



Kantelijan tiedot poistettu

**ASIA** Ahvenanmaan maakunnan hallituksen menettely  
koskien laivahylystä löytyneitä samppanjapulloja

**KANTELU**

Kantelija on 23.4.2012 pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen sekä Ahvenanmaan museoviraston toimia liittyen niin sanottuun ”samppanjahylkynä” tunnetusta aluksesta (M1 Fö 403.3) nostettuihin samppanjapulloihin.

Kantelun mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus on menettänyt muinaismuistoja koskevan lainsäädännön sekä kansainvälisten sopimusten vastaisesti myymällä Ahvenanmaan vesialueelta löytyneestä laivahylystä löytyneitä samppanjapulloja huutokaupalla. Kantelija pitää virheellisenä menettelyä myös sitä, että toimet samppanjapullojen nostamiseksi hylystä aloitettiin ennen Museoviraston asiasta antamaa lausuntoa ja että pullojen nostaminen toteutettiin ilman asianmukaista valvontaa, jolloin osa arkeologisesti merkittävästä aineistosta tuhoutui. Hylkykohdetta ei kantelun mukaan myöskään dokumentoitu asianmukaisesti.

Niin ikään kantelun mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus menetteli hankintalain vastaisesti solmiessaan sopimuksen samppanjapullojen nostamisesta tehtävään palkatun yrityksen kanssa. Kantelun mukaan hankintalaissa mainitut erityiset syyt työn kiireiselle suorittamiselle eivät täyty.

Nostettuja samppanjapulloja on kantelijan mukaan myös virheellisesti markkinoitu ”Tsaarin aarteina”, vaikka aluksen ja lastin alkuperä on ollut tuntematon. Kantelija tuo esiin myös, että samppanjapullojen nosto- ja myyntihankkeesta on aiheutunut Ahvenanmaan maakunnalle huomattavia kustannuksia, jotka ovat olleet kohtuuttoman suuria saavutettuun hyötyyn nähden.

Kantelija katsoo lisäksi, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus on menetellessään edellä kerrotulla tavalla toiminut myös kulttuurihistoriallisesti tärkeiden esineiden maastavientiä koskevan lainsäädännön vastaisesti. Edelleen kantelija arvostelee sitä, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus on viivytellyt vastaamisessa ICOMOS:n/ICUH:n (International Council on Monuments and Sites/International Committee on the Underwater Cultural Heritage) 29.4.2011 päivättyyn, maakunnan hallitukselle osoitettuun kirjeeseen. Lisäksi kantelijan mukaan Itämeren alueen vedenalaisen kulttuuriperinnön työryhmä on 31.5.2011 osoittanut Ahvenanmaan museovirastolle asiaan liittyvän kirjeen, johon ei ole vastattu.

Kantelija on täydentänyt kanteluaan 22.7.2013 päivätyllä lisäkirjeellä. Lisäkirjeen liitteenä on muun muassa kantelijan pyytämä, oikeuskanslerinvirastolle osoitettu Helsingin yliopiston humanistisen tiedekunnan lausunto (Filosofian, historian, kulttuurin ja taiteiden tutkimuksen laitos/Merihistoria) sekä niin ikään kantelijan pyytämä Viron Museoviraston (Muinsuskaitsemet) lausunto.

## SELVITYS JA VASTINE

Oikeuskanslerinvirasto on pyytänyt asiasta selvityksen Ahvenanmaan maakuntahallitukselta. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriötä ja Museovirastoa on pyydetty antamaan lausunto asiaa.

Kantelija on antanut 19.3.2013 vastineen hankittuun selvitykseen.

## RATKAISU

### Kantelun rajaus

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu ottaa kantaa tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Tästä syystä en ratkaisussani tarkastele samppanjapullojen nostamisen tai myymisen aiheuttamia kustannuksia. Tehtäviini ja toimivaltaan ei kuulu myöskään yksityisen yksityisoikeudellisen yhteisön toiminnan valvominen.

### Valtakunnan lainsäädäntö

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Muinaismuistolain 20 §:n 1 momentin mukaan merestä tai vesistöistä tavattu sellaisen laivan tai muun aluksen hylky, jonka uppoamisesta voidaan olettaa olevan vähintään sata vuotta, tai tällaisen hyllyn osa on rauhoitettu. Hylystä ja sen osasta on soveltuvin osin voimassa, mitä kiinteästä muinaisjäännöksestä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan jos ulkoisten olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että omistaja on hylännyt 1 momentissa tarkoitettun hyllyn tai sen osan, kuuluu se valtiolle.

---

#### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Pykälän 3 momentin mukaan esineet, jotka tavataan 1 momentissa tarkoitettusta hylystä tai ovat ilmeisesti sellaisesta peräisin, kuuluvat lunastuksetta valtiolle, ja on niistä muutoin soveltuvien osin voimassa, mitä irtaimista muinaisesineistä on säädetty.

Pykälän 4 momentin mukaan joka löytää edellä tässä pykälässä tarkoitettun hyllyn tai esineen, ilmoittakoon siitä viipymättä [muinaistieteelliselle toimikunnalle] Museovirastolle.

Pykälän 5 momentin mukaan laivalöytöjen ja niitä koskevien säännösten noudattamisen valvontaa suorittaa muiden tässä laissa säädettyjen viranomaisten lisäksi rajavartiolaitos.

Kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamista koskevan lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan kulttuuriesineiden vientiin Suomesta muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin ja vientiin yhteisön alueelta. Laki koskee Suomessa valmistettuja esineitä tai 4 §:ssä tarkoitettuja sellaisia ulkomailta valmistettuja esineitä, jotka ovat olleet Suomessa 100 viimeisen vuoden aikana vähintään 50 vuotta.

Lain 4 §:n mukaan ilman laissa tarkoitettua lupaa ei saa viedä maasta muinaismuistolaisissa tarkoitettuja arkeologisia esineitä, jotka on löydetty maasta tai vedestä.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan esineen omistajan tai hänen valtuuttamansa on haettava esineen maastavientiin lupa.

Lain 10 §:n 1 momentin mukaan yleisenä lupaviranomaisena toimii Museovirasto, jollei tehtävä 2 momentin mukaan kuulu valtion taidemuseolle tai jollei 3 momentin nojalla ole muuta päätetty.

Lain 12 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisen lupaviranomaisen virkamies tai viranhaltija voi kieltää esineen maastaviennin väliaikaisesti, jos esinettä ollaan myymässä tai muutoin luovuttamassa julkisesti. Kielto voidaan antaa, jos on todennäköistä, ettei esineelle myönnettäisi maastavientilupaa.

Hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta:

- 1) tavara- tai palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin eikä palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 30 000 euroa.

Lain 27 §:n mukaan hankintayksikkö voi valita suoraan hankinnan muun muassa, jos teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan tai sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Lain 73 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuista sekä tarjousmenettelyn ratkaisuista kirjallinen päätös, joka on perusteltava.

Pykälän 2 momentin mukaan hankintayksikön ei tarvitse tehdä tässä pykälässä tarkoitettua päätöstä 28 §:ssä tarkoitettua lisätilauksesta (suoraan hankinta lisätilauksissa).

Museovirastosta annetun lain 2 § 1 momentin mukaan sen tehtävänä on, jollei lailla tai sen nojalla toisin säädetä:

- 1) huolehtia kulttuurihistoriallisen kansallisomaisuuden kartuttamisesta, hoidosta ja näytteiläpidosta;
- 2) toimia kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena;
- 3) vastata muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta;
- 4) huolehtia kulttuuriperinnön tutkimisesta ja kulttuuriperintöä koskevan tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja käytettäväksi saattamisesta.

## Ahvenanmaan maakuntalait ja muu säännöstö

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 11 ja 14 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muinaismuistoja sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelua maakunnassa sekä museolaitosta.

Saman lain 23 §:n mukaan itsehallintoviranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta ottaen huomioon seuraavan:

- 1) valtakunnalle tarpeelliset tilastotiedot, jotka ovat maakunnan viranomaisten hallussa, on pyynnöstä annettava valtakunnan viranomaisten käyttöön;
- 2) tilastotiedot maakunnan tarvetta varten on kerättävä yhteistyössä asianomaisten valtakunnan viranomaisten kanssa;
- 3) maakunnan hallituksen on hankittava asianomaisten valtakunnan viranomaisten lausunnot ennen kiinteää muinaismuistoa koskevaan toimenpiteeseen ryhtymistä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan jos valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen tämän lain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien on, jotta määräys tulisi voimaan maakunnassa, hyväksyttävä säädös, jolla määräys saatetaan voimaan.

Ahvenanmaan muinaismuistolain 1 §:n mukaan kaikki kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja muistoina Ahvenanmaan aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta. Kiinteän muinaisjäännöksen kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu kaivoaminen on kielletty ilman muinaismuistolain nojalla annettua lupaa.

Saman lain 3 §:n mukaan maakunnan hallitus valvoo, että muinaismuistoja suojellaan tämän lain nojalla.

Saman lain 16 §:n mukaan vähintään 100-vuotiaan irtaimen muinaismuistoesineen löytäjän on viipymättä toimitettava esine sellaisenaan maakunnan hallitukselle.

Vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelusta annetun maakuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan vedenalaisena kulttuuriperintönä pidetään hylkyä, joka on uponnut yli 100 vuotta sitten tai muuta yli 100-vuotiasta kulttuurihistoriallisesti arvokasta vedenalaista jäännöstä tai muuta esinettä, joka tavataan sellaisesta hylystä tai joka ilmeisesti on peräisin sellaisesta.

Lainkohdan 2 momentin mukaan merenalainen kulttuuriperintö on rauhoitettu. Rauhoittaminen tarkoittaa, että suojelukohdetta ei saa kaivaa, peittää, muuttaa, vahingoittaa, siirtää tai siihen muutoin kajota ilman lupaa.

Lainkohdan 3 momentin mukaan mikäli olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että omistaja on hylännyt hyllyn tai sen osan, kuuluu hylky tai sen osa maakunnalle.

Lainkohdan 4 momentin mukaan hylystä löytynyt esine tai jäännös, joka on osa vedenalaista kulttuuriperintöä tai joka ilmeisesti on peräisin sellaisesta hylystä tai muusta jäännöksestä, kuuluu lunastuksetta maakunnalle.

Lainkohdan 5 momentin mukaan merenalaisen kulttuuriperinnön löytämisestä on viivytyksettä ilmoitettava maakunnan hallitukselle.

Lainkohdan 7 momentin mukaan ellei tästä laista muuta johdu, sovelletaan yli 100-vuotiaaseen hylkyyn sitä, mitä kiinteistä muinaismuistoista on säädetty muinaismuistolaissa. Merenalaisen kulttuuriperinnön muodostaviin esineisiin sovelletaan niin ikään irtaimista muinaismuistoista säädettyä.

