

Muinsuskaitseaduse järelhindamine

Vastavalt Kultuuriministeeriumi kirjale nr 12-6/1184-1 23.10.2024 esitab Eesti Muinsuskaitse Selts (edaspidi – EMS) oma liikmete ja juhatuse seisukohad muinsuskaitseaduse toimimisele ning ettepanekud muutmiseks.

EMS on seisukohal, et muinsuskaitseadus (edaspidi MuKS või seadus) tervikuna vastab oma eesmärgile ning on põhiosas viie kehtivusaasta kestel toiminud rahuldavalt. Seaduses ja selle eelnõu seletuskirjas (edaspidi seletuskiri) püstitatud ülesanded on mõningate eranditega asjakohased ja täidetavad. Seetõttu ei näe selts vajadust uue seaduse järele, kehtivuse ajal ilmnunud probleemid on lahendatavad suhteliselt väheste seadusemuudatustega. Selts on seisukohal, et 2019. kehtima hakanud seadus on loogiline jätk varem kehtinud MuKS redaktsioonidele ning selle nimetamine tutvustavates materjalides uueks seaduseks on eksitav ja ei ole vajalik.

Suurim muudatus seaduses on vaimse kultuuripärandi ja selle kaitse sisse toomine seadusesse §5 jm. Selle otstarbekus on kaheldav ja vastuolus kogu seaduse kohaldamisalaga, mis on selgelt loetletud § 2 – mälestis, muinsuskaitseala ja arheoloogiline leiukoht, seega osa ainelisest kultuuripärandist (lisaks museaalidele, dokumentmälestistele ehk arhivaalidele jt.). Vaimse kultuuripärandi liikide – tavade, esitlusevormide, teadmiste ja oskuste kaitsmise viisid ja meetodid, mis on samas elavas kasutuses, jääb ebaselgeks ning puudub ka ülevaade, kuidas Kultuuriministeerium seda kaitset on seaduse kehtimise aja jooksul korraldanud (§ 74 (2)). Seaduseelnõu seletuskirjas lk 7 on märgitud: „*Vaimse kultuuripärandiga seotud tegevusi eelnõus vahetult ei reguleerita, kuna vaimne pärand peab püsima elava ja muutuvana.*“ Selle väärtustamise ja nimistu pidamise ülesanne on antud Rahvakultuuri Keskusele. Seaduse § 80 annab samas järelevalve seaduse täitmise üle Muinsuskaitseametile (edaspidi – amet) ja kohalikule omavalitsusele (edaspidi ka – KOV). Sellise praktika liitmise näitena on toodud Jaapani seadus, kuigi eelnõu koostamisel on võrdlusriikidena loetletud Läti, Soome, Norra ja Suurbritannia.

Selts on seisukohal, et vaimse kultuuripärandi kaitsest veel vähem on muinsuskaitse ehk ainelise kultuuripärandi kaitsega seotud 01.09.2023 jõustunud seadusemuudatus - § 79-1 – Rahvakultuuri andmekogu. See on liidetud eraldi 3. jaona § 79-ga, mis reguleerib mälestiste, esmajoones kinnismälestiste tähistamist, mis on väga konkreetne ministri määrusega seotud tegevus mälestistel ja mälestistega ega oma mingit kokkupuudet ei rahvakultuuri harrastajate ega laulupeol osaleda soovivate isikute andmete, hariduse ja kutse kohta teabe kogumisega. Riigi Teataja andmetel pole ka vastavat rakendusakti 15 kuu jooksul seadusemuudatuse jõustumisest kas kehtestatud või avaldatud. Nimetatud andmekogu ei ühildu kuidagi seaduse kohaldamisala (§ 2) ega muinsuskaitse põhimõtetega (§ 3) ning raske on näha ka seost § 5 sätestatud vaimse kultuuripärandi kaitsega, kus on loetletud tavad, vormid ja teadmised ning nendega seotud tööriistad, esemed, artefaktid ja kultuuriruumid, mitte aga isikud ja kollektiivid ning nende isikuandmed.

Järgnevalt on loetletud paragrahvide järjestuses probleeme ja küsitavusi, mis seltsi arvates vääraks tähelepanu ja võimalikke parandusi või täiendusi seaduse järelhindamisel:

§ 7 (3) võiks kaaluda seaduse kohta vähem detailset loetelu, näit. kiosk ja müügi-paviljon, teabekandja ja reklaam. Vast on võimalik need küll arusaadavuse huvides vajalikud näited viia ministri määrusesse vm alamakti?

§ 10 (1) on riikliku kaitse eeldusena toodud pärandi väärtuslikumat osa. See on tekitanud Muinsuskaitse Nõukogu liikmetes küsimusi näiteks peaaegu kõigi veealuste vrakkide või kõigi (mitte väärtuslikemate) arheoloogiliste leidude/kihtide osas, samuti üheliigiliste ehitiste osas, mille kohta puudub statistika. Käsitlust selgitatakse laiemalt seaduseelnõu seletuskirjas lk 13, kus lisatakse eeldustena ka objekti ohustatus, haruldus ja tüüpilisus.

