



AMENDMENTS TO THE HERITAGE CONSERVATION ACT REGARDING PROTECTION OF ARCHAEOLOGICAL MONUMENTS IN 2011

ANTS KRAUT

*Muinsuskaitseamet (National Heritage Board), Uus 18, 10111 Tallinn, Estonia;
ants.kraut@muinas.ee*

In 2011 the protection of archaeological monuments was marked with the adoption of amendments to the Heritage Conservation Act and other related legislative acts. The Heritage Conservation Act regulates in general the protection of archaeological monuments, archaeological finds and underwater cultural heritage. A number of implementation acts are based on the Heritage Conservation Act. The Heritage Conservation Act was adopted in 1994, a new amended Act came into force in 2002 and is in general terms valid today. The amendments and updates introduced in 2011 did not alter the basic structure or the content of the legislative act, yet significant changes were introduced in two areas: the protection of underwater heritage and the search for finds with a cultural value. The article looks into these and some related changes in the legislation.

FROM ROUND TABLE TO LEGISLATIVE PROPOSAL

Amendments to the Heritage Conservation Act cover a number of fields, the total of seven different acts were updated to a certain extent. The amendment of the Heritage Conservation Act was initiated five years ago largely from the need to better protect archaeological monuments. A round table was summoned by the National Heritage Board in autumn 2005 aiming at finding some solutions to the growing problem of using metal search devices (Kraut 2008, 74). Illegal excavation of archaeological objects, treasure hunting and looting ancient sites was growing at full speed (Ulst 2010, 158–163). The round table formulated proposals on the use of search devices and handling objects of heritage value. Regardless of differences of opinion among archaeologists, these ideas were used as basis for proposing amendments to the Heritage Conservation Act. Already in February 2008 archaeologists had sent a public letter to the Ministry of Culture (Kraut 2008, 72) drawing attention to the increasing looting of archaeological monuments and the necessity to its legislative regulation. Simultaneously two Bachelor and one Master theses concentrated on this topic, describing the different views of archaeologists in finding possible solutions (Kangert 2009; Ulst 2009; 2012). Proposals were made to the entire Heritage Conservation Act (HCA 2011), and consequently 35 paragraphs from 49 were amended (Amendments to the HCA 2011).

The most serious problem to address was the use of metal detectors. Proposals to regulate this field were made by associations of local authorities, relevant institutions and interest groups. The Forum of Estonian Detector Users appealed to *Riigikogu*

(the Parliament) to prevent adopting the legislation that in their opinion ‘was partly unconstitutional’. The Constitution Committee of the *Riigikogu* did not agree, arguing that a find of cultural heritage value belongs to the state and the state is obliged to protect cultural heritage. *Riigikogu* adopted the amended Act, which was to enter into force on 01.06.2011, supplemented by a number of implementation acts (Amendments to the HCA 2011, HCA 2011, UCH 2011, KTK 2011, KLK 2011, KOL 2011, MTK 2011).

Amendments in the field of archaeological and underwater heritage cover three topics:

- Regulation of the protection of underwater cultural heritage;
- Find of cultural value, its search and use of search devices;
- Minor single changes regarding archaeological monuments.

PROTECTION OF UNDERWATER CULTURAL HERITAGE

A significant change in the legislation is a supplemented list of types of immovable heritage. The new redaction differentiates the former underwater cultural heritage into sunken vessels, aircrafts and other vehicles, their parts, cargo, content and surroundings. A separate section was introduced about determination of underwater cultural heritage. The new paragraph also formulates state ownership and management of underwater cultural heritage, charged to the National Heritage Board. Another change concerning underwater cultural heritage is the obligation of the Estonian Maritime Administration to include all relevant monuments on the navigation charts. This amendment conditions cooperation between two government bodies – the National Heritage Board and the Estonian Maritime Administration. Other state bodies cooperate on the basis of the paragraph concerning the surveillance of protection zones of underwater cultural heritage, e.g. the Police and Border Guard Board, who has the necessary equipment and time resources. Legislation offers the National Heritage Board the possibility to designate underwater cultural heritage with information signs on dry land it is the obligation of the National Heritage Board to mark monuments with appropriate signs.

Restrictions concerning the use of monuments both on land and under water have been supplemented with the ban to anchor, trawl, dredge and capsize on monuments. A separate paragraph is concerned with permits to dive to an underwater monument. Diving to a monument significantly differs from walking around a monument and therefore special rules have been determined. Diving to a monument requires a permit and special conditions and rules have to be followed. The permit is required to avoid damage to the monument, and states that only persons who have passed a special training may dive to monuments. Both individual divers and providers of such service are obliged to inform competent authorities about everything they observe under water. Also other paragraphs describe distinctions of underwater cultural heritage. For example, the reward stated in paragraph 33 (HCA 2011) does not apply to finders of sunken vessels, aircraft or other vehicles. For archaeological research in inland and border water bodies, inland and territorial sea and the economic zone a license from the National Heritage Board is necessary, other similar studies require prior notification of local authorities.

