



Arheoloogiapärand uues muinsuskaitseaduses. Lühike sissevaade regulatsiooni kujunemisse

Ulla Kadakas

Muinsuskaitseamet (National Heritage Board), Pikk 2, 10123 Tallinn, Eesti;
ulla.kadakas@muinsuskaitseamet.ee

SISSEJUHATUS

1. mail 2019. aastal hakkas Eestis kehtima uus muinsuskaitseadus (MuKS 2019), kolmas pärast Eesti Vabariigi taastamist 1991. aastal. Seadust valmistati ette ligi viis aastat ning selles osalesid ka Muinsuskaitseametis töötavad arheoloogid.¹ Aktiivselt tegi ettepanekuid ametile nõu andev arheoloogiamälestiste eksperdinõukogu.²

Arheoloogid tegid nii mälestiseks tunnistatud kui ka veel kaitsmata muististe kaitse paremaks korraldamiseks kaalutud ja kompleksseid ettepanekuid. Enamik spetsialistide seisuks kohti jõudis seadusesse, kuid siiski mitte kõik. Seaduse rakendamine näitab, kas ja millisel määral on uus regulatsioon õnnestunud või mis osa vajaks tulevikus siiski kohendamist. Artiklis antakse lühike ülevaade Eesti muinsuskaitseaduste ja kaitse korraldamise arenguloost ning tutvustatakse arheoloogiapärandi hoidmise ja haldamise regulatsiooni uues seaduses.

ARHEOLOOGIAPÄRANDI KAITSE VARASEMAD REGULATSIOONID EESTIS

Eesti arheoloogiapärandi uurimine sai alguse juba 19. sajandi alguses, kui baltisaksa haritlased-estofiilid, õpetatud seltsid ja Tartu Ülikooli teadlased hakkasid uurima mitmesuguseid eri aegadest pärinevaid muistiseid. 19. sajandi lõpuveerandist algas muististe süstemaatiline kaardistamine kooliõpetaja Jaan Jungi eestvõttel, kes oli selleks innustust ja õpetust saanud Soome arheoloogidelt (Lang 2006). Tol ajal kuulus Eesti Tsaari-Venemaa koosseisu, kus alates 1889. aastast kehtis keiser Aleksander III ukaas, mis kohustas uurijaid võtma arheoloogilisteks kaevamisteks loa Keiserlikult Arheoloogia Komisjonilt. Ukaas kehtis riigi-, õigeusukiriku ja kogukonnamaadel. Selliste maade osakaal Balti kubermangudes, sh Eestis, oli eramaade kõrval väga väike, mistõttu oli ukaasi toimimine Eesti muististe kaitset tühine (Tvauri 2006).

Ehkki Eesti ala muinsuskaitse ajaloo algusena märgitakse veelgi varasemat aega – aega, mil Eesti kuulus Rootsi kuningriigi koosseisu, kus 1666. aastal anti välja vanade mälestusmärkide, kalmete jms kaitseks esimene muinsuskaitseadus (Placat 1666) – tuleb reaalseks alguseks pidada siiski 1925. aastat, kui võeti vastu muinasvarade kaitse seadus (MuKS 1925)

¹ Peamiselt Ulla Kadakas, Nele Kangert, Maili Roio.

² Muinsuskaitseametil on kuus eriala eksperdinõukogu: arheoloogiamälestiste, ehitismälestiste, kunstimälestiste, ajalooliste looduslike püha-paikade ja maastikuarhitektuuri eksperdinõukogu ning muusikariistade eksperdikomisjon. Nõukogud koosnevad valdkonna ekspertidest. Arheoloogiamälestiste eksperdinõukogu liikmed seaduse ettevalmistamise ajal olid: Tõnno Jonuks, Mauri Kiudsoo, Aivar Kriiska, Valter Lang (esimees), Mati Mandel, Ragnar Nurk, Erki Russow, Toomas Tamla, Ülle Tamla, Jaan Tamm, Andres Tvauri ja Heiki Valk.

ning hakati seda rakendama.³ 11 aastat hiljem, 1936. aastal, võeti vastu uus, täiendatud ja parandatud seadus, kus nähti ette kogu riigi peale üks palgaline ametikoht (muinsuskaitse inspektor), lisaks sellele auametitena maakondade muinsushooldajad ning usaldusmehed (MuKS 1936). Seni oli muinsuskaitsetöö, mis oli jagatud haridus- ja sotsiaalministeeriumi juurde loodud Muinsusnõukogu ning teadusasutuste ning muuseumide vahel, olnud suures osas tasustamata.

Arheoloogiapärandi kaitse korraldusest avaldasid toonased muinsuskaitsetööd teinud arheoloogid mitmeid ülevaateid, kust ilmneb, et väljakutsed, mis neil pärandi kaitasel ette tulid, on universaalsed ning vähemalt Eesti puhul jätkuvalt aktuaalsed. Ei piisanud üksnes muististe registreerimisest, vaid arusaamatuste vältimiseks tuli need täpselt piiritleda ning pidevalt seisukorda kontrollida; kokkupuutel eraomandiga tõusis säilitamis- või uuringunõude kompenseerimise küsimus; konstateeriti tööde käigus leitud muististest ja leidudest puudulikku teatamist ning inimeste vähest tahtmist juhuleide riigile (teadusele) üle anda, millele lisandus veel süstemaatiline ebaseaduslik „kullaotsijate“ tegevus, leidude müümine ja Eestist väljavedu. Enamiku probleemide tuumpõhjus oli ressursside nappus nii tööjõu, selgitustegevuse kui ka kitsenduste kompenseerimise osas (Schmiedehelm 1935; Laid 1936; kokkuvõtvalt Tvauri 2006, 249–255).