§ 20 (3) 2) – ala hävimine on vähe tõenäoline, vast piisaks punktist 1) ?

§ 21 (2) – ei pea arvestama § 16 lõikes 1 sätestatud kohustust. Kas peaks lisama ka lõigetes 2 ja 3 loetletud kohustused?

§ 22 Kas ajutise kaitse all oleva asja või maa-ala omanikul on ka § 41 lõikes 2 sätestatud õigused juurdepääsu aja, korra ja tasu küsimise osas?

§ 31 (3) vajaks teistsugust reguleerimist, sest sätte kohaselt saab uuringut teha vaid KMH käigus. Praeguse praktika kohaselt määrab (või soovitab tungivalt?) amet uuringu ka juhul, kui KMH pole nõutav. Ka hüvitamise võimalus peaks säilima.

§ 42 (3) kohaselt antakse sukeldumisluba tähtajatult, samas otsinguvahendi luba antakse viieks aastaks (§ 29 (6)). Kas sellel on mingi põhjendus või peaks ühtlustama?

Samal teemal – sukeldumisteenust pakkuval ettevõtjal haridusnõuet ei ole, kuigi teenuse osutamise tasemest võib sõltuda inimelu, samas näiteks hoone restaureerijal või potikillu uurijal on suhteliselt kõrged haridusnõuded – arutelu koht. Kas seda reguleerib rahvusvaheliselt tunnustatud sukeldumisinstruktori litsents (§ 71 (4) 2))?

§ 47 (7) ja § 65 (4) – uuringut võib teha kahe aasta jooksul. Sama paragrahvi lõige 3 p 6) kohaselt võib amet keelduda loa andmisest, kui varem tehtud tööde aruanne on esitamata. Kuid uuringute tegemise ja sellest tulenev aruandekohustus võib alles jätkuda, kas sel juhul ei saa uut luba või saab seda otsustada amet?

§ 54 (3) tööde tegemise loaga võib amet anda uuringu tegemise kohustuse. Samas ameti praktikas nõutakse tööde loa taotlemisel (näiteks ehitajalt) juba heaks kiidetud uuringu tegevuskava ja uuringuteatist. Kui selles on vastuolu, siis peaks seda reguleerima.

§ 56 muinsuskaitsejärelevalve aruande esitamise tähtjaks sätestatakse kuus kuud pärast tööde lõpetamist. § 55 kohaselt on järelevalve ülesanneteks peamiselt tööde käigus tehtav järelevalve projekte vastavuse üle ja nõustamine. Samas on uuringu aruande esitamise tähtaeg poole lühem - kolm kuud (§ 48 (1)), kuid uuringu aruanne eeldab ka töid pärast tellija tööde lõppemist objektil – tulemuste kirjeldusi, jooniseid, fotosid, plaane, võrdlevat analüüsi, leidude ja leiuaruannete koostamist, konserveerimist, magasineerimist jm. Seda vastuolu tuleks selgitada või arvesse võtta.

§ 68 ja 69. Neis paragrahvides on reguleerimata olukord, kus pädev isik teeb tööd mitte FIE-na vaid töövõtjana lepingu alusel või ka näiteks tasuta heategevuse või talgutöö korras. Kas sel juhul majandustegevuse teade pole vajalik? Kas oleks võimalik teha pädevust nõudvat uuringut teaduslikust huvist ilma mingi seoseta ettevõtja, omaniku või uurimisasutusega, pädeva eraisikuna (§ 46 (8) ?

§ 69 (6) Pädev isik kaasab vajadusel spetsialisti. Sätte sõnastuse kohaselt otsustab kaasamise vajaduse ja kaasamise pädev isik oma pädevusest lähtuvalt, mitte amet oma ettekirjutuse või nõudega. Selle tõlgenduse kohaselt tuleks seda ka halduspraktikas aktsepteerida ja rakendada, sätte muutmine ei ole vajalik.

§ 71 (1) 2) tegutsemise nõue pädevustunnistuse taotlemisel „soovitud tegevusalal pidevalt vähemalt neli viimast aastat“ ei ole põhjendatud ja tuleks kaaluda selle kaotamist. Pädevuse andmisel peaks piisama näiteks uuringute tegemisel magistrikraadist. Sättes toodud mõisted *tegevusala, pidev ja neli viimast aastat* ei ole täpsustatud, millist ala, millist pidevust (töö iseloomu, koormust) on mõeldud ning miks just neli viimast, aga mitte 2+3, 1+3 jne, vaheaegadega muul tööol, lähetusel või lapsehoolduspuhkusel?