The Act also determines the requirements for the study, conservation and restoration of monuments. In the underwater archaeology these requirements are much stronger, due to the fragile condition of monuments and the amount of damage unauthorised actions can cause. Therefore the Act requires a license for all underwater archaeological research, including studies that do not bear and influence on underwater monuments. Also companies that offer diving services to underwater monuments are required to have a license. As a comparison – similar research activities and guiding tourists around monuments on land do not need to be licensed.

When the legislation states certain requirements, it also has to include punishments for those violating the law. Therefore the amended Act now has a separate paragraph on unlawful diving to underwater cultural heritage – on such cases the punishment may be up to 300 fine units for individuals and up to 3200 euro for juridical persons. This amendment is of significant assistance in improving the protection of underwater cultural heritage. Even though only a small proportion of underwater heritage may be considered proper archaeological monuments, this addition to the Act is of significant importance in safeguarding the heritage that is often shared between several countries that under ordinary circumstances could be easily destroyed due to the location in difficult to control environments.

FINDS OF CULTURAL VALUE

The majority of amendments concerning archaeology were included in Chapter 5 of the Act (HCA 2011). This chapter is concerned with finds of cultural value. The concept of a find of cultural value and that such finds are state property have remained the same since the very first Cultural Heritage Act. Now the paragraph was amended in two aspects. First – the finder or possessor of a find of cultural value must allow the National Heritage Board to identify it. This is a valuable amendment that makes it possible to identify the object and determine whether state ownership is due. The second amendment states that the owner of immovable heritage is obliged to allow excavations in the area of the found object. This also is a significant restriction of ownership, intended to grant the possibility to study or rescue the find. The state compensates possible damage to the owner.

The topic of rewarding finders of cultural heritage has been specified in the Heritage Conservation Act. The term ‘treasure’ still remains also in the Law of Property Act (LPA 2012, Subdivision 4 Treasure), referring to money or other valuables like gems, pearls or precious metals, buried in the ground or hidden in any other manner, whose owner cannot be ascertained. Such object is considered the property of owners of the immovable or movable object where it was discovered. According to the Law of Property Act the finder is entitled to claim half the value of the found object. At the same time the finder cannot claim the reward if he searched for the object without prior consent of the owner. The Heritage Conservation Act does not distinguish this restriction. Future practice will have to clear if the provision of the Law of Property Act can be applied also to the find of cultural value, or whether the Heritage Conservation Act should be amended.

The principle that a find of cultural value is under temporary protection from the moment of discovery remained unchanged in the amended Heritage Conservation Act. This means that the same rights and obligations regarding the find apply to the owner

of the realty as regarding the find under temporary protection as stated in paragraph 11 (HCA 2011).

The obligations of the finder of an object of cultural value have remained the same, except for the earlier right to stay anonymous. A finder can only remain anonymous if he has been assigned a reward for the find. The reward is a bonus for finding the object. The meaning of the reward has also been changed. Earlier, similarly to the Law of Property Act, the finder was entitled to half of the commercial value of the find. This caused confusion both regarding the right for a reward and also the amount of the reward, allowing people to understand that the state is keeping half of the value to itself. Yet it was forgotten or disregarded that according to the law, the find was already state property at the time of discovery and the reward was not a salary for a completed job. The amended Act also specifies that the find circumstances and cooperation with competent authorities play an important role in assigning the reward. These aspects permit the National Heritage Board to recognise law obedience and caring attitude towards the find. Based on the decision of the independent Expert Council it is now possible to pay significantly larger rewards, but also to decline rewards in cases of endangering the find or failure to report it.

An entirely new amendment concerning archaeological finds is the provision that a find of cultural value may be left to the possession of the finder, i.e. the state disposes the find free of charge to the finder, also without providing any reward for the find. This provision reflects a compromise of the disputes put forward at the round table. The round table suggested that all archaeological finds should be divided into three categories according to their value, the data about the finds should be entered into a new database and the so-called less valuable finds could be left in the possession of the owner. However, archaeologists did not all agree with the expediency and methods of implementation of this proposal. The new provision provides an opportunity to implement this proposal.

USE OF SEARCH DEVICES

The most significant change concerning archaeology is the regulation of the use of search devices. The search device is defined in the Heritage Conservation Act as a technical aid or equipment (except navigation devices) that enables to find a movable object of cultural value. Also a prohibition to use a search device is established, when no search permit has been issued by the National Heritage Board. It is also prohibited to use search devices on monuments and their protection zones. It is not regulated, however, if a person can carry a search device on a monument, which unfortunately may lead to disputes and different interpretations. Permits to use search devices may be issued to persons of at least 18 years of age, they have to report annually to the National Heritage Board and pass a training course prior to applying for the permit. The courses provide training in legislation, know-how on how to recognise a find of cultural value and how to refrain from damaging the find and the find place.

Punishments are foreseen for violating the rules of using search devices. Both for unauthorised use of a search device to look for finds of cultural value and for violating the prohibition to search for finds of cultural value on monuments and their protection zones the fine is up to 300 fine units. The National Heritage Board and the court of

law have the right to confiscate the search device as evidence of violation, the practical arrangement is provided by the decree of the Minister of Culture.

Although the regulation seems to be efficient, one of the shortcomings, however, is difficulty in establishing the purpose of using a search device on the landscape. The regulation allows law obedient citizens legal right to practice his hobby, in case of determined violation of law it is difficult to find evidence to prove the violation. Solutions to this and possible needs for changes will probably evolve in practical cases.