II maailmasõja käigus kaotas Eesti Vabariik iseseisvuse: palju toonaseid riigiteenistujad hukati või pandi koonduslaagritesse okupatsioonivõimude poolt, paljud küüditati Siberisse, paljud põgenesid Läände. Sõja ajal lahkus Soome ja sealt edasi Rootsi ka aastatel 1936–1940 muinsuskaitseinspektorina töötanud arheoloog-etnoloog Erik Laid. Eestisse jäid 1920. ja 1930. aastatel Tartu Ülikooli Arheoloogia kabinetis muinsuskaitsetööd teinud arheoloogid Marta Schmiedehelm, Harri Moora jt (Russow 2021). Nende korraldamisel püüti nii sõja käigus kui ka kohe pärast sõda uuesti jalule seada mälestiste kaitset. Selleks katsuti üles otsida 1930. aastate lõpul tegutsenud usaldusmehi, kellest paraku väga paljusid enam ei olnud ülaltoodud põhjustel Eestis või olid nad hukkunud (Lõugas 1991).

Kui Eesti Vabariigi ajal 1920.–1930. aastatel oli arheoloogia- ja ehituspärandi muinsuskaitse korraldatud ühiselt, siis nõukogude ajal oli arheoloogia- ja ajaloomälestiste kaitse ehitismälestiste kaitsest eraldiseisev (Alatalu 2012, 52–53), mille tulemuseks oli muinasaja muististe ning keskaegsete kiviehitiste ja linnade arheoloogia meetodika ja praktika lahku kasvamine (Russow *et al.* 2006, 163–166; Russow 2012, 23). Esimene sõjajärgne mälestiste kaitset reguleeriv määrus võeti vastu 1949. aastal, nimekiri kaitset vajavatest arheoloogilistest objektidest sai varasemate andmete põhjal kokku kolm aastat hiljem, 1952. aastal; esimene Eesti NSV muinsuskaitseseadus jõustus aga alles 1961. aastal. Tegemist oli Eesti muinsuskaitsete koostatud regulatsiooniga, mis lähtus kohalikest oludest ja praktikast. 1978. aastal hakkas kehtima uus seadus, mille puhul oli tegu peaaegu sõnasõnalise tõlkega Nõukogude Liidu 1977. a mälestiste kaitse seadusest (Alatalu 2012, 42–43).

Kui jätta kõrvale nõukogude okupatsiooniaja ideoloogiline surve ajaloo uurimisele, olid ka nõukogude süsteemis probleemid mälestiste kaitasel ikka üldjoontes sarnased nii varasema kui ka praeguse ajaga, ehkki maa eraomandit tol ajal ei olnud – tuli korraldada mälestiste ülevaatusi, et kontrollida nende säilimist, päästeuurimist, leidudest teatamise teadvustamist, maaparanduse jm suurte ehitusprojektide eel maastikult uute muististe otsimist jne ning selle kõige võimalikuks tegemiseks võidelda ressursside eest (inimesed, raha) (Tvauri 2006, 257–261).

³ Seaduse täpsustuseks anti 1926. a välja „Haridus- ja Sotsiaalministeeriumi sundmäärus registreeritud kinnimuinasvarade kaitseabinõude käsitamise kohta” (Riigi Teataja, 1926, nr 47), kus on muististe tüüpide kaupa ära toodud nende kaitsepõhimõtted.

Uue muinsuskaitseaduse ettevalmistusi hakati tegema 1990. a lõpul. Eesti Vabariiki taastati 1991. a augustis ja 1993. a oktoobris ühendati seni eraldiseisvad eri mälestiseliikide kaitset korraldanud asutused riigi muinsuskaitseametiks. Riigikogu võttis uue seaduse vastu 1994. aastal (MuKS 1994). Seaduse väljatöötamine venis pikale, sest selle käigus tuli leida üksmeel varasemalt eri institutsioonides töötanud spetsialistide vahel, panna ühte dokumenti kokku õigusliku järjepidevuse mõttes sõjaeelse esimese iseseisvusaja seadused, rahvusvahelised eeskujud ja kohalik argipraktika, arvestades laiemat ühiskondlikku arvamust ning muutunud arusaamu pärandist ja omandist (Alatalu 2012, 44–46).

1996. aastal ratifitseeris Eesti Euroopa Nõukogu arheoloogiapärandi kaitse konventsiooni.⁴ Eesti seadus ja mälestiste kaitse korraldus oli üldjoontes konventsiooniga kooskõlas, mistõttu seadusandlikke akte muutma otseselt ei pidanud, küll aga oli põhjust kitsaskohana välja tuua pärandi korralduse ressursipuudus, sh kitsenduste kompenseerimine (Kraut 1997, 238–239).

