

Alþingi
Erindi nr. P 126/965
komudagur 19.1.2001 Félag íslenskra fornleifafræðinga
Ægisíðu 56, 107 Reykjavík

Menntamálanefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Þórshamri v/Templarasund
150 Reykjavík

Reykjavík 19. janúar 2001

Efni: Athugasemdir við frumvarp til þjóðminjalaga og frumvarp til safnalaga.

Í samræmi við beiðni menntamálanefndar Alþingis frá 14. des. sl. hefur Félag íslenskra fornleifafræðinga fjallað um frumvarp til þjóðminjalaga og safnalaga. Meðfylgjandi eru athugasemdir félagsins við frumvörpin.

Virðingarfyllt


Garðar Guðmundsson, formaður

Athugasemdir við frumvarp til Þjóðminjalaga og safnalaga

I. Almennar athugasemdir

1. Forsendur

Félag íslenskra fornleifafræðinga einskorðar athugasemdir sínar við frumvarp til Þjóðminjalaga og þau ákvæði frumvarps til safnalaga sem snúa að fornleifavörslu og Þjóðminjasafni Íslands.

2. Skipulag Þjóðminjavörslunnar

Félagið vill leggja þunga áherslu á að stjórnsýsluþáttur Þjóðminjavörslunnar sé skýrt og greinilega afmarkaður frá öðrum þáttum málaflöksins. Þetta er einkum mikilvægt í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur á starfsemi á sviði fornleifafræði í landinu. Ýmsum þáttum sem áður voru alfarið í höndum opinberra aðila, er nú sinnt í æ ríkara mæli af sjálfstæðum fagstofnunum og einkaaðilum. Þetta þýðir að ýmis verkefni innan fagsviðsins teljast nú starfsemi sem lýtur lögmálum markaðarins og falla því undir ákvæði samkeppnislaga. Það er því brýnt að fyrirhuguð löggjöf taki mið af þessari þróun, þannig að komið sé í veg fyrir hættu á að sú starfsemi sem hún mælir fyrir um, brjóti í bága við samkeppnislög. Vert er í þessu sambandi að benda á að hjá Samkeppnisstofnun er nú til umfjöllunar mál sem þetta varðar og telur FÍF að rétt sé að huga vandlega að þessum þætti og bera undir sérfræðinga á sviði samkeppnisréttar.

Eitt af því sem vert er að gera athugasemd við í frumvarpinu er að í 2. mgr. 3. gr. og 3. mgr. 10. gr. er gert ráð fyrir að Þjóðminjavörður skuli veita leyfi til allra staðbundinna og tímabundinna fornleifarannsóknna og jafnframt hafa eftirlit með þeim. Í 2. mgr. 10. gr. kemur fram að Þjóðminjavörður hafi rétt til að rannsaka fornleifar með greftri og í greinargerð með frumvarpinu kemur fram starfsmenn hans sinni fornleifarannsóknum að einhverju leyti. Hér virðist því gert ráð fyrir því að Þjóðminjavörður veiti leyfi til eigin starfsemi og hafi sjálfur eftirlit með henni.