Ahvenanmaan maakunnan hallintolain 4 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti, käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimien on oltava puolueettomia, oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lain 5 §:ssä säädetään viranomaisten yleisestä neuvontavelvollisuudesta.

Lain 7 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten välisestä yhteistyövelvollisuudesta.

Lain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että asia selvitetään riittävästi. Viranomaisen on hankittava asian ratkaisemisen kannalta tarvittavat tiedot ja selvitykset.

Kulttuuriesineiden maastaviennistä säädetään laissa kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden esineiden suojelusta sen 2 §:ssä, että vientilupa edellytetään kulttuurihistoriallisesti arvokkailta esineiltä, jotka ovat yli 50 vuotta vanhoja.

Lain 3 §:n mukaan vientiä suunnittelevan on haettava vientilupaa maakunnan hallitukselta.

Julkisia hankintoja koskevan maakunta-asetuksen 1 §:n mukaan maakunnassa sovelletaan valtakunnassa voimassa olevaa asetusta julkisista hankinnoista koskien tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita, joiden arvo ylittää kynnsarvon.

Maakunnassa sovelletun tiettyjä hankintoja koskevan maakunnan hallituksen päätöksen (Ålands landskapsregeringens beslut (ÅFS 2006/41) gällande vissa upphandlingar) 5 §:n mukaan hankinta voidaan tehdä suorahankintana tietyltä toimittajalta, jos:

- 1) hankinnan arvo on vähäinen ja arvoltaan enintään 10 000 € ilman arvonlisäveroa, tai
- 2) tavaraa tai palvelua ei voida hankkia muulla tavalla, tai
- 3) hankinta on luonteeltaan kiireellinen, eikä kiireellisyys johdu hankintayksikön laiminlyönnistä.

## Muu lainsäädäntö

Kulttuuriesineiden viennistä (EY) N:o 116/2009 annetun asetuksen 2. artiklan 1. kohdan mukaan kulttuuriesineiden vienti tullialueen ulkopuolelle edellyttää vientiluvan esittämistä.

### Päätös pelastusnostosta

#### Ahvenanmaan maakunnan hallituksen selvitys

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen selvityksen mukaan se sai tiedon ns. samppanjahylyn löytymisestä heinäkuun alussa 2010. Hylky oli saadun tiedon mukaan koskematon. Maakunnan hallitus päätti 19.7.2010 tästä syystä kumota kaikki hyllyn lähistölle myönnetyt sukellusluvat. Samalla todettiin Christian Ekströmille annetun luvan nostaa hylystä esine tarkempaa tutkimista varten. Maakunnan hallitus päätti 28.7.2010 kumota aikaisemman päätöksensä ja rajoittaa sukeltamista hyllyn ympärillä, sillä kysymyksessä oleva hylky ei ollut ensimmäisen sukelluskiellon alueella. Samoin maakunnan hallitus päätti aloittaa hylkyä koskevan valmistavan tutkinnan.

Maakunnan hallitus sai selvityksen mukaan 30.7.2010 ilmoituksen hyllyn valmistavan tutkinnan tuloksista, jonka Christian Ekströmin omistama yhtiö oli tehnyt maakunnan hallituksen suorahankintana. Maakunnan hallitukselle toimitettujen tietojen mukaan hylkyä pidettiin hauraana ja se sisälsi kymmeniä näkyvillä olevia pulloja. Maakunnan hallitus arvioi tällöin hyllyn ja asian mediassa saaman huomion perusteella, että hylky ja sen lasti olivat mahdollisesti uhattuina. Uhkina olivat hyllyn mahdollinen sortuminen siten, että sen lasti tuhoutuisi, sekä hyllyn sijainti sellaisella syvyydellä, joka mahdollistaisi asiattoman tunkeutumisen hylkyyn. Näistä syistä maakunnan hallitus aloitti pelastusnoston suunnittelemisen, jota varten pyydettiin myös Museoviraston lausunto.

Maakunnan hallitus päätti 17.8.2010 tehdä hyllyn ”pelastusnoston”. Se päätti samalla aloittaa ruotsalaisen Anders Näsman Services –nimisen yrityksen kanssa tarjouspyynnön ja jätetyn tarjouksen perusteella sopimusneuvottelut nostosta. Tietyistä hankinnoista annetun maakunnan hallituksen päätöksen (ÅFS 2006:41) perusteella kyseisen yrityksen kanssa solmittiin urakkasopimus 23.8.2010. Tehtävään vaadittavan meriarkeologisen kokemuksen ja pätevyysvaatimusten takia palvelua ei ollut mahdollista hankkia ahvenanmaalaisilta toimittajilta. Raportoinnin tuli tapahtua ruotsiksi.

Maakunnan hallitus ei ollut sen näkemyksen mukaan velvollinen pyytämään Museoviraston lausuntoa vedenalaisista muinaismuistoista. Se pyysi kuitenkin 18.8.2010 Museovirastolta asiasta lausuntoa ja myös sai sen 25.8.2010. Museovirasto ei lausunnossaan vastustanut pelastusnoston suorittamista, mutta edellytti, että ”maakunnan hallitus noudattaa voimassa olevia meriarkeologisia periaatteita”. Maakunnan hallitus katsoi, että Museoviraston lausunto ei antanut aihetta konkreettisiin toimenpiteisiin.

#### Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, että Ahvenanmaan itsehallintolain 23 §:n 3 kohdan mukaan maakunnan hallituksen on hankittava asianomaisten valtakunnan viranomaisten lausunnot ennen kiinteää muinaisjäännöstä koskevaan toimenpiteeseen ryhtymistä. Muinaismuistoja koskevassa maakuntalaissa puolestaan säädetään kiinteistä muinaisjäännöksistä, irtaimista muinaisesineistä ja vedenalaisesta kulttuuriperinnöstä. Lain 20 §:n mukaan ve-

denalaisesta kulttuuriperinnöstä säädetään vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskevassa maakuntalaissa.

Vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskevan maakuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan yli satavuotiaat hylt ja niihin kuuluvat esineet ovat vedenalaista kulttuuriperintöä. Pykälän 2 momentin mukaan ne ovat rauhoitettuja. Jollei laissa toisin säädetä, hylkyihin sovelletaan pykälän 7 momentin mukaan, mitä muinaismuistoja koskevassa maakuntalaissa säädetään kiinteistä muinaisjäännöksistä. Ahvenanmaan maakuntalakeja vastaavasti laivalöydöistä säädetään valtakunnan muinaismuistolaissa. Sen 20 §:n mukaan hylystä ja sen osasta on soveltuvin osin voimassa, mitä kiinteistä muinaisjäännöksestä säädetään. Kiinteistä muinaisjäännöksistä säädetään muinaismuistolain 1 luvussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kyse aluksesta, jonka on arvioitu uponneen 1800-luvun alkupuolella. Kyseessä on siten vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskevan maakuntalain 2 §:n tarkoittama hylky, johon sovelletaan muinaismuistoja koskevan maakuntalain kiinteitä muinaisjäännöksiä koskevia säännöksiä. Hyllyn lastin tutkiminen tai nostaminen on siten opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan kiinteään muinaisjäännökseen kajoava toimenpide. Tällä perusteella se katsoo, että kajoaminen rauhoitettuun hylkyyn rinnastuu maakuntalainsäädännössä kiinteään muinaisjäännökseen kajoamiseen. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti maakunnan hallituksella on siten ollut velvollisuus pyytää asiasta lausunto Museovirastolta ennen hylkyä ja sen lastia koskeviin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus on siis toiminut itsehallintolain mukaisesti pyytäessään Museovirastolta lausuntoa. Koska lausunto on hankittava ennen toimenpiteeseen ryhtymistä, alusta koskeviin toimenpiteisiin ei kuitenkaan ole ministeriön mukaan pääsääntöisesti voitu ryhtyä ennen lausunnon saamista. Mikäli toimenpiteisiin on ryhdytty ennen lausuntoa, on menettely ollut itsehallintolain 23 §:n 3 momentin ja hallintolaisissa tarkoitetun hyvän hallintomenettelyn vastaista.

#### Museoviraston lausunto

Museovirasto toteaa antaneensa niin sanottuun samppanjahylkyyn liittyen Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle sen pyynnöstä lausunnon, jossa se hyväksyi pelastusnoston, koska hylkyyn kohdistui tavanomaista suurempi ryöstelyn riski. Tästä lähtökohdasta on siis pidetty perusteltuna poiketa ensisijaisesta paikalla suojelun periaatteesta. Museovirasto kuitenkin edellytti lausunnossaan, että lastin dokumentoinnissa noudatetaan meriarkeologisia periaatteita ja että nostettavia esineitä kohdellaan museoesineinä. Maakunnan hallitus pyysi lausuntoa vain pelastusnostosta, eikä lausunnon antamisen aikaan ollut tietoa siitä, miten maakunnan hallitus tulisi nostettavien esineiden suhteen muutoin toimimaan. Museovirasto toteaa, että se oletti Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunnon pyytämisen perustuneen vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskevan maakuntalain 2 §:n 7 momenttiin, jonka mukaan yli satavuotiaisiin hylkyihin sovelletaan, mitä kiinteistä muinaisjäännöksistä on niitä koskevassa maakuntalaissa säädetty.

Edelleen Museovirasto toteaa, että mikäli itsehallintolain 23 §:n 3 kohdan mukainen lausunnon pyytämisvelvollisuus koskee vedenalaista kulttuuriperintöä, on lastin nostaminen rauhoitetusta hylystä ollut sellainen kiinteään muinaisjäännökseen kohdistuva toimenpide, jota lainkohdassa tarkoitetaan. Museovirastossa noudatetun käytännön mukaan hylky ja sen lasti muodostavat kokonaisuuden, jota on kohdeltava kiinteänä muinaisjäännöksenä. Lastin pelastusnosto käsittää valtakunnan muinaismuistolain 10 §:n mukaisen tutkimuksen ja muinaisjäännöksen haltuun

ottamisen toiseen paikkaan sijoitettavaksi. Edelleen valtakunnan lainsäädännön mukaan kyseessä on kajoava tutkimus, joka edellyttää tutkimuslupaa, jos siitä vastaa joku muu kuin viranomainen itse.

## Arviointia

Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muinaismuistoja. Vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelusta annetun maakuntalain mukaan vedenalaisena kulttuuriperintönä pidetään hylkyä, joka on uponnut yli 100 vuotta sitten tai muuta yli 100-vuotiaasta kulttuurihistoriallisesti arvokasta vedenalaista jäännöstä tai muuta esinettä, joka tavataan sellaisesta hyllystä tai joka ilmeisesti on peräisin sellaisesta. Saman lain mukaan veden alta löydettäviin esineisiin sovelletaan muinaismuistoja koskevan maakuntalain irtaimia muinaisesineitä koskevia säännöksiä.