2002. aastal vastu võetud muinsuskaitseadus (MuKS 2002) sarnanes oma ülesehituselt ja sisult eelmisega. Arheoloogiamälestiste kaitse osas ei muutunud otseselt mitte midagi, mistõttu uue seaduse vastuvõtmist pole 2001.–2005. aastate pärandihoiu ülevaates isegi mainitud (Kraut 2006). Oluliseks seaduse täienduseks tuleb siiski lugeda uuringute tegijatele, konservatoritele ja restauraatoritele ning ettevõtetele tegevusloa sisseseadmist seaduse tasandil. 1994. a seadust täiendas tegevuslubade litsentside osas Vabariigi Valitsuse määrus, ehkki seaduses sellekohast viidet määruse andmiseks ei ole. Varasemates seadustes ei olnudki otseselt kirjas, kes seda sorti töid teha võisid, ehkki loa võtmise kohustus oli olemas.⁵

Viimane suurem muinsuskaitseaduse muudatus jõustus 2011. aastal (MuKS muudatus 2011). Tegemist ei olnud uue seadusega, vaid 2002. a seaduse muutmise ja täiendamisega, ehkki muudatused olid suured ja põhimõttelised, eriti arheoloogiapärandi kaitse vallas: loodi hobiotsijate ja riigi vaheliseks suhtluseks selge regulatsioon (koolitamine, otsinguload, aruandlus), esmakordselt pandi kirja reeglid vealuse pärandi kaitseks ning tehti veel mitmeid mälestiste omanike ja riigi vahelist suhtlust puudutavaid muudatusi (vt täpsemalt Kraut 2012).

UUE SEADUSE ETTEVALMISTAMISE LÄHTEKOHAD ARHEOLOOGIAPÄRANDI OSAS

Arheoloogiapärandi kaitse korraldamine viimastel kümnenditel on kahtlemata nii mõneski aspektis hästi edasi liikunud. 2002. aastast on mälestiste register kõigile Internetis avalikult kättesaadavalt, seotud ka katastri ning kinnistusraamatuga (Kraut 2006). Tänu e-riigi arengule on tegelikult kõigi riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste haldusvõimekus oluliselt paranenud ja seetõttu jõuab Muinsuskaitseametisse läbivaatamiseks tõenäoliselt valdav enamik mälestisi puudutavatest ehitusprojektidest, metsateatistest jms.⁶ Loomulikult tuleb ette juhuseid, kus vajalik info ei ole ametini jõudnud, kuid pahatihti on selle põhjuseks mälestiste registris olevate andmete kvaliteet: kõigi sajandi jooksul⁷ kaitse alla võetud muististe asukohti ja piire ei ole jõutud üle kontrollida, mistõttu võib mälestis olla kaardil lihtsalt vales

⁴ Euroopa Nõukogu Arheoloogiapärandi kaitse Euroopa konventsioon on sõlmitud 1992. a 16. jaanuaril Vallettas, jõustus Eesti Vabariigi suhtes 1997. a 15. mail (Riigi Teataja II, 1996, 36/37, 134).

⁵ 1977. a seadus on siiski selge erand: seal on esimest korda sättena kirjas, et arheoloogilisi kaevamisi ja uurimisi võivad juhendada ainult vastavad eriteadlased (§ 34) ning et konserveerimis- ja restaureerimistööd teostab spetsiaalne teadusliku restaureerimise organisatsioon (§ 25).

⁶ Kui välja arvata muististe riigi kaitse alla võtmine, mis on oma olemuselt proaktiivne ehk ennetav samm, siis ülejäänus on arheoloogiapärandi kaitse üldiselt vaid reageeriv, lähtudes maaomanike ja arendajate projektidest.

⁷ 1920. ja 1930. aastatel võeti riigi kaitse alla u 1500 arheoloogilist paika, millest tänaseni on jätkuvalt mälestised 1345 muistist. Nõukogude perioodil lisandus kaitsenimekirjadesse u 4500 objekti ning pärast Eesti Vabariigi taastamist on leitud u 2000 uut muistist. Eriti on avastatud muististe hulk suurenenud alates 2011. aastast, mil muinsuskaitseaduses reguleeriti täpsemalt hobiotsijate õigused ja kohustused arheoloogiapärandi otsimisel ja avastamisel: nende tegevus toob arheoloogiateadusele teavet u 70–100 uue kindla muistise kohta aastas.

kohas. Kui Muinsuskaitseameti arhiividokumentides olevad andmed mälestiste asupaiga ja piiride kohta on puudulikud, ekslikud või vigased, siis olenevalt vea suuruselt võib olla vajalik uus piiride määramise menetlus, mis sarnaneb mälestiseks tunnistamise menetlusega.

2011. a seadusemuudatuse põhiprintsiip hobiotsijate ja riigi suhtluse korraldamisel baseerus usaldusel. Süsteem hakkaski üldiselt hästi tööle ja riigini jõudsid leiud, mis varem ei jõudnud – (illegaalse) otsimise ja leidmise jälgi on arheoloogid maastikul täheldanud kogu taasiseseisvumisele järgnenud aja jooksul, kuid eelneval perioodil jõudis teadlasteni üldjuhul 1–2 leidu või leikogumit aastas. Valdav enamik inimestest tahab käituda seaduskuulekalt, kuid siiski leidub alati ühiskonnaliikmeid, kes üritavad reeglitest mööda minna. Paraku oli ka 2011. a regulatsioonis nõrku kohti ja ebaõnnestunud sõnastust, mistõttu seaduse eiramise põhjendamine oli lihtne ja karistushirmust suhteliselt vaba.