FÍF telur að embætti Þjóðminjavarðar sem stofnað er með hinum fyrirhuguðu lögum eigi eingöngu að vera stjórnsýslustofnun, sem ekki sinni neinum þeim verkefnum sem talist gætu vera á samkeppnismarkaði, þ.m.t. fornleifauppgröftum. Það fyrirkomulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir að opinber aðili þurfi að vera til taks til að tryggja að skjótt sé brugðist við því þegar fornleifar finnast, t.d. vegna framkvæmda, og geti í slíkum tilvikum sinnt svokölluðum björgunaruppgröftum, er ekki nauðsynlegt að mati FÍF. Það er ekkert því til fyrirstöðu að hinar ýmsu fagstofnanir sem nú starfa hér á landi, opinberar og einkareknar, sinni þessu hlutverki. Hlutverk embættis Þjóðminjavarðar ætti því að okkar mati fyrst og fremst að beinast að þeim meginverkefnum að markta stefnu og gera langtímaáætlanir, ákvarða um friðlýsingu minja og annast viðhald og kynningu á þeim, veita ráðgjöf um Þjóðminjavörslu og annast yfirstjórn minjavörslunnar úti um landið, veita leyfi til fornleifauppgrafa og annast eftirlit með þeim og taka ákvörðun um örlög fornleifa sem finnast. Sérstaklega skal bent á að hvergi er í frumvarpinu kveðið á um hlutverk Þjóðminjavarðar sem umsagnaraðila vegna mats á umhverfisáhrifum, en eðlilegt er að kveðið sé á um það í lögum. Að lokum skal það nefnt að huga þarf betur að þeim valdheimildum sem embætti Þjóðminjavarðar eru veittar í því skyni að framfylgja hlutverki sínu. Hingað til hefur skort árangursrík úrræði til að fylgja eftir þeim markmiðum um vernd menningarminja sem Þjóðminjalög kveða á um. Úr þessu þyrfti að bæta.

3. Þjóðminjasafn Íslands.

FÍF telur að gengið sé í rétta átt í frumvarpinu, hvað varðar sjálfstæði Þjóðminjasafns Íslands, en telur að stíga beri skrefið til fulls og veita safninu sambærilega stjórnsýslulega stöðu og Listasafn Íslands, þ.e. að það heyri beint undir menntamálaráðuneyti en hafi sér lög og sjálfstæða stjórn og fjárhag. FÍF vill taka fram í þessu sambandi að það telur að eitt af verkefnum safnsins eigi að vera að stunda fornleifarannsóknir, þar með talda fornleifauppgræfti, með fyrirvara um að sú starfsemi safnsins sem fellur undir samkeppnismarkað sé aðgreind frá annarri starfsemi þess.

4. Fornleifanefnd.

FÍF fagnar því að farið hafi verið að tillögu þess um að gera fornleifanefnd að sjálfstæðri stjórnsýslunefnd og að úrskurðir nefndarinnar séu endanlegir á stjórnsýslustigi.

5. Fornleifasjóður.

FÍF lýsir yfir ánægju með fyrirhugaða stofnun fornleifasjóðs. Með hliðsjón af tilgangi sjóðsins væri ef til vill réttara að kalla hann fornminjasjóð, sbr. skilgreiningu í 5. mgr. 1. gr. frumvarpsins og skýringar í greinargerð um sjóðinn. Skv. frumvarpinu skipar menntamálaráðherra stjórn sjóðsins. Bent skal á að í greinargerð stendur (helstu nýmæli 3) að þjóðminjavörður fari með yfirstjórn fornleifasjóðs en þetta á ekki neina stoð í frumvarpextanum.

FÍF telur eðlilegt að tryggt sé að meirihluti stjórnarmanna sé sérfræðingar á fagsviðinu og telur að með því sé fagleg umfjöllun um styrki betur tryggð en eingöngu með úthlutunarreglum eins og boðað er í greinargerð. Þetta mætti gera með því að fagfélög, FÍF eða Félag íslenskra forvarða tilnefni þann fulltrúa sem nú er gert ráð fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni, eða að skilyrt verði að sá fulltrúi sem skipaður er án tilnefningar sé sérfræðingur.

Í 24. gr. frv. er ekki kveðið á um skipun varamanna, sem er þó skylt skv. 32. gr. l. 37/1993. Eðlilegt er að hafa ákvæði um skipun þeirra, eins og gert er í 3. mgr. 4. gr. um skipun varamanna í fornleifanefnd.

Mikilvægt að stjórnsýsluleg staða stjórnar sjóðsins sé skýr, þannig að t.d. sé ljóst hvort ákvarðanir stjórnarinnar séu kærnanlegar til æðra stjórnvalds eða ekki.