CHANGES IN THE PROTECTION OF MONUMENTS

In addition to amendments in some major areas of heritage protection the amended Heritage Conservation Act also touched upon other provisions that influence the protection of archaeological monuments to a greater or lesser degree.

A new sub-type of archaeological monument was included in the Act – the concept of cup-marked stone, to distinguish this heritage from cult sites. The earlier term ‘cult stone with small hollows’ existed in the legislation of Soviet Estonia, but was then omitted from earlier redaction of the Heritage Conservation Act.

The process of including an object in the State Register of Cultural Monuments requires in addition to expert opinion and decision of the Council of Heritage Experts that the proposal is introduced in written form to the owner of the object or site. Compared with earlier practice, the process of including sites and objects under state protection is now longer and more complicated. However, it is reasonable and acceptable that the owners should be informed of restrictions on the use of their property.

If data on monuments is renewed, expert opinion was required to make changes in the boundaries and the National Heritage Board updated information in the national register. Now also a directive from the Minister of Culture is required. The relevance and supplementary workload to implement this provision is yet to be experienced.

An important change concerns the involvement of the general public in establishing the statute of heritage protection areas. For archaeology, this is most relevant in the case of Rebala Protection Area, North Estonia. In addition to approval from the local authority, as required earlier, it is now obligatory present any changes concerning the protection area for the public and conduct public discussion on the topic.

Amendments also affect issues of land use, including changing the function of the plot. Previously the consent of the National Heritage Board was required every time any monument was concerned. Now the consent of the National Heritage Board is necessary only in cases regarding archaeological monuments and heritage protection areas since the function of the land may affect the preservation of monuments and their environment.

The Heritage Conservation Act also regulates activities in the protection zones of monuments. Previously, all activities affecting the zone, including planting and cutting of trees and bushes, were prohibited. Now observable views are mainly considered, which may cause difficulties with limiting deforestation at archaeological monuments if necessary.

Changes concern also research conducted at monuments. In addition to the earlier requirement of notifying local authorities in the case of e.g. archaeological excavations, it is now necessary to notify the owner as well.

Several amendments concern terminology, which in the amended Act is clearer and uniformly understood.

The overview of amendments ends with changes in Chapter 7 (HCA 2011) that is concerned with issues of responsibility. The list of punishments for removing or damaging a find of cultural value is supplemented with fines for failure to report the find and fines for consciously harming part of the find or the cultural layer up to 200 fine units or 2000 euro (previously 1300 euro). Punishments have been increased also for violating requirements of supervision, including, unlicensed research from 200 fine units up to 1300 units, or from 1300 euro up to 3200 euro. The most considerable change, however, concerns the fine for damaging or destroying a monument. For a juridical person the fine was increased from 3200 euro to 32 000 euro.

SUMMARY OF LEGISLATIVE AMENDMENTS

In order to assess the amendments introduced to the Heritage Conservation Act, we should consider the proposals that were put together by the end of 2006, which were based of the principles of the round table discussing the use of search devices and those expressed by the underwater cultural heritage experts. It appears that a great deal of proposed solutions has been considered:

- Licensed diving only is permitted;
- Reports about diving results are necessary;
- Co-operation between the National Heritage Board, the Police and Border Guard Board and the Estonian Maritime Administration is established in a legal act;
- The use of search devices is prohibited on monuments and their protection zones;
- Permits to use search devices are issued for a limited period, reports are expected, training is obligatory;
- Possibility to confiscate a search device;
- Principles of rewarding for finds of cultural value;
- Requirement to preserve the find of cultural value, the find place and the cultural layer;
- In regulatory cases the finder may keep the find of cultural value.

Certain issues remained unsolved:

- Dividing archaeological finds into categories based on their value;
- Establishing a register of finds of cultural value (to keep track and have a general overview);
- Issuing permits for the use of search devices for a limited period in a certain area;
- The principle that authorised users of search devices will not be rewarded (not applied);
- Considering the owner's consent when deciding on the reward (not applied);
- Establishing the category of a local monuments;
- Determining the concept of a wreck of cultural value.

The near future will present us with possible new challenges in the light of the adopted amendments to the Heritage Conservation Act. It depends on the archaeological community which answers and solutions will be found, but these solutions will

definitely help us to get better prepared for the next legislative changes and updates. The development of collaboration between users of metal detectors, wreck divers and heritage specialists will be a touchstone for the amended Heritage Conservation Act of 2011.

MUINSUSKAITSESEADUSE MUUDATUSED ARHEOLOOGIAMÄLESTISTE KAITSE VALLAS 2011. AASTAL

ANTS KRAUT

2011. aasta üheks oluliseks arheoloogiavaldkonnaga seonduvaks sündmuseks oli Muinsuskaitseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse valmimine ja jõustumine. Muinsuskaitseadus (lühendina MuKS) reguleerib suurt osa arheoloogiamälestiste, arheoloogiliste leidude ja veealuse kultuuripärandi kaitsega seonduvat ning on aluseks arvukatele rakendusaktidele. Muinsuskaitseadus võeti vastu 1994. aastal ning teine, uuendatud versioon jõustus aastal 2002 ja kehtib põhiosas tänase ni. 2011. aastal seaduse täiendamine ja muutmine sellekohase seadusega ei muutnud kogu varasema seaduse ülesehitust ja sisu, kuid käsitletava teema raames tehti siiski olulisi täiendusi kahes valdkonnas – veealuse kultuuripärandi kaitsel ja kultuuriväärtusega leiu otsimisel. Peamiselt neid ja mõningaid teisi väiksemaid muudatusi käsitleme käesolevas artiklis.