Vaatamata sellele, et arheoloogide töö ja hobiotsijate tegevuse tulemusena avastatakse keskmiselt 100 uut muistist aastas, pole alates 2000. aastast neist kümnendikku mälestisena riigi kaitse alla jõudnud (vt Veldi ja Jonuks 2012 ning diskussioon samas). Nende hulgas on sadu teaduslikult kindlaid ja üldsusele mõistetavaid muistiseid (linnuseid, kalmeid ja kalmistuid, lohukive, rauasulatuskohti jne). Arheoloogiliste leiukohtade säilimine ilma riigi kaitseta on juhuse meelevallas, sest miski ei anna arendajale märku olla tähelepanelik ja arvestav, samuti ei ole piiratud metalliotsijate kasutus neis paigus. Avastatud kindlad muistised ei ole jõudnud mälestiste registrisse peamiselt haldusmenetluse kauakestvuse tõttu. Kui 1990. aastatel piisas muistise mälestiseks tunnistamiseks lühikesest teaduslikust kirjeldusest ja ministri allkirjast loetelust koosnevale käskkirjale, siis viimasel kahel aastakümnel on Eesti õigusriigina arenenud ning kõik riigi poolt läbi viidavad menetlused on avalikud ja kaasavad. Kultuuripärandi puhul omanike ja muude huvirühmade arvamused tuleb välja selgitada ja võimalusel arvesse võtta. Töö hulk sellise menetluse läbi viimiseks on mõõtmalt suurem kui varasemalt. Menetlusprotsessi teeb pikaks ühelt poolt mõne omaniku üledimensioneeritud ettekujutus (era)omandi täielikust puutumatuses, kuid teiselt poolt kindlasti ka riiklike toetuste ja hüvitiste vähesus või puudumine riiklike kitsenduste eest.

Olukorra parandamiseks, muuhulgas ka arheoloogiapärandi kaitse korralduses, hakati alates 2015. aastast Kultuuriministeeriumi ja Muinsuskaitseameti poolt välja töötama uue muinsuskaitseaduse eelnõu, mis läbi pikkade arutelude ja kaasamiste sai Riigikogus seaduseks 2019. a veebruaris. Uue seaduse kirjutamisel võeti põhiliseks eesmärgiks tasakaalustada riigi ja omanike kohustusi, sest kultuuripärandi säilimine on avalik huvi, mille eest ei saa vastutada ainult mälestiste omanikud. Arheoloogiamälestiste puhul tähendas see peamiselt omanikule uuringute kulu vähemalt osalise hüvitise sisseseadmist.

ARHEOLOOGIAPÄRAND 2019. A SEADUSES

Seaduste muutmine on niisama paratamatu kui aja kulgemine, ka seaduste detailsemaks minek tundub paratamatu, sest iga sätte lisamise tingib praktikas ettetulnud juhtum. Kui 1925. aastal saadi muinasvarade kaitse seaduses hakkama paarikümne paragrahviga, siis praegu vajame enam-vähem sama asja ütlemiseks neid viis korda rohkem (vt tabel).

Tabel. Paragrahvide hulk Eestis kehtinud ja kehtivas muinsuskaitseaduses.
Koostanud: Ulla Kadakas

Seadus	1925	1936	1961	1977	1994	2002	2019
§	21	34	12	43	46	54	114

Uus muinsuskaitseadus on üles ehitatud nagu seadus ikka: alguses on definitsioonid, edasi reeglid tegutsemiseks pärandi valdkonnas ja lõpetuseks sanktsioonid seaduse eirajatele. Võrreldes eelmistega on uue seaduse algusesse lisandunud peatükk, kus kirjeldatakse üldisi muinsuskaitse põhimõtteid. Seni olid need laiali erinevates rahvusvahelistes dokumentides (konventsioonid, hartad), kuid nüüd pandi need üldsuse jaoks kirja ühte kohta: lisatav uus peab toetama ja aitama esile tuua varem loodud väärtusi; kaitsmisel lähtutakse ettevaatuspõhimõttest, s.t kõik tööd ja tegemised peavad vähendama mälestise hävimise ohtu ning toetama väärtuste säilimist. Seaduses kirjeldatakse ka, mis on aineline ja mis on vaimne kultuuripäränd, ning sedastatakse, et kultuuripärandi väärtustamine ja säilitamine on ühiskonna ühine kohustus. Selguse huvides defineeritakse seaduses ära ka arheoloogiline kultuurikiht⁸ ning vrakk⁹.

Ajaloo-, arheologia-, ehtis-, kunsti- ja tehnikamälestistele lisaks määratletakse seaduses uue mälestiseliigina ajaloolised looduslikud pühapaigad, mida seni kaitsti arheologia-mälestistena. Erinevalt senistest Eesti Vabariigi muinsuskaitseadustest (1925, 1936, 1994, 2002) ning nõukogude perioodil kehtinud seadustest (1961, 1977), kus mälestiste liike kirjeldati läbi loetelude, defineerib uus muinsuskaitseadus neid väärtuste kaudu.¹⁰ Nii nagu arheoloogiapärandi kaitse Euroopa konventsiooni definitsioonis,¹¹ on ka uue muinsuskaitseaduse järgi arheoloogiapärandil kaks väärtusilmingut: muistised on maastiku ajalise mitmekihilisuse näitajad (kollektiivse mälu allikas) ning samas ajaloolise uurimistöö vahend (teaduslik allikas). Need väärtused on teineteise suhtes teataval määral vastuolulised: kui muistis säilib maastikul puutumatusena, siis pole võimalik sellest täiel määral teaduslikku teadmist saada. Loomulikult saab teaduslikku teadmist mõningal määral ka muistise maastikul paiknemise uurimisest, mõõdistamisest ja mittelõhkuvate meetoditega kaardistamisel, kuid kui paigas viia läbi arheoloogilised väljakaevamised, pole võimalik muistist enam autentsena taastada (vt ka Kadakas 2017, 45).

Uus seadus sätestab sisuliselt arheoloogiapärandi kahetasandilise kaitse: tugevama kaitsekorraldusega arheoloogiamälestiste kõrvale sätestati uue nähtusena leebema regulatsiooniga arheoloogilised leiukohad.¹² Esimeste puhul kaalutakse mälestiseks tunnistamist vastavate kriteeriumide põhjal¹³ ning kaitse kehtestajaks on kultuuriminister, teised kehtestab Muinsuskaitseameti peadirektor. Haldusmenetlus (muistise kirjeldamine, omanike kaasamine) on mõlemal puhul sarnane, kuid seaduses antud põhjendused ja kriteeriumid peaksid kergendama leiukohtadena kaitse alla võtmiseks vajalike dokumentide koostamist.