Edelleen vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelusta annetun maakuntalain mukaan merenalainen kulttuuriperintö on rauhoitettu. Rauhoittaminen tarkoittaa, että suojelukohdetta ei saa kaivaa, peittää, muuttaa, vahingoittaa, siirtää tai siihen muutoin kajota ilman lupaa. Lain mukaan hyllystä löytynyt esine tai jäännös, joka on osa vedenalaista kulttuuriperintöä tai joka ilmeisesti on peräisin sellaisesta hyllystä tai muusta jäännöksestä, kuuluu lunastuksetta maakunnalle.

Edellä kerrotulla perusteella maakunnan hallituksella on saatuaan tiedon niin sanotun samppanjahylyn löytymisestä ollut toimivalta päättää hyllyyn kohdistuneesta pelastusnostosta. Museovirasto on lisäksi todennut lausunnossaan, että koska hyllystä nostettu lasti on Ahvenanmaan maakunnan omaisuutta, lasti on poikennut laadultaan siitä, mitä arkeologisilta kaivauksilta yleensä saadaan ja koska lainsäädännössä ei ole kattavasti säädetty kansallisomaisuuden hallinnoinnista muinaisesineiden osalta, on perusteltua tehdä asiaa koskevat päätökset demokraattisesti valituissa poliittisissa elimissä.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan hallituksen on kuitenkin hankittava asianomaisten valtakunnan viranomaisten lausunnot ennen kiinteää muinaismuistoa koskevaan toimenpiteeseen ryhtymistä. Itsehallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä tätä perustellaan sillä, että tällaisessa tapauksessa kyse on myös valtakunnallisesti tärkeästä asiasta (HE 1990/73). Sekä opetus- ja kulttuuriministeriö että Museovirasto ovat, toisin kuin maakunnan hallitus, katsoneet lausunnoissaan, että kajoaminen rauhoitettuun hyllyyn rinnastuu lainsäädännössä kiinteään muinaisjäännökseen kajoamiseen ja velvoittaa siten maakunnan hallitusta pyytämään asiassa lausunnon Museovirastolta.

Katson, että maakunnan hallituksen päätös pyytää asiasta lausunto Museovirastolta on sinänsä ollut itsehallintolain mukainen. Asiaa on kuitenkin arvioitava myös itsehallintolain lausunnonpyytämisvelvollisuutta koskevien säännösten tarkoituksen ja hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta.

Maakunnan hallitus päätti selvityksensä mukaan 17.8.2010 aloittaa sopimusneuvottelut pelastusnostosta Anders Näsman Services -yhtiön kanssa. Museovirastolle osoitettu pelastusnostoa koskenut lausuntopyyntö on päivätty 18.8.2010. Asiakirjaselvityksen mukaan Museoviraston lausunto on tosin päivätty 25.8.2010, mutta se on saapunut faksilähetyksenä maakunnan hallitukselle 27.8.2010. Maakunnan hallituksen selvityksen liitteenä olevan sukellusraportin mukaan samppanjapullojen ensimmäiset varsinaiset sukellusnostot oli toteutettu jo 26.8. – 27.8.2010.

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---



Museovirastosta annetun lain mukaan sen tehtävänä on muun muassa toimia kulttuuriperinnön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena. Sen antaman lausunnon tarkoitus on ollut saattaa viranomaisen tietoon asiantuntijanäkemyksiä asiasta. Museoviraston lausunto on siis tämän mukaisesti tullut hankkia ennen toimenpiteeseen ryhtymistä. Tällä perusteella hylkyä koskeviin toimenpiteisiin ei ole ollut luvallista ryhtyä ennen Museoviraston lausunnon saamista ja maakunnan hallituksen menettely on tältä osin ollut itsehallintolain vastaista.

Museoviraston lausunnon merkitys korostuu tarkasteltaessa asiaa hyvän hallinnon kannalta. Viranomaisen keskeinen velvollisuus hallintoasian valmistelussa on huolehtia asian selvittämisestä. Viranomaisen on järjestettävä menettelynsä siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja tiedot ovat sen käytettävissä. Viranomaisen huolehtimisvelvollisuuden piiriin kuuluu myös niiden oikeussäännösten tunteminen ja tarpeen vaatiessa selvittäminen, joilla on vaikutusta asian ratkaisuun. Tämä vaatimus perustuu jo hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen. Koska viranomaisen on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia, se on luonnollisesti itse tunnettava asiaan sovellettava laki tai tarvittaessa hankittava siitä selvitys (Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Werner Söderström Lakitieto Oy, Porvoo 2003, s. 298). Tässä tapauksessa kyseessä on ollut poikkeuksellinen tilanne, jonka oikeudellisen luonteen selvittäminen olisi vaatinut asiaan perehtymistä ja tarvittaessa selvityksen hankkimista asiantuntijoilta.

Valtakunnan muinaismuistolain esitöissä todetaan, että kiinteän muinaisjäännöksen rauhoituk- sellalla tarkoitetaan sitä, että kiinteän muinaisjäännöksen kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu kajoaminen on ilman asianmukaista lupaa kielletty (HE 100/1962). Kielto koskee sekä yksityisiä että viranomaisia. Yleisenä lupaviranomaisena toimii Museovirasto. Esitöiden tarkoittama muinaismuistolain kohta on sisällöltään sama kuin Ahvenanmaan muinaismuistolaissa. Ahvenanmaan maakunnassa luvan kuitenkin myöntää maakunnan hallitus. Sillä ei kuitenkaan ole vastaavaa arkeologista asiantuntemusta kuin Museovirastolla.

Maakunnan hallituksen menettely on ollut myös hyvän hallinnon mukaisen viranomaisen se- lonottovelvollisuuden vastaista siltä osin, kun maakunnan hallitus on ryhtynyt toimiin pelastus- noston toteuttamiseksi ennen Museoviraston lausunnon saamista.

Hyvään hallintoon kuuluu myös viranomaisten toiminnan ennustettavuus. Mikäli laissa on asetettu viranomaiselle velvollisuus pyytää asiassa asiantuntijaviranomaisen lausuntoa, on tämän mukaisesti perusteltua olettaa, ettei asiassa tehdä enempää toimenpiteitä ennen lausunnon saamista. Hyvä hallintotapa ei myöskään tästä näkökulmasta ole toteutunut, kun Ahvenanmaan maakunnan hallitus on ryhtynyt toimiin pelastusnoston toteuttamiseksi ennen Museoviraston lausunnon saamista.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on selvityksessään perustellut menettelyään sillä, että Museovirasto hyväksyi sille antamassaan lausunnossa pelastusnoston. Maakunnan hallitus ei myöskään voinut tietää – ainakaan sellaista selvitystä ei ole esitetty – ennalta Museoviraston lausunnon sisältöä. Museoviraston lausunnon merkitystä tältä kannalta arvioitaessa on myös otettava huomioon, että Museovirasto oletti maakunnan hallituksen lausuntopyynnön perustue- neen vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskevaan lakiin, jonka mukaan yli satavuotiai- siin hylkyihin sovelletaan, mitä kiinteistä muinaisjäännöksistä on niitä koskevassa maakunta- laissa säädetty. Niin sanotun samppanjahylyn pelastusnostotoimet oli saadun selvityksen mu- kaan jo suurelta osin toteutettu ennen Museoviraston lausunnon saapumista. Tällöin Museovi- raston lausunnolla ei ole käytännössä ollut merkitystä asian käsittelyn kannalta.

## Pelastusnoston toteutus

### Maakunnan hallituksen selvitys

Ahvenanmaan maakunnan hallitus teki päätöksen hyllyn pelastusnostosta saatuaan tietää hyllyn sijainnista ja sen samppanjalastista. Noston kiireellistä aikataulua on perusteltu sillä, että hylky oli vaarassa romahtaa ja että hylkyyn kohdistui ryöstelyriski. Maakunnan hallitus toteaa selvityksessään, että sen omaa henkilökuntaa osallistui valvojina kaikkiin suoritettuihin operaatioihin. Pullojen noston yhteydessä paikalla oli myös Ahvenanmaan museoviraston arkeologeja, mm. museotoimenjohtaja Viveka Löndahl ja meriarkeologi Marcus Lindholm. Pullojen noston jälkeen apuna on käytetty selvityksessä tarkemmin selostetulla tavalla ulkopuolisia asiantuntijoita. Asiantuntijoina toimivat konservaattori Max Jahrehorn Kalmarin läänin museosta, viinintekijä Francois Hautekeur Veuve Cliquot'sta sekä samppanja-asiantuntija Richard Juhlin. Jahrehornin edustamalla organisaatiolla on todennäköisesti suurin osaamis pääoma meriarkeologiassa kysymyksissä ja se on vahvasti vaikuttanut operaatioiden suorittamiseen asianmukaisella tavalla.

Arkeologisesta dokumentoinnista selvityksessä todetaan, että Anders Näsman on antanut kirjallisen selvityksen hyllyn löytymisestä ja valmistavasta tutkimuksesta Ahvenanmaan museoviraston Marcus Lindholmille. Näsmanilla ja hänen ryhmällään on kaikilla arkeologinen koulutus. Edelleen selvityksessä todetaan, että sukeltajat arvioivat pullojen lukumäärän aluksi olevan noin 70 kappaletta, mutta myöhemmin he nostivat hyllystä 168 pulloa, mikä osoittaa, että sukeltajat eivät koskeneet pulloihin valmistavan tutkinnan aikana. Tarkan arvion tekeminen pullojen määrästä oli hankalaa, sillä pullot olivat aluksen perällä pinossa ja sedimentin peitossa. Sukeltajien ottamista valokuvista ilmenee pullojen tarkka sijainti. Jokaisella pullolla on arkeologinen viitenumero, josta ilmenee pullon sijainti aluksella.

Maakunnan hallituksen selvityksen liitteeksi on toimitettu Ahvenanmaan museoviraston lausunto. Sen mukaan pelastusnoston ensisijaisena tarkoituksena oli suojella hylkyä, koska sieltä löydettyjen pullojen arvoksi arvioitiin mediassa 50 000 euroa pullolta. Hyllyn sijainti oli yleisesti tiedossa. Pullojen sisältö oli myös tärkeä varmistaa. Ennen pelastusnostoon ryhtymistä selvitettiin yhdessä konservaattorin ja sukeltajien kanssa varma menetelmä, jotta tärkeää tietoa ei olisi menetetty. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että kaikkien nostettujen pullojen konteksti varmistettiin jo meren pohjalla, ennen kuin ne nostettiin pinta-alukselle. Konservaattori varmisti vielä pinnalla pullot ja niiden sisällön. Samppanjaksi luokitellusta nesteestä on otettu merkittävää viiteaineistoa tulevia tieteellisiä tutkimuksia varten. Myös olueksi luokitellusta nesteestä otettiin vertailunäytteitä tulevia tieteellisiä tutkimuksia varten ja myös VTT on tehnyt siitä laajoja analyysejä. Tällä hetkellä arkeologisessa kokoelmassa on 64 rekisteröityä ja talteen otettua pulloa, joilla on hankintanumerot sekä myös alkuperäiset korkit. Näitä voi myös käyttää näyttelyihin.