Einn mögulegur tilgangur sjóðsins gæti verið að styrkja uppgrefti framkvæmdaraðila sem ekki hafa fjárhagslegt bolmagn til slíks. Hér er einkum haft í huga tilvik þegar bændur standa í framkvæmdum sem raska fornminjum á landi þeirra, fornminjum sem nauðsynlegt væri að rannsaka. Þetta gæti stuðlað að því að bændur og aðrir sinntu upplýsingaskyldu sinni betur en nú er raunin. Hugsanlegt er að skipta sjóðnum í tvær deildir, þannig að önnur þeirra sinnti þessum þætti.

6. Tillaga að skipulagi minjavörslunnar.

Samkvæmt því sem reifað er hér að ofan gæti skipulag minjavörslunnar í megindráttum orðið með eftirfarandi hætti:

Þjóðminjasafn Íslands yrði sjálfstæð stofnun, sem heyrði undir menntamálaráðherra. Forstöðumaður þess bæri áfram heitið þjóðminjavörður. Um safnið væru sett sérstök lög og það hefði sjálfstæðan fjárhag.

Sett yrði á laggirnar ný stofnun sem gæti heitið Fornleifavernd ríkisins og heyrði undir menntamálaráðherra. Stofnunin myndi annast stjórnsýsluþátt minjavörslunnar. Undir starfssvið hennar heyrði meðal annars að marka stefnu og gera langtímaáætlanir, að veita leyfi til fornleifauppgrafa, eftirlit með uppgröftum, að veita umsögn vegna mats á umhverfisáhrifum og skipulags, eftirlit með friðlýstum minjum og umönnun þeirra, að ákvarða um friðlýsingu minja, veita ráðgjöf og að taka ákvörðun um örlög fornleifa sem finnast.

Fornleifanefnd væri sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem fjallaði um mál samkvæmt 4. gr. frumvarpsins.

7. Skilgreiningar.

Mikilvægi nákvæmra skilgreininga í lögum er ótvírætt. FÍF gerir athugasemdir við skilgreiningu hugtakanna fornleifarannsókn og neyðarrannsókn, sjá athugasemdir við 4. mgr. 10. gr. hér að neðan.

II. Athugasemdir við einstakar greinar

1. gr.

1. mgr.

Vert er að fella brott orðið "óspilltum", því það er eðli fornleifauppgrafa að við þá eyðileggjast eða raskast fornleifar.

3. gr.

1. mgr.

Ekki er ljóst hvað átt er við sérfræðimenntun í fornleifafræði, sbr. 2. mgr. 8. gr. þar sem sagt er að minjaverðir skuli vera menntaðir fornleifafræðingar. Það þarf að vera skýrt hvort hér sé munur á og þá í hverju hann felist þannig að ekki leiki vafi á hverjir séu hæfir til að gegna embætti þjóðminjavarðar.

2. mgr.

Orðinu "fornleifarannsókn" ber að breyta í "fornleifauppgrafa". Sjá athugasemd við 4. mgr. 10. gr.

5. gr.

1. mgr.

Eins og fram kemur hér að ofan leggur FÍF til að Þjóðminjasafn Íslands verði stofnun er heyri beint undir menntamálaráðuneyti, með sjálfstæðan fjárhag.

2. mgr.

Hér segir að þjóðminjavörður ráði safnstjóra Þjóðminjasafns Íslands, en í athugasemdum við frumvarp til safnalaga segir að menntamálaráðherra skipi forstöðumenn höfuðsafna. Hér þarf að gæta samræmis. Einnig er hér talað um safnstjóra Þjóðminjasafns Íslands en annars staðar í frumvarpinu og athugasemdum við það er stundum talað um forstöðumann þar sem augljóslega er átt við safnstjóra (t.d. 6. gr.). Hér þarf einnig að athuga samræmi.

7. gr.

1. mgr.

Af 1. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 7. gr. má ráða að Þjóðminjasafn Íslands skuli stunda fornleifauppgrefti. Því er ólilegt, til að taka af öll tvímæli, að í stað orðsins "forngrípi" komi "fornminjar".

9. gr.

1. mgr.

a. Lagt er til að orðið búsetulandslag verði fellt út. Hugtakið þarfnast skilgreiningar.

10. gr.

2. mgr.

Hér vísast til þess sem sagt hefur verið í I. hluta hér að ofan.