Mis vahe on *arheoloogiamälestisel* ja *leiukohal*? Kui arheoloogiapäränd oleks ainult ajaloo uurimise allikas, siis vahet ei olekski. Mälestiseks tunnistamise eelduseks on, et kultuuriväärtusega asi või maa-ala peab esindama Eesti ainelise kultuuripärandi väärtuslikumat

⁸ MuKS 2019 § 6 lg 1: Arheoloogiline kultuurikiht on otsese inimtegevuse tulemusena või kaasmõjul tekkinud ladestus, mis võib sisaldada ehitusjäänuseid, vrakke, inim- ja loomaluid, arheoloogilisi leide, sealhulgas töö- ja tarbeesemeid, tootmisjääke ja muud sellist.

⁹ MuKS 2019 § 6 lg 2: Vrak on vee-, õhu- ja muu sõiduki jäänus või selle osa või osad koos nende alla jääva alaga ning vrakiga seonduva lasti või muude esemetega.

¹⁰ MuKS 2019 § 11 lg 3: Arheoloogiamälestis on inimtegevuse säile, asi või nende kogum ja muud jäljed, mis on kultuurimaastiku ajalise mitmekihilisuse näitajad ja mis annavad teaduslikku informatsiooni inimkonna ajaloo ning inimese suhte kohta looduskeskkonnaga. Arheoloogiamälestise oluline osa on arheoloogiline kultuurikiht.

¹¹ Konventsiooni eesmärk on kaitsta arheoloogiapärandit kui Euroopa kollektiivse mälu allikat ning ajaloolise ja teadusliku uurimistöö vahendit.

¹² MuKS 2019 § 25 lg 1: Arheoloogiline leiukoht on maa- või veeala, kust on leitud arheoloogilisi leide, inimluid, ajalooliste ehituskonstruktioonide jäänuseid või muid arheoloogilisele kultuurikihile osutavaid elemente, ja mis võib neid elemente jätkuvalt sisaldada.

¹³ Kriteeriumid on kehtestatud kultuuriministri määrusega 15. mail 2019 nr 23. Arheoloogiamälestiste kriteeriumid (§ 4) võivad olla vanus ja asukoht, teabe teaduslik väärtus ja ainulaadsus, silmapaistvus ja erilisus, funktsiooni järjepidevus, kajastumine kirjalikes allikates ja hariduslik väärtus; säilitatavus. Ajaloolise loodusliku pühapaiga riikliku kaitse eelduse hindamise kriteeriumid (§ 7) on vanus, kirjaliku ja/või pärimusliku teabe olemasolu, pärimuse või tavade järjepidevus – objekti kohta on kogukonnas säilinud teave selle kultuuri- ja/või usundiloolise tausta kohta, olenemata objekti tänasest kasutusest.

osa. Ka muististe seas on neid, mis on paremini ja terviklikumalt säilinud kui teised või on kultuurmaastikus suurema ja sisukama tähendusega. Selliste muististe puhul alustatakse pärast leiukohana määramist kohe mälestiseks tunnistamise menetlust ja tulevikus nende täielik läbiuurimine oleks äärmine erand. Leiukohtade puhul on nende kesise¹⁴ säilivuse tõttu esmatähtis nende väärtus ajalooallikana, mistõttu pärast arheoloogilist uuringut saaks samasse kohta ehitada uusi maju, rajada teid jms. Nii mälestistel kui ka leiukohtades on ot-singuvahendi kasutamine hobiotsimiseks keelatud.

Uues seaduses muudeti varasem *kultuuriväärtusega leiu* mõiste *arheoloogiliseks leiuks*¹⁵, sest see kirjeldab selgemini asju, mida nende all silmas peetakse. Leidude kaitse osas lisati seadusesse üks oluline põhimõte: arheoloogilist leidu ei saa heauskselt omandada. See tähendab ideaalis, et kui keegi tahab ostukeskkonnast, laadalt või (juhu)tuttavalt osta asja, mis on üsna ilmselt maapõuest leitud, näiteks odaots, mõök, sõlg või tuhandeaastane münt, on ostja kohustatud välja selgitama, kas ta ostab legaalselt müügis olevat asja.

Ka muinsuskaitsealade¹⁶ osas on seaduses uuendus. Muinsuskaitseametil tuleb jagada sealne hoonestus väärtuste säilimise põhjal gruppideks ning seada konkreetsed nõuded: osa hooneid on tervikuna suure muinsuskaitsealase väärtusega, teiste puhul piisab välisilme säilitamisest. Viimaste puhul vabastatakse omanikud sisetööde kooskõlastamise kohustusest. Sellega seoses tuleb aga täpsustada muinsuskaitsealadel oleva arheoloogilise kultuurkihiga seonduvaid nõudeid. Näiteks kui hoone loetakse gruppi, kus interjöörides ei ole arhitektuurseid muinsuskaitsealaseid väärtusi säilinud või olnud, siis võib keldrite süvendamisel ja alla vundeerimisel sattuda siiski varasema hoonestuse jäänustele ja muudele elutegevuse kihtidele, s.t arheoloogilisele kultuurkihile. Seega pole võimalik sisetööde tegemist täielikult loakohustusest ja uuringute tegemisest vabastada.