Hylkyä ja sen lastia koskevat toimenpiteet on Ahvenanmaan maakunnan museoviraston mukaan asianmukaisesti suunniteltu ja dokumentoitu asiantuntijoiden johdolla ja heidän valvonnassaan. Työ tehtiin arkeologisen perinnön säilyttämiseksi ja arkeologisen tutkimuksen varmistamiseksi sovellettavat vaatimukset täytettiin. Museoviraston meriarkeologi on valvonut kenttätöitä yhdessä useiden, arkeologisten asiantuntijoiden kanssa. Tämän lisäksi työhön osallistui myös konservaattori, joka on ainoa Itämeren alueella vastaavissa tehtävissä työskennellyt. Jo-kaista sukellusta seurasi dokumentaatio ja raportointi nykyisen käytännön mukaisesti. Asian käsittely ja päätöksenteko on ensimmäisten sukelluskertojen ja löydön luonteen selvittyä siirretty poliittisille luottamushenkilöille.

Ahvenanmaan maakunnan museovirasto viittaa myös ICOM:n (The International Council of Museums) museotyön eettisiin sääntöihin, joiden mukaan museoammattilaiset ovat velvollisia noudattamaan sen instituution periaatteita ja käytäntöjä, jonka palveluksessa he ovat. Ahvenanmaan museovirasto toimii Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välittömässä alaisuudessa.

#### Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo lausunnossaan, että sillä ei ole asiantuntemusta arvioida, onko menettely pelastusnoston käynnistämiseksi tai sen toteuttamisessa ollut asianmukaista, sillä kiinteiden muinaisjäännösten tutkimista ja myös niihin kajoamista koskevien toimenpiteiden valvonta valtakunnan alueella kuuluu Museoviraston ja sen asiantuntijoiden tehtäviin. Tämän mukaisesti ja Ahvenanmaan itsehallintolain 23 §:n 3 momentin perusteella Museovirasto on 25.8.2010 antanut asiasta lausunnon Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Vastuu päätöksistä ja toimenpiteistä on kuitenkin Ahvenanmaan maakunnan hallituksella ja Ahvenanmaan viranomaisilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan toimivalta asiassa on Ahvenanmaan maakunnalla, eikä Museovirastolla tai opetus- ja kulttuuriministeriöllä ole ollut asiassa päätösvaltaa tai valvontavelvollisuutta.

#### Museoviraston lausunto

Museovirasto toteaa, että ”nykyiset meriarkeologiset periaatteet, joita pelastusnostoissa tulee Museoviraston näkemyksen mukaan noudattaa, ilmenevät parhaiten vuonna 2001 laaditun UNESCO:n vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskevan yleissopimuksen liiteosasta. Sen mukaan jokaisessa vedenalaiseen kulttuuriperintöön kohdistuvassa toimenpiteessä tulee huolehtia mm. hankesuunnittelusta, taustatiedon hankkimisesta, tavoitteen, metodologian ja tekniikan valinnasta, konservoinnista ja kohteenhallinnasta, dokumentoinnista, raportoinnista, arkistoinnista ja tiedonvälityksestä.”

Edelleen Museovirasto toteaa, että pelastusnosto on meriarkeologinen kaivaus, mutta tilanteen luonne poikkeaa puhtaasti tieteellisiin perustein suoritettavasta kaivauksesta. Pelastusnostossa kiireellisyys asettaa rajat sille, kuinka paljon on mahdollista etukäteen käyttää aikaa tutkimussuunnitelman laatimiseen. Lisäksi suorittamisajankohdan valitsemisessa voi olla vähemmän valinnanvaraa. Museovirasto toteaa, että se ei pysty ottamaan kantaa siihen, oliko tässä tapauksessa välttämätöntä aloittaa pelastusnosto toteutuneella aikataululla.

Myöskään Museoviraston lausunnossa ei oteta kantaa siihen, millä tavoin kohteen arkeologinen dokumentointi on tässä tapauksessa toteutettu. Sen mukaan pelastusnoston valvonta ja arviointi kuuluu Ahvenanmaan museoviranomaiselle, johon nähden Museovirasto ei ole ylemmässä asiantuntijaviranomaisen asemassa. Läheskään kaikki tarvittava materiaali ei toisaalta ole ollut Museoviraston käytettävissä, mistä syystä operaatiota kokonaisuutena on mahdotonta arvioida. Loppuraportissa ei ole esimerkiksi tuotu esille, miten kuvamateriaali on järjestetty ja analysoitu.

#### Muut lausunnot

Oikeuskanslerille kantelijan pyynnöstä toimitetussa Helsingin yliopiston filosofian, historian, kulttuurin ja taiteiden tutkimuksen laitoksen lausunnossa todetaan, että meriarkeologian yleisesti hyväksytyjen tutkimusperiaatteiden mukaan löytö tallennetaan *in situ* eli löytöpaikallaan. Lausunnon ovat allekirjoittaneet arkeologian professori Mika Lavento ja merihistorian amanuenssi Anne Ala-Pöllänen.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Lausunnossa todetaan, että edellä mainitun periaatteen mukaisesti ”voimme lähteä siitä, että mikäli meriarkeologista kaivausta ei ole mahdollista tehdä, löydöt on jätettävä kontekstiinsa. Jos löytöjä irrotetaan yhteydestään, rikotaan vääjäämättömästi löytökonteksti ja tuhotaan merkittävä osa alkuperäistä tietoa.”--- ”Koskematonta hylkyä peittää yleensä sedimentti, jonka ominaisuudet paljastavat meille, kuinka vanhasta haaksirikkotapahtumasta on mahdollisesti kyse. Tarkka paikoillaan dokumentoiminen olisi valaissut käsitystä siitä, mitä tapahtui haaksirikossa, miten pullot ovat liikkuneet, oliko haaksirikko äkillinen tapahtuma vai ehtikö miehistö varautua siihen? Oliko sedimentin joukossa kenties vielä jäljellä jäännöksiä alkuperäisistä etiketeistä? Miten pullot oli pakattu kestämään merikuljetus ja poikkesiko se maakuljetusten pakkaustavasta?”

Lausunnossa suhtaudutaan pelastusnoston toteuttamiseen kriittisesti. Lausunnon mukaan ”Ahvenanmaan samppanjahylyn tapauksessa sedimentti ja löytökonteksti on lopullisesti tuhottu ja siten sekä tutkimuksellisia että eettisiä periaatteita on karkeasti rikottu” ja että ”virhe on lähtökohtaisesti tehty poliittisessa elimessä, jossa ei ole ymmärretty eroa arkeologisen tutkimuksen ja pelastusnoston välillä”.

#### Arviointia

Edellä selostetuista lausunnoista käy ilmi, että asiassa on esitetty erilaisia, toisistaan poikkeavia näkemyksiä pelastusnoston toteuttamisesta ottaen huomioon meriarkeologisen tutkimuksen periaatteet.

Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tästä syystä oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin laillisuusvalvojana ei kuulu ottaa kantaa siihen, missä määrin hylkyyn kohdistuneessa pelastusnostossa on noudatettu meriarkeologisia periaatteita hylkylöydön tutkimuksellisen arvon säilymisen kannalta. Tästä syystä en voi myöskään enemmälti arvioida Ahvenanmaan museoviraston osuutta pelastusnoston toteuttamisessa.

Saatan kuitenkin Ahvenanmaan maakuntahallituksen tietoon myös edellä selostetut Helsingin yliopiston esittämät näkökohdat.

#### Pelastusnoston toteuttaminen hankintalain kannalta

##### Maakunnan hallituksen selvitys

Maakunnan hallitus toteaa selvityksessään, että maakunnan sukellusluvista vastaavana viranomaisena sillä on hyvä kuva siitä pätevydestä, mikä alan toimijoilla Ahvenanmaalla on. Tässä tapauksessa hankintaa ei voitu tehdä Ahvenanmaalla. Anders Näsman ja hänen sukellusryhmänsä olivat myös aiemmin suorittaneet meriarkeologisia tehtäviä ja maakunnan hallituksen kokemukset Anders Näsman Servicen sukellusraporteista olivat olleet erittäin myönteiset.

Hankinnan kiireellinen luonne perustui maakunnan hallitukselle asiasta toimitettuun selvitykseen. Anders Näsmanilla ja hänen ryhmällään oli tehtävään hyvin sopiva kokemus ja profiili. Dokumentoinnin ja raportoinnin tuli tapahtua ruotsiksi. Hankintamenettelyssä otettiin huomioon ajoissa tehty tarjous, yrityksen ja sen henkilökunnan pätevyys, noston toteuttaminen (tehtävänannon ymmärtäminen, metodivalinta, analyysit) ja kustannukset.

## Muu asiakirjaselvitys

Maakunnan hallituksen pöytäkirjassa 17.8.2010 (nro 23) todetaan, että maakunnan hallitus päätti vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskevan maakuntalain ja maakunnassa sovelletun hankintoja koskevan päätöksen (Ålands landskapsregeringens beslut (ÅFS 2006/41) gällande vissa upphandlingar) mukaisesti aloittaa sopimusneuvottelut Anders Näsman Services –yrityksen (Tullinge, Ruotsi) kanssa koskien Föglön saaristosta löydetyn hylyn pelastusnostoa tarjouspyynnön ja jätetyn tarjouksen perusteella.

Maakunnan hallituksen pöytäkirjassa 23.8.2010 (nro 25) viitataan aiempaan päätökseen ja todetaan, että maakunnan hallitus on 17.8.2010 päättänyt vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskevan maakuntalain ja maakunnassa sovelletun hankintoja koskevan päätöksen (Ålands landskapsregeringens beslut (ÅFS 2006/41) gällande vissa upphandlingar) mukaisesti aloittaa sopimusneuvottelut Anders Näsman Services –yrityksen (Tullinge, Ruotsi) kanssa koskien Föglön saaristosta löydetyn hylyn (M1 Fö 403.3) pelastusnostoa.