ÜMARLAUAST EELNÕUNI

MuKSi muutmise seadus käsitleb mitmeid valdkondi, sellega tehti lisaks Muinsuskaitseadusele väiksemaid muutusi kokku seitsmes seaduses. Eelnõu ettevalmistamine sai alguse arheoloogiamälestiste kaitse vajadustest 2005. aastal, kui Muinsuskaitseametis kutsuti kokku ümarlaud, mille eesmärgiks oli leida lahendusi otsinguvahendite kasutamisele tekkinud probleemidele, sest arheoloogiliste leidude ebaseadusliku väljakaevamise, aardeküttimise ja muististe rüüstamise ulatus suurenes kiiresti (Ulst 2010, 158–163). Ümarlaua töö tulemusena formuleeriti ettepanekud otsinguvahendite kasutamisel ja kultuuriväärtusega leidude käsitlemisel. Need sai mitmetele erimeelsustele vaatamata võtta aluseks ettepanekute väljatöötamisel. Olukorra kriitilisusele muististe rüüstel ning seadusega reguleerimise vajadusele juhtisid arheoloogid ministeeriumide tähelepanu avaliku kirjaga veebruaris 2008 (Kraut 2008, 72). Samal ajal oli teemat käsitletud kahes bakalaureuse- ja ühes magistritöös, mis kajastasid ka arheoloogide erimeelsusi lahenduste osas (Kangert 2009; Ulst 2009; 2012). Uue eelnõu väljatöötamist alustati kogu Muinsuskaitseaduse osas (HCA 2011), ning valmides muutis see kehtiva seaduse 49st paragrahvist 35 (Amendments to the HCA 2011).

Kõige olulisemaks probleemiks peetigi metallidetektorite kasutamise reguleerimise vajadust. Parandusettepanekud esitasid omavalitsusliidud, asjassepuutuvad asutused ja huvigrupid. Ettepanekutest väärriks eraldi esiletõstmist Eesti Detektoristide Foorumi avaldus takistada nende hinnangul „osaliselt põhiseadusvastase eelnõu seaduseks formeerumist“. Riigikogu põhiseaduskomisjon ei nõustunud selle seisukohaga, sest kultuuriväärtusega leid kuulub riigile ning selle „kaitsmine on riigi ülesanne, mis tuleneb põhiseaduse preambulas väljendatud eesti rahvuse, keele ja kultuuri kaitsmise kohustusest“. Seaduseelnõu võeti Riigikogu poolt vastu jõustumise tähtajaga

01.06.2011. Koos seadusega kehtestati ka hulk rakendusakte (muudatused vastvalt ka HCA 2011, UCH 2011, KTK 2011, KTK 2011, KTK 2011, KTK 2011, MTK 2011).

Seadusemuudatused arheoloogia- ja veealuse kultuuripärandi osas käsitlevad kolme teemaderingi:

- veealuse kultuuripärandi kaitse reguleerimine;
- kultuuriväärtusega leid, selle otsimine ja otsinguvahendi kasutamine;
- mõned arheoloogiamälestistega seonduvad üksikmuudatused.

VEEALUSE KULTUURIPÄRANDI KAITSE

Esimese teemana muudatuste reas tuleks nimetada täiendusi kinnismälestiste liikide loetelule, kus uues redaktsioonis asendati veealuste rajatiste mõiste uppunud vee-, õhu- ja muude sõidukite, nende osade, lasti, sisu ja ümbrusega ning veealuste mälestiste määratlemiseks toodi sisse eraldi lõige. Uus paragrahv määratleb ka veealuse mälestise kuuluvuse riigile ning haldamise Muinsuskaitseameti poolt. Jätka-tes veealuse kultuuripärandi alaste muudatuste loetlemist, tuleks nimetada Veeteede Ametile pandud kohustust kanda vastavad mälestised navigeerimiskaardile, ilma selle kohustava sätteta ei oleks see vajalik koostöö seadustatud. Koostööst teiste riigi-ametitega kõneleb ka lisatud eraldi lõige veealuste mälestiste kaitsevööndite jälgimise kohta, kus seda tehakse koos Politsei- ja Piirivalveametiga, kel selleks vastavad vahendid oma haldusalal olemas ja alalises valmisolekus. Allveemälestiste tähistamise osas annab seaduse selleks tegevuseks Muinsuskaitseametile võimaluse, samas maismaal on seesama tegevus ameti kohustuseks.