Arheoloogiamälestise, arheoloogilise leiukoha, arheoloogilise kultuurkihi ja arheoloogilise leiu puhul ei ole seaduses ajalist piirtlust, sest see, mida arheoloogiks pidada, sõltub kontekstist. Seaduseelnõu seletuskirjas öeldakse, et üldjuhul on arheoloogiateaduse seisukohast eelkõige huvipakkuvad leiud, mis on vanemad 18. sajandist, kuid olenevalt kontekstist võib arheoloogiline leid olla ka noorem, ent kanda seejuures märkimisväärset kultuurilist või teaduslikku infot. Sellistena tuleb kindlasti käsitleda näiteks Esimese maailmasõja, Vabadussõja ja Teise maailmasõja lahingute ning metsavendlusega seotud esemeid, mille leidmisel tuleb samuti Muinsuskaitseametit teavitada.

Seadus tasakaalustas riigi ja omaniku kohustusi. Ehitusprojekti koostamise eel muinsuskaitsealasel objektil tehtavate uuringute eest on nüüdsest ette nähtud hüvitis ning varem erasektoris tegutsevatelt spetsialistidelt tellitud muinsuskaitse eritingimused annab edaspidi riik (amet) ise. Alles jäid ka toetused mälestiste säilimise tagamiseks – ehitismälestistel konserveerimiseks ja restaureerimiseks, arheoloogiamälestiste puhul hoolduseks. Toetuste suurus sõltub riigieelarvest, kust senised eraldused on katnud paraku vähem kui minimaalset tegelikku vajadust. Uuringute hüvitise määr on peamise päästarheoloogilise uurimise meetodi – arheoloogilise jälgimise – puhul eraisikust maaomanikule kuni 1000 eurot, kusjuures selle summa piirides kaetakse kulud täies mahus, juriidilisele isikule aga tööde

¹⁴ Nt leiukohad, mis paiknevad suurtel maaparandatud põllumassiividel, kus on põlluharimisel aastakümneid tehtud sügavkündi.

¹⁵ MuKS 2019 § 24 lg 1: Arheoloogiline leid on maasse, maapinnale, ehitisse, veekogusse või selle põhjasetesse ladestunud või peidetud arheoloogiline, sealhulgas ajalooline, kunstiline, teadusliku või muu kultuuriväärtusega inimekkeline ese või esemete kogum, millel ei ole omanikku või mille omanikku ei ole võimalik kindlaks teha.

¹⁶ Muinsuskaitsealadid oli seaduse kehtima hakkamisel 11 – kümne kõige vanema linna vanalinnad (Haapsalu, Kuressaare, Lihula, Paide, Pärnu, Rakvere, Tallinn, Tartu, Valga, Viljandi ja Võru, millest Tallinn on üksiti ka UNESCO maailmapärandi nimistus) ning Harjumaal Rebala piirkond. Viimase puhul on kaitse põhifookus hästi säilinud ajaloolise põllumajandusmaastiku ja selle loomulike osade – talud, külad – üldilme säilitamine. Ette valmistamisel on muinsuskaitseala 20. sajandi teisel poolel välja ehitatud tööstuslinna Sillamäe stalinistlikus keskuses.

maksumuse pooles ulatuses, kuid mitte rohkem kui 1500 eurot. Aastas tehtavatest arheoloogilistest uuringutest umbes kolmveerand jääbki sellisesse maksumuse suurusjärku. Hüvitis makstakse välja pärast seda, kui omanik on arheoloogiliste uuringute teostajale töö eest tasunud ning arheoloog esitanud Muinsuskaitseametile uuringu aruande.¹⁷

Nagu varasemateski seadustes, nähakse ka uues ette, et töö tegija peab arheoloogilise leiu või kultuurikihi avastamisel töö peatama ja sellest muinsuskaitseametit teavitama. Samuti on ametil jätkuvalt õigus töid peatada, kui kuskil on paljandunud arheoloogilised kihid. Ehitustööde käigus muistise avastamine on aga kõigi jaoks problemaatiline: omanik ja ehitaja ei saa oma plaane ellu viia kokku lepitud ajal, muistis on pooleldi hävinud, keegi arheoloogidest peab olenemata ilmast ja muudest kokkulepetest tormama uuringuid läbi viima, keegi peab leidma raha. Selliste olukordade vältimiseks on seaduses ette nähtud, et suurte planeeringute alal tuleb keskkonnamõju hindamise käigus püüda välja selgitada võimalikud arheoloogilised väärtused, et nendega saaks planeerimisel arvestada. Uue seaduse kitsaskoht arheoloogiapärandi seisukohalt ongi selle ennetava sätte sidumine kindla planeeringu etapiga: tegelikus elus paljud projektid ei vaja keskkonnamõju hindamist, mistõttu ka uuringute määramine sellistesse kohtadesse on keeruline.¹⁸

Avastamata arheoloogiapärandi kaitse meede on ka hobitsijate tegevuse regulatsiooni parandamine. Varasemale koolituse, otsinguloo ja aruande esitamise nõudele lisandus otsingule minekust teavitamine maaüksuse täpsusega. Samuti tehti muudatus, millisel puhul on otsinguluba vaja – enam mitte otsimise eesmärgi (kultuuriväärtusega asja otsimine), vaid otsingukoha järgi (sisuliselt kõikjal väljaspool linnu, külasid ja koduõue; vt täpsemalt Kurisoo jt artikkel siinses kogumikus). Koolitusel räägitakse hobitsijatele, mis on arheoloogiapäränd ja kuidas nende hobi mõjutab selle säilimist ja edasist uurimist. Otsinguaruanded ja avastatud leiukohad aitavad kaardistada arheoloogiapärandi levikut, mida planeeringutes arvesse võtta.