Maakunnan hallitus oli aikaisemmin todennut, että hankinta oli kiireellinen sen vuoksi, että osa lastista oli saatava talteen. Hankinta oli kiireellinen myös siksi, että osa kysymyksessä olevasta lastista oli uhattuna hylyn haurauden vuoksi. Ottaen huomioon tarvittava meriarkeologinen kokemus ja pätevyysvaatimukset palvelua ei voitu hankkia ahvenanmaalaiselta toimittajalta.

## Arviointia

Valtakunnan hankintalain mukaan lakia ei sovelleta tavara- tai palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin eikä palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 30 000 euroa. Edelleen lain mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan muun muassa, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain mukaan julkisista hankinnoista annettua valtakunnan lakia sovelletaan laissa mainituin poikkeuksin muun muassa maakunnan hallituksen tekemiin hankintoihin. Sanotun maakuntalain mukaan lakia ei kuitenkaan sovelleta hankintoihin, jotka alittavat julkisista hankinnoista annetuissa Euroopan yhteisön perustamista koskevaan sopimukseen sisältyvissä määräyksissä säädetty kynnysarvot.

Maakunnassa sovelletun hankintoja koskevan päätöksen (Ålands landskapsregeringens beslut (ÅFS 2006/41) gällande vissa upphandlingar) mukaan hankinta voidaan tehdä suorahankintana tietyltä toimittajalta, jos hankinnan arvo on vähäinen ja arvoltaan enintään 10 000 € ilman arvonlisäveroa, tai tavaraa tai palvelua ei voida hankkia muulla tavalla, tai hankinta on luonteeltaan kiireellinen eikä kiire johdu hankintayksikön laiminlyönnistä.

Eräänä perusteena suorahankinnan tekemiselle voi siis sekä valtakunnan lain mukaan että Ahvenanmaan maakunnassa voimassa olevien säännösten mukaan olla asian kiireellisyys. Maakunnan hallitus on muun muassa Museovirastolle lähettämässään lausuntopyyntönsä pitänyt pelastusnoston toteuttamista kiireellisenä ja viittaa myös oikeuskanslerille antamassaan selvityksessään hankinnan kiireellisyyteen. Myös muut selvityksessä esiin tuodut seikat ja asiasta tehdyt päätökset viittaavat suorahankintamenettelyyn, vaikka selvityksessä tai pöytäkirjoissa ei käytetä termiä ”suorahankinta” (”direkt köp”).

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Edellä mainituista maakunnan hallituksen päätöksistä käy ilmi, että se on arvioinut pelastusnostoa koskevan hankinnan luonteeltaan kiireelliseksi. Päätöksistä käy myös ilmi perustelut sille, mistä syystä pelastusnostoa pidettiin kiireellisenä. Viittaaan tältä osin Museoviraston maakunnan hallitukselle antamaan hyväksyvään lausuntoon pelastusnoston kiireellisestä toteuttamisesta ja totean, etten muutoin voi arvioida pelastusnoston kiireellisyyden perusteita.

Kummatkaan edellä mainitut maakunnan hallituksen päätökset eivät kuitenkaan täytä hyvän hallinnon mukaisen huolellisuusvaatimuksen ja selkeän kielenkäytön vaatimuksia, koska niistä ei käy ilmi, että kysymyksessä on nimenomaan suorahankinta. Hankintalainsäädännön pääsääntönä on julkisten hankintojen kilpailuttaminen ja suorahankinta on poikkeus tästä pääsäännöstä. Suorahankinnassa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee yhden tai usean toimittajan, joiden kanssa se neuvottelee sopimuksen ehdoista ja tekee hankinnan ilman tarjouskilpailua. Syy suorahankinnan käyttämiseen on kuitenkin todettava ennalta ja se on perusteltava hankintapäätöksessä tai siihen liittyvässä muussa asiakirjassa. Tästä syystä päätöksestä on käytävä ilmi, että kyseessä on suorahankinta.

Muutoin asiassa ei ole käytettävissä olevan selvityksen perusteella havaittavissa lain tai virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä.

## Samppanjapullojen myynti

### Maakunnan hallituksen selvitys

Hylystä löydettyjen samppanjapullojen sisällön arvioimisen jälkeen maakunnan hallitus päätti 17.11.2010 (nro 8) myydä huutokaupalla osan pulloista. Samalla maakunnan hallitus päätti rekisteröidä viisi pulloa museoesineiksi. Esineet on luetteloitu hankintaluetteloon ja säilyvät siis tulevia sukupolvia ja tutkimusta varten. Myynnistä saadut nettotulot on mainitun päätöksen mukaan varattava merihistoriallisiin ja meriarkeologisiin tarkoituksiin sekä Itämeren ympäristöä varten. Maakunnan hallitus on mm. erillisessä esittelyssä 8.6.2012 perustanut näitä tarkoituksia varten 25 000 euron apurahan.

Maakunnan hallituksen selvityksessä korostetaan, että se on luvanvaraisista asioista päättävä viranomainen ja että on täysin selvää, että maakunta omistaa niin hyllyn kuin siitä löytyneet esineet. Maakunnan hallitus ei myöskään selvityksen mukaan näe itsetarkoitusta siinä, että museointia varten säilytetään useampaa kuin niitä viittä pulloa, joiden museoinnista päätettiin 17.11.2010. Maakunnan hallituksen näkemyksen mukaan museointitarkoitukset täytetään täten.

Maakunnan hallitus korostaa, että se on jokaisessa kyseessä olevaa hylkyä koskevassa päätöksessä ottanut huomioon kulttuurihistorialliset näkemykset. Samppanjapullojen myynnin tarkoituksena on ollut jakaa kulttuurihistoriallinen löytö muun maailman kanssa ja markkinoida Ahvenanmaata tutkimuksen sekä ahvenanmaalaisen yhteiskunnan ja elinkeinoelämän edistämiseksi. Koska samppanja kuuluu maakunnan hallitukselle ja ahvenanmaalaisille, muutaman pulлон myynti edustaa ahvenanmaalaisille mahdollisuutta. Huutokaupan yhteydessä kertyneet rahat käytetään meriarkeologian ja merenkulun historian tutkimukseen.

Maakunnan hallitus toteaa, että UNESCO:n yleissopimusta vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelemiseksi (Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage) ei ole hyväksytty Ahvenanmaan maakuntapäivillä Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n mukaisesti. Itsehallintolaissa säädetään, että jos valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien on, jotta määräys tulisi voimaan maakunnassa, hyväksyttävä säädös, jolla

määräys saatetaan voimaan. Koska maakuntapäivät ei ole hyväksynyt sopimusta, sopimus ei ole tullut voimaan maakunnassa. Myöskään Suomi ei ole ratifioinut sopimusta. Maakunnan hallituksella on itsenäinen lainsäädäntövalta muinaisjäännöksiä, kulttuurihistoriallisesti arvokkaita rakennuksia ja esineitä sekä museolaitosta koskevissa asioissa.

Muilta osin lausunnossa ei oteta kantaa kansainvälisiin sopimuksiin, suosituksiin tai arkeologista esineistöä tai museotoimintaa koskeviin eettisiin säännöstöihin.

Selvityksen mukaan samppanjapulloja koskevasta markkinoinnista on vastannut huutokauppa-kamari Acker Merrall & Condit. Ahvenanmaan maakunnan hallitus ei ole kannustanut vuoden 2011 huutokauppakamaria Acker Merrall & Conditia markkinoimaan huutokauppaa ”Tsaarin aarteena”. Lisäksi maakunnan hallitus toteaa, että huutokauppakamari ei ole sen käsityksen mukaan itsekään väittänyt, että kyse olisi ollut tsaarille menevästä lahjasta.

#### Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, että vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskevan maakuntalain mukaan veden alta löydettyihin esineisiin sovelletaan muinaismuistoja koskevan maakuntalain irtaimia muinaisesineitä koskevia säännöksiä. Hylystä tavattavat tai siitä peräisin olevat irtaimet esineet kuuluvat lunastuksetta maakunnalle. Maakunnan toimivaltainen viranomainen on siten maakunnan hallitus. Tämä koskee myös kyseessä olevia hylystä löydettyjä samppanjapulloja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lisäksi, että itsehallintolain 18 §:n 11 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muinaismuistoja sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelua maakunnassa koskevissa asioissa. Muinaismuistoja koskevan maakuntalain irtaimia muinaisesineitä koskevat säännökset, joita sovelletaan myös hylystä löydettyihin esineisiin, koskevat pääasiassa löytäjän ilmoitusvelvollisuutta ja esineiden omistusoikeutta.

Säännöksissä ei siten käsitellä menettelytapoja sen jälkeen, kun esineet on asianmukaisesti saatettu maakunnan haltuun. Vastaava tilanne on valtakunnan muinaismuistolain säännöksissä. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei näin ollen ole säädetty kattavasti lunastuksetta valtiolle tai maakunnalle kuuluvien muinaisesineiden käsittelystä eikä museokokoelmiin kuuluvien esineiden luovuttamisesta, deponoinnista eli luovuttamisesta toisen museon käyttöön tai myyntistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan maakunnan hallitus on näkemyksensä mukaan pyrkinyt löytämään hyllyn käsittelystä ratkaisun, jolla yhtäältä turvattaisiin tutkimuksen tarpeet ja kulttuuriperinnön säilyminen museokokoelmissa ja toisaalta hyödynnettäisiin hyllyn tuomaa kiinnostusta maakuntaa kohtaan.

Edellä sanotusta huolimatta opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan valtion omistuksessa olevien arkeologisten löytöjen myyminen kaupallisessa huutokaupassa ei ole valtakunnan lainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten ja suositusten hengen mukainen toimenpide. UNESCO:n yleissopimuksessa torjutaan vedenalaisen kulttuuriperinnön kaupallinen hyödyntäminen. Yleissopimuksen liiteosassa todetaan, että vedenalaista kulttuuriperintöä ei pidä myydä, ostaa tai vaihtaa kauppatavarana. Suomi on useissa kansainvälisissä yhteyksissä ilmoittanut noudattavansa yleissopimuksen periaatteita, vaikka sopimusta ei ole ratifioitu.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa todetaan, että arkeologisten löytöjen laitton kauppa ja maastaviennin valvonta on haasteellista. Vaikka ongelma ei Suomessa ole yhtä mittava kuin monissa muissa maissa, viranomaisilla on erityinen vastuu siitä, että arkeologisen perinnön kaupallinen hyödyntäminen pyritään estämään. Kaikissa toimenpiteissä on pyrittävä noudattamaan kansainvälisiä sääntöjä, suosituksia ja periaatteita, jotka yhdessä kansainvälisen sopimusten kanssa muodostavat pohjan ammatillisesti korkeatasoiselle ja eettiselle toiminnalle kulttuuriperinnön säilyttämiseksi ja suojelemiseksi. Tapauksen kannalta keskeisiä kansainvälisiä sopimuksia ovat yhtäältä Eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta (Maltan sopimus) ja toisaalta edellä mainittu UNESCO:n vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelua koskeva yleissopimus.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tarkoituksena on lähivuosina käynnistää muinaismuistolain uudistaminen. Uudistustyössä on mahdollisuus tarkastella myös kulttuuriomaisuuden hallinnointiin liittyviä kysymyksiä. Ministeriön tarkoituksena on myös selvittää UNESCO:n yleissopimuksen ratifiointia ulkoasiainministeriön kanssa.