3. mgr.

Í stað orðsins "fornleifarannsókn" komi "fornleifauppgrafta".

4. mgr.

Hér er í raun verið að skilgreina hugtakið fornleifauppgreftur. Hugtakið fornleifarannsókn er yfirheiti, en undir það fellur fornleifauppgreftur, jarðsjármælingar, forvarsla o.fl. Í stað orðsins "fornleifarannsókn" komi því "fornleifauppgrefti". Hér er vert að gera athugasemd við skilgreiningu í greinargerð á neyðarrannsóknnum (helstu nýmæli, liður 5). Neyðarrannsóknir eru ekki endilega einfaldar og skjóttunnar rannsóknir, sbr. fornleifauppgreftirnir að Stóru-Borg og Bessastöðum, sem eru meðal víðamestu fornleifauppgrafta sem farið hafa fram á Íslandi en þessar rannsóknir voru neyðarrannsóknir.

6. mgr.

Hér vísast til þess sem sagt er í I. hluta hér að ofan.

11. gr.

1. mgr.

Endurskoðun friðlýsingarskrár á þriggja ára fresti er óraunhæf og ástæðulítill áætlun. Í stað orðanna "á þriggja ára fresti" komi "eftir þörfum". Ekki er vitað til þess að skráin hafi verið endurskoðuð síðan þetta ákvæði var sett í þjóðminjalög.

3. mgr.

Þetta ákvæði er illa orðað og óskýrt og þyrfti að endursemjja.

14. gr.

1. mgr.

Lagt er til að í síðasta málslið komi orðið "skógrækt", þ.e. "...flugvallargerð, veitulagnir og skógrækt, skal sá sem..." FÍF lýsir yfir áhyggjum sínum vegna áhrifa skógræktar á fornleifar í landinu og telur að sérstaklega þurfi að huga að verndun fornleifa vegna síaukinnar skógræktar.

4. mgr.

Í ljósi þess sem segir í öðrum lið almennu athugasemdanna hér að ofan er lagt til að þessi mgr. verði felld út.

Ákvæði greinarinnar um hver beri kostnað vegna þeirra skyldna sem greinin kveður á um eru óskýr og til þess fallin að valda ágreiningi.

18. gr.

1. mgr.

Fella þyrfti út orðin: "sem liggja eða legið hafa í jörðu".

2. mgr.

Greinina mætti orða svo: "Finnandi skal ekki haggja við fundinum né fundarstaðnum nema nauðsynlegt sé til að koma í veg fyrir að fundurinn spillist eða fari forgörðum."

Síðasti hluti annars málsliðar þyrfti að orðast svo: "...dysjum, leiðum eða öðrum stöðum."

Lokaorð

Félag íslenskra fornleifafræðinga telur að þegar löggjöf er endurskoðuð sé mikilvægt að samstaða náist með stjórnvöldum og fagaðilum á viðkomandi sviðum um markmið og leiðir. Því sé það nauðsynlegt að náíð samráð sé haft við fagaðila við samningu slíkra frumvarpa. Félagið telur að á þetta hafi mikið skort í því tilviki sem hér um ræðir. Félagið telur að frumvarpið sem hér er til umfjöllunar geti ekki talist fullunnið og því sé ótímabært að leggja það fram á Alþingi. Útfærsla frumvarpsins á endurskipulagningu þjóðminjavörslunnar er vanhugsuð, það gætir ósamræmis milli frumvarps til þjóðminjalaga og frumvarps til safnalaga og sömuleiðis milli ákvæða frumvarps til þjóðminjalaga og texta greinargerðar með því. Ennfremur tekur frumvarpið ekki mið af þeirri þróun sem átt hefur sér stað í starfsemi og starfsumhverfi fornleifafræðinga á undanförunum árum. Mörg ákvæði frumvarpsins eru óskýr og gefa tilefni til mismunandi túlkunar og ágreinings.

Reykjavík 19. janúar 2001

F.h. Félags íslenskra fornleifafræðinga


Garðar Guðmundsson formaður