Välitöid tegevaid arheolooge puudutab seaduse 5. peatükk, mis käsitleb isikute kohustusi muinsuskaitse valdkonnas tegutsemisel. Varasem tähtajatu spetsialisti tegevusluba asendus tähtajalise (5-aastase) pädevustunnistusega. Selleks, et pädevustunnistust saada, peab olema ette näidata kõrgharidus (arheoloogidel alates magistrakraadist¹⁹) vastaval erialal ning pidev töökogemus vähemalt viimasel nelja aastal. Ettevõtja tegevusload kaotati ära ja asendati majandustegevuse teatisega registris. Teatise saab esitada ettevõtja, kellel on õigussuhe (tööleping) pädeva isikuga. Seadusest kaotati ära varem kehtinud erisus teadus- ja arendusasutustele ning muuseumidele, kes põhikirjaliselt tegelevad uurimistöödega. Nüüd peavad ka neis asutustes töötavad arheoloogid taotlema Muinsuskaitseametilt pädevustunnistuse, kui soovivad teha arheoloogilisi välitöid.

Väliuuringute tegemiseks peab arheoloog (pädev isik) saatma Muinsuskaitseametile heakskiitmiseks uuringukava²⁰, kus esitatakse kavandatavad uuringu liigid, nende eesmärk ning tegemise meetodid ja ajakava, vajaduse korral joonised uuringu teostamise paikade ning ulatuse kohta ja muud olulised andmed sõltuvalt uuringu liigist. Kõigis sajandi jooksul kehtinud seadustes (ja varemgi veel²¹) oli sätestatud uuringuks riigilt loa saamise nõue, kuid uues seaduses asendati see uurijapoolse teatisega, mis tuleb esitada vähemalt kümme

¹⁷ Uuringu aruanne tuleb esitada hiljemalt 3 kuud pärast välitööde lõppu, kuid suuremate kaevamiste puhul on võimalik omanikule hüvitis välja maksta ka vahearuande põhjal.

¹⁸ Selline kitsendav seadusesäte oleks omal kohal, kui juba kõik teadaolevad kindlad muistised oleksid ametlikult leiukohtadena registreeritud ja kaardile kantud.

¹⁹ Tartu Ülikoolis kui Eesti ainsas arheoloogiaharidust andvas asutuses ei ole bakalaureuseõppes võimalik veel spetsialiseeruda arheoloogiale.

²⁰ Varasemates seadustes: uurimistööde programm, uuringu tegevuskava.

²¹ 1889. aasta tsaaari ukaas, vt eespool.

päeva enne uuringule minekut. Amet saab nende päevade jooksul kontrollida andmeid, uurija kvalifikatsiooni ning vajadusel esitada uuringukavas kirjeldatud uuringu tegemiseks lisatingimusi; samuti saab teatud seaduses kirjeldatud juhtudel uuringute lubamisest keelduda. Kui uuringukava on heaks kiidetud, aga amet kümne päeva jooksul teatisele ei vasta, siis võib uuringutega alustada. Arheoloogiliste uuringute puhul amet siiski vastab uuringuteatisele alati, sest kuna arheoloogilised leiud kuuluvad riigile,²² siis on pandud ameti ülesandeks määrata potentsiaalseid uuringute käigus ilmnedu võivaid leide säilitav asutus, mida tehaksegi teatise vastuses.

KOKKUVÕTE

2019. aastal kehtima hakanud muinsuskaitseadus on kahtlemata üks põhjalikumaid ja selgesõnalisemaid seadusi, mis seni Eestis on seda valdkonda reguleerinud. Loomulikult kuulub see seadus ühena suurde tervikusse, olles tihedas kokkupuutes planeerimist, keskkonnamõju hindamist ja ehitamist reguleerivate seadustega, samuti asjaõigusega; seaduse rakendamisel tuleb loomulikult silmas pidada head haldustava. Seaduse koostajate eesmärk oli liikuda muinsuskaitse korralduses lähemale Euroopa Nõukogu Faro raamkonventsioonile, mis määratleb kultuuripärandi väärtust ühiskonnas ja mille järgi on igäühel õigus kultuuripärandist kasu saada, panustada selle rikastumisse ning kohustus selle eest vastutada.

Ligi sajandi jooksul Eestis kehtinud muinsuskaitseadused kirjeldavad kõik ühte ja sedasama: enne üheksa korda mõõda ja siis üks kord lõika. Meile pärandatud kultuurmaastikul tegutsedes tuleb olla tähelepanelik, ettevaatlik ja hoiduda valesti lõikamisest, sest aineiline pärand on taastumatu – kiviaegseid asulaid, pronksiaegseid kalmeid, rauaaegseid linnuseid ja keskaegseid kirikuid juurde ei kasva. Praegused maaomanikud ehitades, hobiotsijad väärtuslikke asju otsides ja ka arheoloogid muistiseid uurides peavad kõik asjad hoolikalt läbi kaaluma ja alles siis tegutsema.

Arheoloogiapärandi koht on maastikul, seaduse eesmärk on luua selle tagamiseks õiguslik ruum. Seaduse rakendamine näitab, kas see on õnnestunud.

²² Arheoloogilised leiud on alates 1925. aastast alates määratletud riigile kuuluvaiks: uues seaduses sätestab selle § 24 lg 4; 1994. ja 2002. a seaduses § 30 lg 2; 1977. a seaduses § 4; 1961. a seaduses § 9; 1949. a määruse lisa 1 § 27; 1936. a seaduses § 15; 1925. a seaduses § 11.

