostavuutta. Tällä 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 suuntautuessa näille alueille, niillä voi olla vaikutusta maatalo- ja pienyritysten talouteen.

### **Vaikutukset kulttuuriympäristöön ja -maisemaan**

VAR-alueiden suurimmat uudet vaikutukset kulttuuriympäristöön syntyvät kaavoituksen kautta, kun VARK-alueiden huomiointi ja niiden arvojen turvaaminen otetaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti huomioon alueidenkäytön suunnittelussa. Näin kulttuuriympäristö tullaan huomioimaan kaavoituksessa aiempaa paremmin. Monilla VARK-alueilla on vaikutusta myös niitä ympäröivään maisemaan. Näin on etenkin silloin, kun ne ovat paikan keskeisiä maisemallisia elementtejä. VARK-alueen ja maiseman yhteyttä on mahdollista ylläpitää edistämällä maisemaa säilyttäviä toimenpiteitä ja rajoittamalla sellaisia toimenpiteitä, jotka heikentäisivät VARK-alueen maisemallista eheyttä.

VAR-alueista noin neljännes sijaitsee RKY-alueilla ja saman verran VAMA 2021 -alueilla. VARK-kohteista 127 (9 % VARK-kohteista) sijaitsee alueilla, jotka on arvioitu kaikissa kulttuuriympäristön valtakunnallisissa inventoinneissa arvoltaan merkittäväksi. Myös arkeologisen kulttuuriperinnön arvojen tunnistaminen näillä alueilla nostaa niiden valtakunnallista kokonaismerkitystä. VARK-alueet tuovat esiin nykyisen kulttuuriympäristön usein esihistorialliseen aikaan ulottuvat juuret, ja osoittavat konkreettisesti alueiden merkityksen ja maiseman muodostumishistorian pitkän aikajänteen. Alueille, joilla yhdistyvät rakennettuun kulttuuriympäristöön, maisemaan ja arkeologiseen kulttuuriperintöön liittyvät valtakunnalliset arvot, kannattaa kohdentaa hoitoa edistäviä tukitoimenpiteitä- ja rahoitusta. Mikäli niille voidaan suunnata maisemanhoitotukia, lisäävät ne alueen viihtyisyyttä ja toimivat alueiden vetovoimaisuuden kohottajina. Hoitotoimenpiteissä on kuitenkin huomioitava kunkin arvoalueen erityispiirteet siten, ettei niitä vaaranneta.

Arkeologinen kulttuuriperintö on säilyttämisen arvoista, koska se hyödyttää yhteiskuntaa, yhteisöjä ja yksilöitä. Se auttaa ymmärtämään keitä me olemme, mistä me tulemme ja miten olemme kehittyneet sellaisiksi kuin olemme. Menneisyytemme tunteminen vahvistaa mahdollisuuksiamme päättää siitä

minkälaisiksi haluamme tulla. Nopeasti muuttuvassa maailmassa tieto menneisyydestä kasvattaa kykyämme sopeutua ja selviytyä myös kriisitilanteissa. VARK-inventointi tulee valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisena inventointina lisäämään yleistä mielenkiintoa ja tietoisuutta arkeologista kulttuuriperintöä kohtaan. Arkeologisten kohteiden laajemman tuntemuksen ja ymmärtämisen myötä myös yleisesti kulttuuriperinnön säilymiselle myönteiset näkemykset vahvistuvat. Oman ympäristön arkeologisen kulttuuriperinnön tunteminen auttaa mieltämään itsemme osaksi historian pitkää jatkumoa - muinaisjäännökset antavat sille ajallisen mittakaavan. Oman asuinseudun ja kulttuuriperinnön tuntemus ja arvostaminen vahvistavat alueen asukkaiden identiteettiä ja antaa tilaa myös muiden kulttuuriympäristöjen arvostamiselle nykyisessä monikulttuurisessa maailmassa.