Maismaa ja veealuse kultuurimälestise kasutamise kitsenduste osas on lisandunud viimaste kohta eraldi paragrahvid, mis keelavad mälestisel ankurdamise, traalimise, süvendamise ja kaadamise. Põhjalik eriparagrahv käsitleb veealusele mälestisele sukeldumise luba. Kuna see tegevus erineb oluliselt mälestise ümber jalutamisest maa peal, siis kehtestas seadusandja selleks eraldi load ning korra ühes sellega kaasnivate nõuete ja tingimustega. Et vältida objektide kahjustamist, tuleb järgida kultuuriministri sellekohase määrusega kehtestatud korda, mis nõuab vastavat koolitust ja vee all nähtu kohta teavitamise kohustust nii üksiksukeldujalt kui sellealase teenuse osutajalt. Erisusi veealuste leidude osas on kehtestatud ka teistes paragrahvides. Nii ei kehti paragrahv 33 (HCA 2011) sätestatud leiuautasu õigus nende kohta, kes on leidnud veealuse uppunud vee-, õhu- või muu sõiduki. Allveearheoloogiliste uuringute korral nii sise- ja piiriveekogudes, sise- ja territoriaalmeres ning majandusvööndis on vaja Muinsuskaitseameti luba, muude samalaadsete uuringute korral tuleb eelnevalt teavitada ka kohalikku valla- või linnavalitsust.

Seaduse ulatuslik osa käsitleb tegevusloa nõuet mälestiste uurimisel, konserveerimisel, restaureerimisel ning nendele eelnevatel projekteerimise etappidel. Veealuses maailmas on aga samad nõuded veelgi rangemad, tulenevalt sealse tegevuse suuremast ohtlikkusest võimalikele väärtuslikele objektidele. Seetõttu näeb seadusemuudatus ette tegevusloa nõude igasugusele allveearheoloogilisele uuringule, ka sellisele, mis kaitsealust mälestist ei puuduta, samuti on vaja tegevusloa taotleda neil, kes osutavad sukeldumisteenust juba kaitse alla võetud mälestisele. Maapealsed uuringud, mis mälestist ei mõjuta, samuti ekskursioonijuhtimine mööda mälestist teatavasti seda laadi luba ei vaja.

Kui seadusega kehtestatakse teatud nõuded, siis on vajalik sätestada ka karistused neile, kes neid nõuded rikuvad. Nii on eraldi paragrahv lisatud muudetud seadusesse selle kohta, kui sukeldutakse mälestisele ilma loata või osutatakse vastavat teenust – neil juhtudel võib karistus küündida kuni 300 trahvühikuni, juriidilisel isikul kuni 3200 euroni. Nende muudatustega on oluliselt täpsustatud ja tõhustatud veealuste objektide kaitset. Kuigi ainult väike osa vee all leitud mahub tavapärasest mõistet arheoloogiapärandi alla, on sellised lisandunud kitsendused õigustatud. Tegemist on tihti paljude maade ja ajastute ühise pärandiga, mis tavaolukorras võib hävineda oma asukoha tõttu raskesti kontrollitavas keskkonnas.

KULTUURIVÄÄRTUSEGA LEID

Kõige rohkem arheoloogiateemat mõjutavaid uuendusi kirjutati seadusemuudatustega sisse seaduse 5. peatükki, mis käsitleb kultuuriväärtusega leide (HCA 2011). Kui kultuuriväärtusega leiu mõiste ja selle kuuluvus riigile on muudatusteta ajaproovile vastu pidanud seaduse esimesest versioonist alates, siis nüüd täiendati vastavat paragrahvi kahes aspektis. Esiteks peab kultuuriväärtusega asja leidja või valdaja lubama selle leitud asja tuvastamist Muinsuskaitseameti poolt. See on oluline täiendus, mis peab tagama võimaluse, et üldse oleks võimalik kindlaks määrata, millega on tegemist, sh seda, kas rakendub riigi omandiõigus. Teine täiendav lõige samas paragrahvis sätestab kinnisasja omaniku kohustuse võimaldada leitud asja väljakaevamist. Ka see on oluline omandiõiguse kitsendamine, mille seadusega sätestamine peab tagama võimaluse leidu uurida või päästa. Seejuures tuleb isikule hüvitada võimalik tekkiv kahju.

Varem asjaõigusseadusega reguleeritud leiutasu saamise õiguse ning tasu küsimust on täpsustatud muinsuskaitseaduses. Asjaõigusseaduse sätted jäävad käsitlenuks vaid leide ja leiutasu üldises, mitte arheoloogilises või kultuuriväärtuse mõttes (LPA 2012, 2.peatükk, 4. Jaotis Peitvara). Peitvara mõiste on siiski alles – see on maasse kaevatud või muul viisil peidetud raha või väärtasi nagu kalliskivid, pärlid või väärismetallid, mille omanikku ei saa kindlaks teha. Selline vara kuulub isikule, kelle kinnis- või vallasasjast see leiti ning leidjal on õigus saada leiutasu peitvara poolest ulatuses. Seejuures on asjaõigusseaduses nimetatud peitvara leidja jäetud ilma õigusest leiutasule juhul, kui ta otsis vara ilma kinnis- või vallasasja omaniku nõusolekuta. Muinsuskaitseadus sellist kitsendust ette ei näe. Ilmselt peab praktika välja selgitama, kas Asjaõigusseaduse nimetatud säte on rakendatav ka kultuuriväärtusega leiu puhul või tuleks ses osas täiendada Muinsuskaitseadust.