§ 71 (2) vajaks selgitust, miks just neil mälestise liikidel on nõutav lisaks ja vastav täienduskoolitus ja ei piisa sama paragrahvi lõikes 1 punktis 1 nõutud riiklikult tunnustatud kõrgharidusest? Võiks kaaluda selle punkti kaotamist. Samas lõike 3 alusel võib amet otsustada, et näiteks maailmapärandisse kuuluva mälestise restaureerimist võib teha lausa erialase (kõrg)hariduse ja täienduskoolitusega.

§ 71 (6) vt kommentaari § 42 juures.

§ 71 (12) 1) vt kommentaari § 71 (1) 2) juures.

§ 71 (13) 1) võib keelduda pädevustunnistuse pikendamisest kui ei ole esitatud nõuetekohast aruannet. Kas oleks vaja vahet teha aruande esitamise ja selle ameti poolt kinnitamise ehk heaks kiitmise vahel. Praktikas võib tekkida selle eristamisel või täpsustamisel oluline vajadus.

§ 74 (2) puudub info, kuidas see kaitse korraldamine toimib.

§ 78 on seadus sätestanud Kultuurimälestise registri, Riigi Teataja MuKS lehel on andmekogude rubriigis see nimetatud Kultuuriväärtuste riiklikuks registriks, vajaks parandamist:

https://www.riigiteataja.ee/akt_seosed.html?id=111032023045&vsty=VSAK

§ 79 ja § 79-1 Rahvakultuuri andmekogu kohta on esitatud seltsi seisukoht käesoleva tagasiside lk 1 neljandas lõigus. Mälestise tähistamist reguleeriva määruse vajadust, tähise kuju ja paigaldamise korda käsitleb ka seaduseelnõu seletuskiri (lk 59), kus on nimetatud, et kehtivat korda kavas muuta ei ole.

§ 79-1 (10) on viidatud andmekogu võimaliku töötajana eraõiguslik juriidiline isik, seaduseelnõu seletuskirjas vaimse kultuuripärandi käsitlemisel lk 7 on viidatud Rahvakultuuri Keskusele kui ühele võimalusele Kultuuriministeeriumi valitsemisalas. Muinsuskaitseameti kehtivas põhimääruses ja struktuuris selliseid ülesandeid ja täitjaid ning seost rahvakultuuri andmekoguga ei ole ning § 80 kohaselt teostab järelevalvet seaduse üle amet ja KOV üksus.

Lisaks seadusele vaadati läbi ka seaduseelnõu seletuskiri, et täpsustada koostajate lähtekohti sätete formuleerimisel, eriti vaimse kultuuripärandi osas. Kuna seletuskirja eelnõu paragrahvid ei kattu täpselt kehtiva redaktsiooniga, ei peatuta neil siinjuures pikemalt. Märkimist vääriksid vaid kaks probleemi: eelnõu sissejuhatuse II lõigus *Muinsuskaitse eritingimusi annab riik (Muinsuskaitseamet)* on selgitatud, et eritingimuste andmine edaspidi riigi poolt vähendab omaniku reaalselt kulu. Praktikas tekitab omanikule kulu siiski uuringute tegemise nõue, mis märkimisväärselt ületab saadava hüvitise. Samas eritingimuste andmine ameti poolt seisneb enamasti väljavõtete tegemisest uuringute tekstist.

Teine märgatud probleem eelnõu seletuskirjas on § 31 kohta (eelnõus lk 33 § 28), mis jätab selgituseta ja nimetamata lõikes 3 sätestatud uuringu nõude seose keskkonnamõju hindamisega.

Ettepanekud:

1. Jätta seadusest välja vaimse kultuuripärandi teema kui muinsuskaitse mõistega vähe seonduv. Alternatiivina võiks kaaluda materiaalsete kultuurimälestiste vaimse pärandi väärtustamist ja seadustamist esmajoones rahvuse jaoks oluliste ajalooliste sündmuste, isikute ja paikadega seonduvate kultuurimälestiste uurimise, tutvustamise ja hooldamise teel muinsuskaitsega tegelevate vabäühenduste, esmajoones pika ajalooga Eesti Muinsuskaitse Seltsi kui üleriigilise katusorganisatsiooni ja selle algüksuste poolt.
2. Jätta seadusest välja Rahvakultuuri andmekogu, mis ei seondu muinsuskaitsega.
3. Kaaluda § 71 (1) 2) sätestatud pädevustunnistuste tingimuseks oleva nelja aasta pikkuse pideva tegutsemise nõude kaotamist, usaldades ja tunnustades sama paragrahvi lõikes 1 punktis 1 riiklikult tunnustatud kõrghariduse taset.

Helle Solnask

Juhatuse liige

Ants Kraut 5040788 ants.kraut@gmail.com