MUINSUSKAITSE REGULATSIOONID

- Placat 1666.** Placat och påbudh om gamble monumenter och antiquiteter / His Royal Majesty's Placat and Decree regarding Old Monuments and Antiquities. Translation by Thomas Adlercreutz ICOMOS Sweden.
<http://www.icomos.se/wp-content/uploads/2013/05/1666-Placat-Eng.pdf>
- MuKS 1925** = Muinasvarade kaitse seadus. – Riigi Teataja, 111/112, 1.07.1925.
<https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=cl&cl=CL1&sp=AKriigiteataja>
- MuKS 1936** = Muinasvarade kaitse seadus. – Riigi Teataja, 67, 21.08.1936.
<https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=cl&cl=CL1&sp=AKriigiteataja>
- 1949. a määrus** = Eesti NSV Ministrite Nõukogu määrus kultuurimälestusmärkide kaitse parandamise abinõude kohta. Lisa: Kultuurimälestusmärkide kaitse põhimäärus. – Eesti NSV Teataja, 7, 28.02.1949.
<https://www.digar.ee/arhiiv/et/periodika/53023>
- 1952. a määrus** = Eesti NSV Ministrite Nõukogu määrus 1.11.1952 nr 863 Eesti NSV arheoloogiliste ja ajalooliste mälestusmärkide nimekirjade kinnitamise kohta. (RA, ERA f 1, n 3, s 524, p 642.)
- MuKS 1961** = Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi seadus Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi kultuurimälestiste kaitse kohta. – Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja, 23 (76), 15.06.1961. <https://www.digar.ee/arhiiv/et/periodika/60637>
- MuKS 1977** = Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi seadus ajaloo- ja kultuurimälestiste kaitse ja kasutamise kohta. – Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja, 51 (623), 23.12.1977.
<https://www.digar.ee/arhiiv/et/periodika/65308>
- MuKS 1994** = Muinsuskaitse seadus. – Riigi Teataja I 1994, 24, 391. <https://www.riigiteataja.ee/akt/28649>
- MuKS 2002** = Muinsuskaitse seadus. – Riigi Teataja I 2002, 27, 153. <https://www.riigiteataja.ee/akt/27815>
- MuKS muudatud 2011** = Muinsuskaitse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. – Riigi Teataja I 21.03.2011, 28. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121032011008>
- MuKS 2019** = Muinsuskaitse seadus (1.05.2019). – Riigi Teataja I, 19.03.2019, 13, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504062019001/consolidate>

KASUTATUD KIRJANDUS

- Alatalu, R. 2012.** Muinsuskaitse siirdeühiskonnas 1986–2002: Rahvuslikust südametunnistusest Eesti NSV-s omaniku ahistajaks Eesti Vabariigis. *Dissertationes Academiae Artium Estoniae*, 10. Tallinn.
- Kadakas, U. 2017.** Defining archaeological heritage: the practices of protection of archaeological heritage in Estonia. – Dare to Choose. Making Choices in Archaeological Heritage Management. Ed. by A. Degraeve. EAC Occasional Paper, 13. Budapest, 41–45.
- Kraut, A. 1997.** Arheoloogiamälestised ja riiklik muinsuskaitse / Archaeological monuments and the state system of protection of cultural heritage. – AVE, 1997, 237–251.
- Kraut, A. 2006.** Arheoloogiamälestiste kaitse 2001–2005. – AVE, 2005, 261–269.
- Kraut, A. 2012.** Amendments to the heritage conservation act regarding protection of archaeological monuments in 2011. – AVE, 2011, 319–332.
- Laid, E. 1936.** Täiendatud muinasvarade kaitse seadus. – Ajalooline Ajakiri, 3/4, 164–168. Uuesti avaldatud: E. Laid 1997. Paopaigad. Tartu, 143–148.
- Lang, V. 2006.** The history of archaeological research (up to the late 1980s). – Archaeological Research in Estonia 1865–2005. Ed. by V. Lang & M. Laneman. *Estonian Archaeology*, 1. Tartu, 13–40.
- Lõugas, V. 1991.** Arheoloogia ja muinsuskaitse 1947–1950. – Arheoloogiline kogumik. Toim. L. Jaanits & V. Lang. *MT*, 1. Tallinn, 10–19.
- Russow, E. 2012.** Quo vadis, Eesti linnaarheoloogia? – Vana Tallinn, XXIII, 12–60.
- Russow, E. 2021.** Between the rock and a hard place. Estonian archaeology at the times of national, socialist and national-socialist ideologies. – National-Socialist Archaeology in Europe and its Legacies. Ed. by M. Eickhoff, D. Modl & K. Meheux. Cham. Ilmub 2021.
- Russow, E., Valk, H., Haak, A., Pärn, A. & Mäesalu, A. 2006.** Medieval archaeology of the European context: towns, churches, monasteries and castles. – Archaeological Research in Estonia 1865–2005. Ed. by V. Lang & M. Laneman. *Estonian Archaeology*, 1. Tartu, 159–192.
- Schmiedehelm, M. 1935.** Kümme aastat esiajalooliste muististe kaitset. – Eesti Rahva Muuseumi Aastaraamat, XI, 1–13.
- Tvauri, A. 2006.** The Conservation of Archaeological Heritage in Estonia. – Archaeological Research in Estonia 1865–2005. Ed. by V. Lang & M. Laneman. *Estonian Archaeology*, 1. Tartu, 247–266.
- Veldi, M. & Jonuks, T. 2012.** The problem of forgotten sites: what to do with new monuments? A case-study of long-known but left behind sites from Ida-Virumaa. – AVE, 2011, 281–294.