Muutuseta säilis seaduse uues redaktsioonis oluline põhimõte, mille kohaselt kultuuriväärtusega leid on ajutise kaitse all selle leidmise hetkest. See tähendab, et kinnisasja omanikule laienevad nii õigused kui kohustused leiu suhtes samal määral, kui ajutise kaitse alla võetud asja suhtes seaduse paragrahvis 11 sätestatud korras (HCA 2011).

Kultuuriväärtusega asja leidja kohustused on jäänud endiseks, kuid varem sellega kaasnenud leidja õigus jääda anonüümseks on tühistatud. Anonüümseks jääda saab leidja nüüdsest vaid juhul, kui talle on määratud leiu eest leiuautasu. Leiuautasu on seaduses uus sõna ja mõiste, n-õ preemia leidmise eest, leiupreemia, mis viimasel lugemisel Riigikogus asendati eestikeelse mõistega „leiuautasu“. Ka tasu mõiste

on muutunud oluliselt. Varasemas redaktsioonis käsitles paragrahv 33 leidja õigust tasule asja poolles väärtuses, sarnaselt Asjaõigusseadusele. See tekitas segadust nii tasu saamise õiguse, kui selle määramise korra ja määra osas. Tasu määr asja poolles väärtuses tekitas väära arusaama, justkui riik jätnuks poole õigustatud tasust maksmata. Seejuures unustati või jäeti tähelepanuta asjaolu, et asi ise kuulub riigile ning tegemist ei ole otseses mõttes tasuga tehtud töö eest. Ühtlasi kirjutati seadusesse sisse põhimõte, et leiuautasu suuruse määramisel on olulised lisaks asja kultuuriväärtusele selle leidmise ja riigile üleandmise asjaolud. Viimased on väga olulised aspektid, mis lubavad Muinsuskaitseametil eksperdihinnangu alusel väärtustada õiguskuulekat ja leidu säästvat käitumist. Need võimaldavad nii oluliselt suuremate autasude maksmist kui ka leiuautasust keeldumist juhul, kui on rikutud leiu säilitamise või sellest kohese teatamise kohustust.

Väga oluliseks muudatuseks arheoloogiliste leidude osas tuleb pidada uut sätet, mis võimaldab riigile kuuluva kultuuriväärtusega leiu jätmist leidja omandusse, juriidilises sõnastuses – leiu tasuta võõrandamist leidjale, sh leiuautasu määramata. Selles muudatuses kajastub kompromiss viis aastat varem otsinguvahendite ümarlial tekkinud ettepaneku suhtes, mille kohaselt võinuks arheoloogilised leiud jagada kolme väärtusklassi, kanda nende andmed selleks eraldi loodavasse registrisse ning selle põhjal n-õ väheväärtuslikud leiud jätta leidjale. Selle otstarbekuses ning elluviimise viisides ei jõudnud arheoloogid ühisele seisukohale, kuid võimalus seda teoks teha on nimetatud sättega loodud.

OTSINGUVAHENDI KASUTAMINE

Kõige olulisemateks muudatuseks arheoloogia valdkonnas tuleb pidada otsinguvahendite kasutamise reguleerimist. Seda käsitleti uues paragrahvis 30'. Esimeses lõikes defineeritakse otsinguvahend Muinsuskaitseaduse tähenduses tehnilise vahendi või seadmena (välja arvatud navigatsiooniseade), mille abil on võimalik tuvastada kultuuriväärtusega vallasasja. Sama lõikega kehtestati kultuuriväärtusega leiu otsinguvahendiga otsimise keeld, kui selleks ei ole Muinsuskaitseameti poolt väljastatud otsinguluba. Teise lõikega sätestati otsinguvahendiga otsimise keeld kinnismälestistel ja nende kaitsevööndites, kui selleks ei ole tööalast vajadust. Reguleerimata jäi seejuures otsinguvahendiga viibimise keeld mälestisel, mis oleks aidanud vältida vaidlusi otsimise ja viibimise erineval tõlgendamisel. Otsinguloa väljastamise tingimustena kehtestas seadusandja vanuse alammäära 18 aastat, iga-aastase aruandekohustuse ning koolituse läbimise nõude enne otsinguloa taotlemist. Koolituse eesmärgiks on lisaks seadusandluse tundmisele omandada oskused ära tunda kultuuriväärtusega asju ning mitte kahjustada leidu või leiukohta.

Otsinguvahendi kasutamise korra rikkumise eest kehtestati ka karistused – nii otsinguvahendi loata kasutamist kultuuriväärtusega leiu otsimiseks kui ka kinnismälestisel ja selle kaitsevööndis otsinguvahendi kasutamise keelu rikkumise eest kuni 300 trahviühikut. Muinsuskaitseametile või kohtule on antud õigus väärteto vahetuks objektiks olnud otsinguvahend konfiskeerida, selle praktiline korraldus kehtestatakse kultuuriministri määrusega.