### Museoviraston lausunto

Museovirasto on oikeuskanslerille antamansa lausunnon mukaan lähtenyt siitä oletuksesta, että hylystä nostettavia esineitä kohdellaan museoesineinä. Tämä tarkoittaa esineiden luettelointia, käsittelyä ja säilyttämistä museokokoelman osana, jolloin esineitä on mahdollista tutkia, analysoida, deponoida tai poistaa kokoelmasta. Päätökset on tehtävä asiantuntijavalmistelun pohjalta ja ne tulee dokumentoida ja perustella museaalisiin perusteisiin. ICOMin museotyön eettisten sääntöjen mukaan kokoelmasta voidaan poistaa esineitä myös myymällä, mutta tällöin esineet tulee ensisijaisesti tarjota toiselle museolle ja myynnistä saatu tulo tulee käyttää yksinomaan kokoelman hyväksi. Museoammattilaisten ei muutoin tule osallistua suoraan tai epäsuorasti kulttuuriperinnön ostamiseen tai myymiseen.

Museovirasto oli myös maakunnan hallitukselle antamassaan lausunnossa lähtenyt siitä oletuksesta, että kaikki hylystä nostettavat esineet liitetään museokokoelmiin. Museoviraston mukaan tällä ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että jokainen esine tulisi säilyttää sellaisenaan, vaan museoesineinäkin niitä voidaan perustellusti tutkia ja säilyttää eri tavoin, esimerkiksi deponoida/tallettaa muiden museoiden kokoelmiin ja näyttelyihin. Koska hylystä nostettu lasti on Ahvenanmaan maakunnan omaisuutta, lasti on poikennut laadultaan siitä, mitä arkeologisilta kaivauksilta yleensä saadaan ja koska lainsäädännössä ei ole kattavasti säädetty kansallisuusomaisuuden hallinnoinnista muinaisesineiden osalta, on perusteltua tehdä asiaa koskevat päätökset demokraattisesti valituissa poliittisissa elimissä. Kulttuuriperinnön saavutettavuuden nimissä on hyvä hyödyntää lastin käyttökelpoinen sisältö siten, että riittävä määrä siitä turvataan tuleville sukupolville ja tulevaa tutkimusta varten ja osa tutkitaan ja käytetään tavalla, joka kasvattaa nykyisten sukupolvien tietoisuutta vedenalaista kulttuuriperinnöstä ja tyydyttää suuren yleisön tiedontarvetta.

Myös Museovirasto viittaa arviossaan arkeologisia löytöjä koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta eli niin sanottu Maltan sopimus korostaa arkeologisen perinnön merkitystä tiedon lähteenä ja tieteellisen tutkimuksen kohteena. Sopimuksen selityksiä kirjasta käy ilmi, että tarkoitus on saada loppumaan arkeologisen perinnön kohtelemisen taloudellisen voiton lähteenä. Arkeologinen perintö voi tarkoittaa minkä tahansa luonteisia todisteita ihmiskunnan menneisyydestä. Konteksti, josta todisteet löytyvät, on yhtä tärkeä kuin todisteet itse. Sopimuksen tavoitteena on myös arkeologisen tutkimuksen laadun varmistaminen luvanvaraisuuden ja valvonnan avulla sekä laittomien kaivauksien ja ryöstelyn estäminen. Arkeologisten kohteiden eheyden säilyttäminen, tutkiminen mah-

---

#### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---



dollisimman pitkälle säilyttävin menetelmin ja suojeleminen mahdollisimman usein omalla paikallaan ovat lähtökohtia, joiden avulla pyritään hallitsemaan tiedon hallitsematon katoaminen. Kajoavia eli mahdollisesti tutkimuskohdetta hävittäviä menetelmiä tulee käyttää vain pätevien ja tehtävään valtuutettujen henkilöiden vastuulla.

Museovirasto huomauttaa lisäksi, että UNESCO:n vedenalaista kulttuuriperintöä koskevassa sopimuksessa torjutaan vedenalaisen kulttuuriperinnön kaupallinen hyödyntäminen, joka maailman mittakaavassa on huomattava uhka tällaisen kulttuuriperinnön suojelulle ja siihen liittyvälle tiedonlevitykselle. Vedenalaista kulttuuriperintöä ei pidä sopimuksen mukaan myydä, ostaa tai vaihtaa kauppatavarana. Suomi äänesti sopimuksen hyväksymisen puolesta vuonna 2001, mutta ei ole vielä ratifioinut sopimusta. Sopimuksen mukaan vedenalaista kulttuuriperintöä ovat vähintään sadan vuoden ajan veden alla olleet ihmisestä todistavat jäännökset. Ikäraja vastaa Suomen ja Ahvenanmaan lainsäädäntöä.

Museoviraston näkemys kaupankäyntiin lain suojaamalla arkeologisella kulttuuriperinnöllä on edellä mainituilla perusteilla kielteinen. Samppanjahylyn lastin pelastusnoston tarkoitus on ollut estää lastin joutuminen vääriin käsiin ja kenties laittomille markkinoille. Se, että viranomaisen itse saattaa osan lastista markkinoille, hämärtää edellä mainittua tarkoitusta vaarantaen kulttuuriperinnön suojelun valvonnan uskottavuuden. Toimenpide saattaa myös antaa signaalin, että arkeologisista kohteista peräisin olevien esineiden markkinat ovat hyväksyttävä asia ja siten jopa edesauttaa tällaisten markkinoiden syntymistä tai kasvua.

#### Muut lausunnot

Kantelijan pyytämässä ja oikeuskanslerille toimittamassa Viron Museoviraston lausunnossa todetaan, että Ahvenanmaan samppanjahylyn tapaus on antanut yleisölle väärän signaalin menettelystä historiallisten kulttuuriesineiden suhteen. Tapauksessa ei ole noudatettu alan yleisesti noudatettuja hyviä käytäntöjä eikä kansainvälisen oikeuden periaatteita. (epävirallinen käännös tässä)

#### Arviointia

Muinaismuistoja koskeva valtakunnan tai maakunnan lainsäädäntö ei sisällä erityisiä säännöksiä menettelytavoista sen jälkeen, kun muinaisesine on toimitettu asianomaisen viranomaisen haltuun. Näin ollen lainsäädännössä ei ole säännöksiä myöskään muinaismuistoiksi luokiteltujen esineiden myymisestä.

Valtakunnan muinaismuistolain esitöissä todetaan, että muinaismuistojen suojelu ja säilyttäminen kuuluvat valtion kulttuuripoliittisiin velvollisuuksiin. Laivahylyistä todetaan, että muinaistutkimuksen piiriin on edellisten vuosikymmenien aikana tullut eräitä tärkeitä kohteita, kuten merestä tavatut laivahylyt niissä olevine esineineen. Mahdollisuudet tällaisten löytöjen hyväksi käyttämiseen ovat johtuneet toisaalta siitä, että hylyt saattavat maamme rannikkovesien laadusta johtuen säilyä jopa vuosisatoja, sekä toisaalta sen vuoksi, että teknilliset menetelmät vedenalaisia tutkimuskohteita haettaessa ja veden alla tutkimuksia suoritettaessa ovat kehittyneet. Uponneita entisaikaisia laivahylyjä pidetään muinaistutkimuksen kannalta varsin arvokkaina mm. sen vuoksi, että niistä tavatut erilaiset esineet eri puolilta kuvastavat tietyn aikakauden oloja. Esitöissä todetaan, että sanotunlaiset löydöt ovat olleet kauppatavaraa ulkomaillakin ja senkin vuoksi kaipaavat rauhoittamista (HE 100/1962).

Edelleen esitöissä todetaan, että kiinteiden muinaisjäännösten rauhoittaminen pohjautuu siihen yleisesti omaksutuksi katsottavaan käsitykseen, että kiinteät muinaisjäännökset muistoina Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta ovat eräänlaista kansallisomaisuutta, joka sivistyksellisten arvojensa vuoksi on säilytettävä tulevillekin sukupolville. Näin on periaatteellisesti laita silloinkin, kun jäännös ehkä tuottaa haittaa muille intresseille. Muinaismuistolain uudistamista koskevan lain esitöissä todetaan, että muinaisjäännöksillä katsotaan olevan ensisijassa historiallinen arvo eikä niillä ole enää käyttöarvoa (HE 80/2002).

Maakunnan muinaismuistolain tulkinnassa ei ole käytettävissä apuna esitöitä. Voidaan kuitenkin todeta, että myöskään siinä ei säädetä sellaisesta menettelystä, että viranomaisen myisi sen hallussa olevaa esineistöä ja että lain ilmeisenä tarkoituksena on esineiden säilyttäminen museointitarkoituksessa.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että muinaismuistoja koskevan lainsäädännön yleisenä tarkoituksena on käsitellä muinaismuistoja siten, että niiden avulla on mahdollista saada historiallista tietoa ja että niiden muinaishistoriallinen arvo on mahdollista säilyttää. Tästä näkökulmasta muinaismuistojen kaupallinen hyödyntäminen ei ole laissa tarkoitettu menettelytapa. Laissa tarkoitettu muinaismuistojen saattaminen viranomaisten hallintaan on perustunut siihen ajatukseen, että viranomaisen hallinnassa muinaismuistojen rauhoitus pystytään takaamaan.

Sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että Museoviraston näkemys samppanjapullojen myyntiin on edellä tarkemmin selostetulla tavalla kielteinen. Museovirasto edellytti jo Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle antamassaan lausunnossa, että hylystä löytyneitä esineitä tulee käsitellä museoesineinä. Museovirasto huomauttaa oikeuskanslerinvirastolle antamassaan lausunnossa, että samppanjahylyn lastin pelastusnoston tarkoitus on ollut muun muassa estää lastin joutuminen väärin käsiin ja kenties laittomille markkinoille. Museoviraston mukaan se, että viranomaisen itse saattaa osan löydetyistä lastista markkinoille, hämärtää edellä mainittua tarkoitusta vaarantaen kulttuuriperinnön suojelun valvonnan uskottavuuden. Toimenpide saattaa myös antaa signaalin, että arkeologisista kohteista peräisin olevien esineiden markkinat ovat hyväksyttävä asia ja siten jopa edesauttaa tällaisten markkinoiden syntymistä tai kasvua.

Opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan toteaa lausunnossaan, että valtion omistuksessa olevien arkeologisten löytöjen myyminen huutokaupassa ei ole valtakunnan lainsäädännön tai sen hengen mukainen toimenpide. Ministeriö korostaa, että viranomaisilla on erityinen vastuu siitä, että arkeologisen perinnön kaupallinen hyödyntäminen pyritään estämään ja kaikissa toimenpiteissä noudatetaan kansainvälisiä sopimuksia ja periaatteita. Viranomaisten on kaikessa toiminnassaan noudatettava myös niitä kansainvälisiä sääntöjä suosituksia ja periaatteita, jotka yhdessä kansainvälisten sopimusten kanssa muodostavat pohjan ammatillisesti korkeatasoiselle ja eettiselle toiminnalle kulttuuriperinnön säilyttämiseksi ja suojelemiseksi.

Yhdyn edellä kerrottuihin Museoviraston ja opetus- ja kulttuuriministeriön arvioihin. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole kattavasti säädetty maakunnalle kuuluvien muinaisesineiden käsittelystä. Katson kuitenkin, että Ahvenanmaan maakuntahallituksen päätös myydä yli 100-vuotiaasta laivahylystä löytyneitä samppanjapulloja on ollut muinaismuistoja koskevien säännösten tarkoitusten vastainen. Täsmällisemmän sääntelyn puuttuessa menettely ei ole kuitenkaan ollut selkeästi lainvastainen.

Asiassa on käynyt ilmi, että löydetyistä samppanjapulloista on julkisessa keskustelussa käytetty myös nimitystä ”Tsaarin aarre” (esim. [www.champagne.ax/2011/06/01/tsars-treasure-champagne-auction/](http://www.champagne.ax/2011/06/01/tsars-treasure-champagne-auction/)). Maakunnan hallituksen selvityksen mukaan se ei kuitenkaan ole ollut

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

osallisena markkinoinnissa. Myöskään käytettävissä olleesta selvityksestä muutoin ei käy ilmi, että maakunnan hallitus olisi osallistunut huutokaupattujen samppanjapullojen markkinointiin. Tästä syystä totean ainoastaan, ettei huutokaupakamari Acker Merrall & Conditin tai muun yksityisen samppanjapullojen markkinointiin osallistuneen tahon menettelyn arviointi kuulu toimivaltaani ja tehtäviini.

Myyntipäätös hyvän hallinnon kannalta

Päätöstä myydä samppanjapulloja on tarkasteltava myös hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen näkökulmasta. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan on oltava objektiivisesti perusteltavissa ja arvioitavissa.

Hyvään hallintoon on vakiintuneesti katsottu keskeisesti kuuluvan viranomaisen velvollisuus huolehtia asian riittävästä selvittämisestä. Viranomaisen on aktiivisesti huolehdittava siitä, että sen käytettävissä on asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset. Tarvittavat tiedot ja selvitykset riippuvat luonnollisesti ratkaistavana olevan asian luonteesta. Mikäli viranomaisen käsiteltävänä on usein toistuva niin sanottu rutiiniasia, ovat asian käsittelyssä vakiintuneesti käytetyt selvitykset yleensä riittäviä. Mikäli viranomaisen ratkaistavana oleva asia on kuitenkin sillä tavoin poikkeuksellinen, että viranomaisella ei ole aiempaa kokemusta vastaavan asian ratkaisemisesta ja asia vaatii jonkin viranomaiselle vieraamman alan lainsäädännön tuntemusta tai muuta asiantuntijatieta, tulee viranomaisen hankkia tarvittavat tiedot asian perustelluksi ratkaisemiseksi.

Kyseessä olevassa tapauksessa maakunnan hallituksen käsittelemä asia oli poikkeuksellinen sekä kansallisesti että kansainvälisesti, eikä asian ratkaisemisen tukena ollut käytettävissä vertailukohtaa. Tällaisessa tilanteessa hyvän hallinnon mukainen perusteltu ratkaisu siitä, kuinka samppanjapullojen suhteen meneteltäisiin, olisi hyvän hallinnon mukaisesti vaatinut käytettävissä ollutta laajempaa asiantuntijaselvitystä muun muassa pullojen arkeologisesta arvosta ja arkeologisia löytöjä koskevista kansainvälisistä sopimuksista ja eettisistä ohjeista.

Katson, että maakunnan hallitus ei tehdessään päätöksen myydä samppanjapulloja huutokaupalla huolehtinut riittävästi velvollisuudestaan hankkia ennen asian ratkaisemista tarvittavia tietoja ja selvityksiä. Pidän tilannetta moitittavana ja hyvän hallinnon vastaisena.

Tarkasteltavana olevassa asiassa pohdittavaksi tulee lisäksi se, tavoiteltiinko samppanjapullojen myynnillä sellaista julkisyhteisön taloudellista etua, että sen voitaisiin katsoa olevan hallintotoiminnan kannalta vieras peruste ja myyntipäätöksen olevan myös sillä perusteella hyvän hallinnon vastainen.

Maakunnan hallintolain 4 §:n mukaan viranomaisten on käytettävä toimivaltaansa ainoastaan tarkoituksiin, jotka ovat lain mukaan hyväksyttäviä. Säännös vastaa valtakunnan hallintolaissa säädettyä. Säännöksissä ilmaistaan se hyvän hallinnon objektiviteettivaatimuksen mukainen periaate, että hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisena perusteena on pidetty esimerkiksi julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelua.

Arvioitaessa asiaa tältä kannalta voidaan ottaa huomioon se, millaista taloudellista etua myynnillä on saatu ja mihin tarkoitukseen se on käytetty tai suunniteltu käytettäväksi. Laillisuusvalvonnan kannalta olennaista asiassa on kuitenkin se, onko tehty päätös hyväksyttävä hallinnon tarkoitussidonnaisuuden kannalta. Tässä arviossa olen ottanut huomioon, että maakunnan hallitus on pyrkinyt päätöksellään toimimaan Ahvenanmaan maakunnan tunnettavuuden lisäämi-

seksi. Selvityksensä mukaisesti se katsoi samppanjapullojen myymisen huutokaupalla tuovan maakunnalle myönteistä julkisuutta, joka lisäisi muun muassa maakuntaa matkailukohteena tunnettavaa mielenkiintoa. Ottaen lisäksi huomioon, että maakunnan hallitus on päättänyt käyttää samppanjapullojen myynnistä saadut tulot meriarkeologisen tutkimuksen ja merenkulun historian tutkimuksen sekä yleisesti Itämeren hyväksi, en katso samppanjapullojen myyntipäätöksen perusteen olleen julkishallinnolle vieras ja päätöksen siltä osin rikkoneen hyvää hallintoa.

## Kansainväliset sopimukset

Myyntipäätöstä on tarkasteltava myös kansainvälisten sopimusten näkökulmasta. Arkeologisia löytöjä koskevat lähinnä niin sanottu Maltaan sopimus (Tarkistettu eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta) ja UNESCO:n sopimus vedenalaisen kulttuuriperinnön suojelemiseksi.

Maltaan sopimus on solmittu vuonna 1992 ja tullut Suomessa voimaan vuonna 1995 (SopS 26/1995). Ahvenanmaan maakuntapäivien päätöksellä sopimus on tullut voimaan myös Ahvenanmaalla (97/1995). Sopimuksen mukaan ”arkeologisen perinnön aineksiksi katsotaan kaikki jäännökset ja esineet sekä muut muinaisilta ajoilta periytyvät ihmisen toiminnan jäljet, joita tutkimalla voidaan selvittää ihmiskunnan historiaa ja sen suhdetta luonnonympäristöön, joiden ensisijaisia tietolähteitä ovat kaivaukset, tutkimukset ja muut ihmiskunnan ja sen ympäristön tutkimusmenetelmät”.

Maltaan sopimuksen tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan suojella arkeologista perintöä Euroopan maiden yhteisen muistin lähteenä sekä historiallisen ja tutkimuksen välineenä. Arkeologiseen perintöön katsotaan kuuluvaksi rakenteet, rakennelmat, rakennusryhmät, asuinpaikat, irtaimet esineet ja muut muistomerkit sekä niiden ympäristö riippumatta siitä, sijaitsevatko ne maalla vai veden alla. Sopimus korostaa arkeologisen perinnön merkitystä tiedon lähteenä ja tieteellisen tutkimuksen kohteena. Sopimuksen selitysasiakirjojen mukaan sopimuksen tarkoituksena on saada loppumaan arkeologisen perinnön kohtelemisen taloudellisen voiton lähteenä. Sopimuksen 3 ja 5 artiklassa korostetaan tavoitteena olevan arkeologisen tutkimuksen laadun varmistaminen luvanvaraisuudella ja valvonnalla sekä estämällä laittomia kaivauksia ja ryöstelyä.

Sopimusosapuolet sitoutuvat mm. oikeusjärjestelmään, jossa arkeologiseen perintöön kuuluvan esineen löytänyt veloitetaan ilmoittamaan siitä viranomaisille. Samoin sopimusosapuolet sitoutuvat ilmoittamaan toiselle sopimusosapuolelle kaikista myytäviksi tarjotuista esineistä, joiden epäillään olevan peräisin laittomista kaivauksista tai olevan virallisista kaivauksista laittomasti otettuja.

Sopimuksessa ei ole erityisiä säännöksiä koskien sellaista menettelyä, että viranomainen myy sen haltuun tullutta arkeologista esineistöä. Ottaen kuitenkin huomioon sopimuksen yleinen päämäärä torjua muun muassa arkeologisten löytöjen hyödyntämistä taloudellisen voiton lähteenä, on löytyneiden samppanjapullojen myymistä viranomaisten toimesta julkisella huutokaupalla kuitenkin pidettävä ainakin sopimuksen hengen ja tarkoituksen vastaisena.

UNESCO:n yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan vuonna 2009. Suomi ei ole kuitenkaan sitä ratifioinut. Myöskään Ahvenanmaan maakunta ei ole saattanut sopimusta voimaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan Suomi on yleiskokouksessa vuonna 2001 äänestänyt yleissopimuksen hyväksymisen puolesta. Suomi on todennut hyväksyvänsä sopimuksen päätavoitteet ja aineellisoikeudellisen lähestymistavan. Sopimuksen mukaan ve-

denalaista kulttuuriperintöä ovat vähintään sadan vuoden ajan veden alla olleet ihmisestä todistavat jäännökset. Siinä torjutaan kaikenlainen vedenalaisen kulttuuriperinnön kaupallinen hyödyntäminen.