Esmapilgul tõhusa regulatsiooni üheks puuduseks tuleb pidada raskusi tõestada või kindlaks määrata, millise eesmärgiga otsinguvahendit maastikul kasutatakse.

Õiguskuulekal hobidetektoristil annab see legaalse võimaluse hobiga tegelemiseks, sihiliku seaduserikkumise korral aga raskendab menetlejal tõendamiskohustust täita. Tõenäoliselt kujunevad ses küsimuses lahendused või selguvad muudatuse vajadused praktika käigus.

MUUDATUSI MUISTISTE KAITSEL

Lisaks ülalkäsitletud suurematele temadele tehti muudatusi Muinsuskaitseseaduse muutmise seadusega ka mitmetes muudes sätetes, mis suuremal või vähemal määral mõjutavad arheoloogiamälestiste kaitset. Käsitleme neid seaduses esinemise järjekorras.

Uue arheoloogiamälestise alaliigina lisandus seadusesse lohukivi mõiste, eristamiseks seda kultusekohtadest. Varasem sellekohane termin – väikeselohuline kultusekivi – lisati 1977. aasta Eesti NSV seadusesse ühe olulise erinevusena vastava üleliidulise seadusega võrreldes, kuid puudus Muinsuskaitseseaduse eelmises redaktsioonis.

Muistise kaitse alla võtmisel ehk kultuurimälestiseks tunnistamisel on lisaks varem kehtinud eksperdihinnangu ja Muinsuskaitse nõukogu otsuse nõudele vajalik ka ettepaneku ja eksperdihinnangu eelnev kirjalik tutvustamine kinnisasja omanikule. Võrreldes senise praktikaga muudab see nõue muististe kaitse alla esitamise protsessi pikemaks ja keerulisemaks, kuid eraomandi kasutamisele kitsenduste seadmise põhjendamist tuleb aktsepteerida.

Juba kaitse all olevate mälestiste andmete muutmisel lisandus piiride muutmise korral eksperdihinnangu ja ministri käskkirja nõue. Senise korra kohaselt piisas selleks vaid Muinsuskaitseameti vastavast registrikandest. Sätte olulisus ja selle elluviimise töömahukus ilmneb muistise piiride määramise või korrigeerimise vajadusel.

Üldsuse kaasamisega seonduv oluline muudatus käsitleb ka muinsuskaitseala põhimääruse kehtestamist, mis arheoloogia valdkonnas on esmatähtis Rebala muinsuskaitseala puhul. Lisaks varasemale kohaliku omavalitsuse volikogu kooskõlastamisele on nüüdsest vaja läbi viia ka muudatusettepanekute avalik väljapanek ja arutelu.

Seadusemuudatused käsitlevad ka maakasutuse küsimusi, sh sihtotstarbe muutmisi. Kui varasemalt oli vaja sihtotstarbe muutmiseks Muinsuskaitseameti luba kõigil mälestistel, siis nüüdsest on see nõutav vaid arheoloogiamälestisel ja muinsuskaitsealal, kus sihtotstarbest võib sõltuda mälestise ja selle algupärase keskkonna säilimine.

Muinsuskaitseseadus reguleerib tegevusi ka mälestiste kaitsevööndites. Kui seni oli neis keelatud igasugused muutvad tegevused, sh puude ja põõsaste istutamine ja mahavõtmine, siis nüüdsest on viimased defineeritud vaid vaadeldavuse sulgemise kaudu. See raskendab arheoloogiamälestiste puhul näiteks raiete piiramist seal, kus see oleks vajalik.

Muudatusi on ka mälestistel tehtavate uuringute korraldamise vallas. Kui varem piisas nende toimumisest, näiteks väljakaevamistest, omavalitsusasutustele teatamisest, siis nüüdsest sätestab seadus omanikupoolse eelneva teavitamise nõude.

Lisaks varem käsitletud leiuautasu uudissõnale on muidki väiksemaid muudatusi. Nii näiteks varasemat uurimistöõde programmi tuleb nüüdsest nimetada uuringute tegevuskavaks. Mälestise tähise hävitamise keeld on asendatud selle eemaldamise keeluga, jäädes karistumäära osas varasemale tasemele. Eriti arheoloogiamälestise osas on sellise muudatuse sisseviimine ilmselt vajalik. Sama võib öelda ka tööde peatamise nõude kohta. Senisele mälestise tunnustele vastavuse kindlakstegemisele nõu-

dele lisandus uuringute vajalikkuse selgitamise nõue kahe nädala jooksul.

Muudatuste ülevaate lõpetab seaduse 7. peatüki vastutust käsitlevate sätete muudatused (HCA 2011). Karistusele kultuuriväärtusega leiu eemaldamise või rikkumise eest on lisandunud karistused ka leiuvt mitteteatamise ja leiu osa või arheoloogilise kultuurikihi teadliku rikkumise eest 200 trahviühiku või 2000 (varem 1300) euro suuruse rahatrahviga. Mälestise järelevalvenõuete rikkumise, sh loata uuringute eest on suurendatud karistusi 200 trahviühikult või 1300 eurolt kuni 300 trahviühiku ja 3200 euroni. Suurim muutus karistuste vallas on aga mälestise rikkumise või hävitamise eest, kus see juriidilise isiku korral võib 3200 euro asemel küündida kuni 32 000 euroni.