UNESCO:n sopimus ei ole Suomea tai Ahvenanmaan maakuntaa oikeudellisesti sitova. Katson kuitenkin, että kun sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan ja Suomi on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan äänestänyt sopimuksen hyväksymisen puolesta ja todennut hyväksyvänsä sopimuksen peruseriaatteet, sopimuksen sisältöä voidaan käyttää tulkinta-apuna arvioitaessa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen menettelyä. Tästä näkökulmasta yhdyin opetus- ja kulttuuriministeriön arvioon siitä, että maakunnan hallituksen toimia voidaan moittia myös ottaen huomioon UNESCO:n sopimuksen sisältö ja arkeologisia löytöjä koskevat kansainväliset eettiset periaatteet.

## Kulttuuriesineiden maastaviennin rajoitukset

### Ahvenanmaan maakunnan hallituksen selvitys

Kulttuuriesineiden maastaviennistä maakunnan hallitus toteaa selvityksessään, että ”kulttuuriesineiden maastaviennistä annetun maakuntalain 3 §:n mukaan sillä, joka suunnittelee kulttuuriesineiden maastavientiä, on oltava tähän vientilupa. Samasta lainkohdasta ilmenee, koska lupa on myönnettävä. Lain 4 §:ssä säädetään, koska lupaa ei myönnetä. Lainkohtaa ei voi soveltaa kantelijan huomautukseen, koska esineiden pitämistä maakunnassa ei voida perustella taiteellisista, tieteellisistä, historiallisista tai kulttuurihistoriallisista näkökulmista. Lainkohdan mukaan myös näiden olosuhteiden vallitessa on sallittua myöntää vientilupa.”

Edelleen selvityksessä todetaan, että ”maakunnan hallitus on se viranomainen, joka voi myöntää luvan maastavientiin ”ja toisaalta, että ”luvan myöntäminen on säännöllisesti Ahvenanmaan museovirastossa esiintyvä rutiinimenettely”. Selvityksen mukaan maakunnan hallitus on tältä osin toiminut lain mukaisesti.

### Arviointia

Maakunnan hallituksen selvityksessä todetaan ainoastaan edellä kerrotulla tavalla, että yhtäältä maakunnan hallitus on se viranomainen, joka voi myöntää luvan maastavientiin ja että toisaalta ”luvan myöntäminen on säännöllisesti Ahvenanmaan museovirastossa esiintyvä rutiinimenettely”. Selvitys on tältä osin ristiriitainen. Siinä ei myöskään tuoda esiin, että maakunnan viranomaiset olisivat tältä kannalta käsitelleet samppanjapullojen myyntiä tai että esimerkiksi myynnin yhteydessä olisi ohjattu ostajaa hakemaan maastavientilupaa. Asiasta ei ole mainintaa myöskään Ahvenanmaan museoviraston lausunnossa. Samppanjapullojen myyntiä ei asiakirjaselvityksen mukaan tältä kannalta käsitellä myöskään maakunnan hallituksen asiaa koskevissa päätöksissä.

Maakunnan hallituksen oikeuskanslerille antama selvitys on siis tältä osin olennaisesti puutteellinen eikä täytä perustuslain 111 §:n vaatimuksia.

Maakunnan laissa kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden esineiden suojelusta säädetään, että sillä, joka suunnittelee kulttuuriesineiden maastavientiä, on oltava tähän vientilupa. Luvan myöntää maakunnan hallitus. Lupa myönnetään muun muassa, jos esine on valmistettu maakunnan ulkopuolella eikä se ole ollut maakunnassa viimeisten 70 vuoden aikana vähintään 50 vuotta. Lupaa ei myönnetä, mikäli taiteellisista, tieteellisistä, historiallisista tai kulttuurihistoriallisista

näkökohdista on tärkeää, että esine säilyy maakunnassa. Tällaisessakin tapauksessa lupa kuitenkin voidaan myöntää erityisistä syistä.

Edellä mainitut seikat, joihin myös maakunnan hallitus selvityksessään viittaa, tulevat kuitenkin arvioitavaksi vientilupamenettelyn yhteydessä. Luvan hakeminen on lain tarkoittaman esineen omistajan velvollisuus. Luvan myöntää asiaa koskevan maakuntalain mukaan maakunnan hallitus. Tässä tapauksessa maakunnan hallitus on kuitenkin itse käynnistänyt prosessin, jonka tuloksena samppanjapulloja on myyty Suomen ulkopuolelle. Mikäli ulkomainen ostajataho olisi tässä tapauksessa hakenut vientilupaa, lupahakemuksen olisi käsitellyt sama viranomaisena, joka oli esineen ostajalle myynyt. Tällaista tilannetta ei ole myöskään kulttuuriesineiden maastavientiä koskevassa lainsäädännössä otettu huomioon eikä tällaista menettelyä voitaisi pitää hyvän hallinnon mukaisen viranomaisen puolueettomuusvaatimuksen mukaisena.

Mikäli samppanjapulloja on myyty Euroopan ulkopuolelle ns. kolmansiin maihin, asiassa tulee sovellettavaksi valtakunnan lainsäädännön viittaussäännöksen perusteella myös Euroopan neuvoston asetus (EY) 116/2009 kulttuuriesineiden viemisestä ns. kolmansiin maihin. Asetus edellyttää erityistä EU-vientilupaa esineille, jotka on määritelty asetuksen liitteessä. Tällaisia esineitä ovat esimerkiksi arkeologiset esineet, jotka ovat yli 100 vuotta vanhoja ja peräisin maalla ja veden alla tehdyistä kaivauksista ja löydöistä.

Pidän asiaa kokonaisuutena arvioiden käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ilmeisenä, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus on jättänyt samppanjapullojen myynnistä päättäessään kulttuuriesineiden maastavientiä koskevan sekä kansallisen että Euroopan unionin lain huomiotta. Pidän syntyneestä tilannetta erittäin moittittavana ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaisena ja viittaa edellä toteamaani viranomaisen selonottovelvollisuudesta.

Asian käsitteleminen kulttuuriesineiden maastavientiä koskevan lainsäädännön näkökulmasta olisi toiminut sekä viranomaisen itsensä että ulkopuolisen kontrollin välineenä.

## Kirjeisiin vastaaminen

### Maakunnan hallituksen selvitys

ICOMOS:n maakunnan hallitukselle osoittamasta kirjeestä selvityksessä todetaan, että osastopäällikkö Rainer Juslin vastasi kirjeeseen 12.3.2012. Vastauskirjeessä organisaation esittämät mielipiteet luonnehdittiin arvokkaiksi ja sisältö merkittiin tiedoksi. Muutoin kirje ei vastauksen mukaan antanut aihetta toimenpiteisiin. Selvityksessä ei oteta kantaa muuhun kirjeenvaihtoon tai tuoda esiin myöskään syitä siihen, miksi ensin mainittuun kirjeeseen vastattiin noin 11 kuukautta sen saapumisen jälkeen.

Sen sijaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen selvityksessä tai Ahvenanmaan museoviraston lausunnossa ei oteta kantaa lainkaan siihen, vastattiinko Itämeren alueen vedenalaisen kulttuuriperinnön työryhmän (Baltic Sea States Working Group on Underwater Cultural Heritage) 31.5.2011 päivättyyn kirjeeseen.

### Arviointia

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hallintolaissa säädetty yleinen neuvontavelvollisuus tarkoittaa, että asiallisiin tiedusteluihin on kohtuullisessa ajassa vastattava. Maakunnan hallintolaissa on säädetty maakunnan viranomaisille vastaava velvollisuus.

Kun kyseiseen ICOMOS:n kirjeeseen on vastattu, eikä kysymyksessä ole kirjeen lähettäjän hallintoasian hoitamiseen varsinaisesti liittyvä neuvonta tai muu sellainen seikka, ei oikeuskanslerin tehtäviin kuulu arvioida kirjeeseen saadun vastauksen sisältöä lähemmin. Sen sijaan totean, että vajaan vuoden pituista aikaa kirjeeseen vastaamisessa voidaan pitää kohtuuttoman pitkänä, kun viiveelle ei myöskään ole esitetty erityisiä syitä.

Kun viimeksi mainitun kirjeen sisällöstä tai siihen vastaamisesta ei ole saatu tarkempaa selvitystä, tyydyn sen osalta viittaamaan edellä toteamaani viranomaisen velvollisuudesta vastata kohtuullisessa ajassa sille osoitettuihin tiedusteluihin.

## Johtopäätökset

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on ryhtymällä jo ennen Museoviraston lausunnon saamista niin sanotun samppanjahylyn (M 1 Fö 403.3) pelastusnostoon liittyviin toimenpiteisiin menettelyt itsehallintolain ja hyvän hallinnon vastaisesti.

Päätätessään myydä mainittuja samppanjapulloja Ahvenanmaan maakunnan hallitus on menettelyt vedenalaisia muinaismuistoja koskevan lainsäädännön ja Eurooppalaisen arkeologisen perinnön suojelua koskevan yleissopimuksen (Maltan sopimuksen) tarkoituksen vastaisesti.

Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan hallitus myyntipäätöksen tehdessään ei huolehtinut riittävästi maakunnan hallintolain ja hyvän hallinnon mukaisesta velvollisuudesta hankkia asian perustelluksi ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on myös laiminlyönyt noudattaa suorahankintaa koskevissa päätöksissä hyvän hallinnon mukaista huolellisuutta ja käyttää täsmällistä kieltä.

Osastopäällikkö Rainer Juslin on laiminlyönyt velvollisuutensa vastata kohtuullisessa ajassa kirjalliseen yhteydenottoon.

## Toimenpiteet

Huomautan Ahvenanmaan maakunnan hallitusta itsehallintolain ja hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä sen ryhtyessä pelastusnostotoimenpiteisiin koskien niin sanottua samppanjahylyä ennen Museoviraston lausunnon saamista.

Kiinnitän Ahvenanmaan maakunnan hallituksen huomiota maakunnan hallintolain ja hyvän hallinnon mukaiseen velvollisuuteen hankkia asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset.

Kiinnitän vielä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen huomiota velvollisuuteen noudattaa suorahankintapäätöksissä hyvän hallinnon mukaista huolellisuutta ja käyttää täsmällistä kieltä.

Lisäksi kiinnitän Ahvenanmaan maakunnan hallituksen huomiota oikeuskanslerin perustuslain 111 §:ssä säädettyyn oikeuteen saada viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Kiinnitän osastopäällikkö Rainer Juslinin huomiota hallintolain mukaiseen velvollisuuteen vastata kohtuullisessa ajassa kirjalliseen yhteydenottoon.

Saatan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tietoon Helsingin yliopiston ja Viron Museo-  
viraston lausunnoissaan esittämät näkökohdat toimittamalla sille jäljennökset lausunnoista.

Saatan päätökseni tiedoksi Museovirastolle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Muihin toimenpiteisiin en katso kantelun antavan aihetta.

Kantelijalle palautetaan hänen toimittamansa liiteaineisto.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---