KOKKUVÕTE SEADUSEMUUDATUSTEST

Kui püüda hinnata muinsuskaitseaduse muutmise seadusega tehtud muudatusi, siis on otstarbekas võtta lähtealuseks need ettepanekud, mis koondati ja sõnastati 2006 aasta lõpuks, lähtudes otsinguvahendite kasutamist käsitletud ümarlaua ning veealuse kultuuripärandi tegevuses formuleeritud põhimõtetest. Neid ja vastuvõetud muudatusi võrreldes selgub, et lahenduse leidnud suur osa tehtud ettepanekutest:

- sukeldumislubade sisseseadmine;
- sukeldumistulemustest informeerimise nõue;
- koostöö sätestamine Politsei- ja Piirivalveameti ning Veeteede Ametiga;
- otsinguvahendi kasutamise keeld mälestistel ja kaitsevööndites;
- otsinguvahendi loa tähtajalisus, aruandluse nõue, koolituse nõue;
- otsinguvahendi konfiskeerimise võimalus;
- leiuautasu maksmise põhimõtted;
- kultuuriväärtusega leiu ja leiukoha ning kultuurikihi säilitamise nõue;
- leiu leidjale jätmise võimalus.

Lahendust ei ole leidnud:

- arheoloogiliste leidude väärtuskategoriateks jagamine;
- kultuuriväärtusega leidude registri asutamine selle arvestuse pidamiseks;
- otsingulubade kehtivuse määramine kitsama piirkonna ulatuses;
- leiuautasu mittemaksmise printsiip otsinguloaga otsijaile;
- omaniku nõusoleku nõude tingimus leiuautasu määramisel;
- kohaliku tasandi mälestiste staatuse sätestamine;
- kultuuriväärtusega vraki mõiste sätestamine.

Nendele ja teistele töö käigus esilekerkivatele probleemidele lahenduste otsimine aitab ette valmistada järgnevat seaduseparandusi ja muutmissettepanekuid. Koostöö edenemise tase ja tulemused nii hobidetektoristide kui vrakisukeldujatega on proovikiviks Muinsuskaitseadusele 2011. aastal tehtud muudatustele.

REFERENCES

- Kangert, N. 2009.** Metallidetektorid ja arheoloogiaparandi kaitse Eestis: arengud ja hetkeseis. Bakalaureusetöö. Tartu. (*Manuscript in TÜAK.*)
- Kraut, A. 2008.** Aardekütid ja arheoloogid. Metallidetektorite kasutamine muististel. – Eesti Kodu-uurimise Selts, Eesti Muinsuskaitse Selts, Eesti Genealoogia Selts. Aastaraamat 2008. Tallinn, 72-77.
- Ulst, I. 2009.** Arheoloogilise leiuainese õiguslik kaitse ja “musta arheoloogia” probleemid Eestis. Bakalaureusetöö. Tartu. (*Manuscript in TÜAK.* Electronic version available at <http://www.arheo.ut.ee/BA09Ulst.pdf>) (28.10.2012.)
- Ulst, I. 2010.** The problems of black archaeology. – Estonian Journal of Archaeology, 14: 2, 153–169.
- Ulst, I. 2012.** The Role of Community Archaeology in Heritage Protection: Responsible Metal Detecting as a Tool for Enhancing the Protection of Archaeological Heritage. Master Thesis. Tartu. (*Manuscript in TÜAK.* Electronic version available at http://www.arheo.ut.ee/docs/MA12_Ulst.pdf) (28.10.2012.)

LEGAL ACTS

- HCA 2011** = Heritage Conservation Act; Muinsuskaitse seadus; <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60022K3&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=muinsuskaitse seadus> (28.10.2012.)
- Amendments to the HCA 2011** = Muinsuskaitse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus; <https://www.riigiteataja.ee/akt/121032011004> (28.10.2012.)
- LPA 2012** = Law of Property Act; Omandiseadus; <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X0004K10&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=asja%F5igusseadus> (28.10.2012.)
- UCH 2011** = Veealusele mälestisele sukeldumise loa väljaandmise, sukeldumisest teavitamise ja veealuse mälestise ning selle kaitsevööndi seisundist teavitamise kord, veealusele mälestisele sukeldumise loa vorm; <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062011002> (28.10.2012.)
- KTK 2011** = Kultuurimälestiseks tunnistamise ja kultuurimälestiseks olemise lõpetamise ning kultuurimälestiste andmete muutmise kord; <https://www.riigiteataja.ee/akt/13141419?leiaKehtiv> (28.10.2012.)
- KLK 2011** = Kultuuriväärtusega leiu leidjale leiuautasu maksmise kord; <https://www.riigiteataja.ee/akt/111052011005> (28.10.2012.)
- KOL 2011** = Kultuuriväärtusega asjade otsinguvahendiga otsimise loa väljaandmise ja otsimisest aruandmise kord, kultuuriväärtusega asjade otsinguvahendiga otsimise loa vorm; <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062011004> (28.10.2012.)
- MTK 2011** = Mälestise tähistamise kord ja tähise kujutis; <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062011009> (28.10.2012.)