

Orrí Vésteinsson

Umsögn um Frumvarp til laga um menningarminjar, lagt fyrir Alþingi á 139.

löggjafarþingi 2010-11. (leiðrétt 16/5)

Meginbreytingin sem felst í þessu frumvarpi er að sameina Húsafriðunarnefnd og Fornleifavernd ríkisins í nýrri stofnun, Minjastofnun Íslands. Sú breyting er augljóslega skynsamleg; stofnanirnar hafa þegar nána samvinnu og starfsemi beggja mun styrkjast við sameiningu. Raunar hefði mátt ganga lengra og fela hinni nýju stofnun viðtækara hlutverk á sviði varðveislu íslenskra menningarverðmæta, sameina hana Safnaráði, og skýra betur samvinnu hennar við stofnanir á borð við Þjóðminjasafnið, Stofnun Árna Magnússonar, Landsbókasafn, Þjóðskjalasafn, Ríkisútvarpið, Listasafn Íslands o.fl., en eins og stendur er enginn einn aðili innan stjórnarsýslunnar sem hefur heildaryfirsýn eða ábyrgð á þessum málum. Það væri jákvætt í sjálfu sér en myndi líka auðvelða framkvæmd þess hluta laganna sem varðar flutning menningarminja (XI. kafli í frumvarpinu) en þar undir heyrir gripir og efni sem að öðru leyti eru ekki á könnu Minjastofnunar Íslands.

Ýmsar minniháttar breytingar á núverandi stjórnarsýslu eru lagðar til í frumvarpinu og ber þar helst að fagna mun skýrari og afdráttarlausari ákvæðum um friðlýsingu fornleifa (V. kafli).

En frumvarpið ber þess líka merki að stjórnarsýsla á þessu sviði hefur verið veik og er víða verið að reyna að bæta upp þá veikleika með ítarlegri löggjöf. Sérstaklega áberandi er að þar sem Fornleifavernd ríkisins hefur ekki tekist að koma á eðlilegri samvinnu eða finna lausnir sem allir geta sætt sig við, er reynt að ná fram með nýjum lagaákvæðum oft fremur einstrengingslegum markmiðum sem hvorki virðast raunhæf né skynsamleg. Einnig er farið furðuútarlega í ýmis útfærslu- og framkvæmdaatriði sem eðlilegra væri að hinni nýju stofnun væri treyst til að móta og stjórna. Stórir hlutar frumvarpsins eru í raun reglugerðartexti.

Höfundar frumvarpsins virðast vera í algerri afneitun á þá staðreynd að fornleifarannsóknir á Íslandi eru ekki miðstýrðar og hafa ekki verið í meir en aldarfjórðung. Öll ákvæði frumvarpsins sem miða að því að koma á einhverskonar yfirstjórn yfir rannsóknnum og auka kvaðir um upplýsingagjöf og afhendingu rannsóknargagna eru tímaskekkja. Íslenska ríkið fjármagnar ekki grunnrannsóknir í íslenskri fornleifafræði og meðan svo er getur það ekki lagt þeim sem afla fé til þeirra sjálf skyldur á herðar til að lappa upp á þau stjórnarsýslulegu

vandræði sem af þeirri vanrækslu hljóttast. Þessi atriði í frumvarpinu eru hvorki líkleg til að auka á sátt á sviði fornleifarannsókna né skilvirkni stjórnsýslunnar. Slíkum markmiðum mætti ná fram með auðveldari og einfaldari lausnum.

Einn stærsti galli núverandi laga (Þjóðminjalög 2001, nr. 107) er sú afstaða sem í þeim birtist að helsta viðfangsefni minjavörslunnar sé að hafa eftirlit með starfsemi fornleifafræðinga, eins og þeir séu stærsta vandamál minjavörslunnar. Þessi afstaða hefur eitrað samskipti Fornleifaverndar ríkisins við starfandi fornleifafræðinga í stað þess að fylkja saman þeim sem ættu að vera sjálfagðir bandamenn í rannsóknum og verndun menningararfsins. Því miður er þessi afstaða enn til grundvallar í frumvarpinu, en nú er tækifæri að breyta því og leggja grunn að jákvæðara andrúmslofti í þessum geira.

Hér að neðan eru athugasemdir við einstakar greinar sem mest varða skilgreiningar, orðalag og tillögur um úrfellingar þar sem frumvarpið leiðist út í reglugerðartexta. En það eru fjögur atriði af almennari toga sem ég legg til að menntamálanefnd geri upp hug sinn til áður en hún afgreiðir frumvarpið:

- 1) Íslenska ríkið sinnir ekki grunnrannsóknum í fornleifafræði. Fyrir utan að lýsa metnaðar- og sinnuleysi veldur það margskonar vanda fyrir framkvæmd minjavörslunnar eins og sést víðsvegar í þessu frumvarpi. Það ætti að vera til rannsóknarstofnun sem væri miðstöð fornleifaskráningar og annarra vettvangsrannsókna, sem væri sá staður þar sem vísindaleg gögn eru geymd og rannsökuð og sem væri sá aðili sem Minjastofnun Íslands hefði nánast samstarf við. Það væri sambærilegt við hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands gagnvart Umhverfisstofnun. Sjálfseignarstofnunin Fornleifastofnun Íslands sinnir nú þegar þessum verkefnum en hún hefur hinsvegar engin formleg tengsl við ríkisvaldið.
- 2) Lögð er til breyting á hlutverki og stjórnun Fornleifasjóðs án þess að skýrt sé til hvers hún á að leiða. Helst virðist vaka fyrir höfundum frumvarpsins að ná einhverskonar skrifræðislegu jafnvægi við Húsafriðunarsjóð, en ef til vill er líka verið að reyna að slá tvær flugur í einu vindhöggi. Fornleifasjóður er eina uppspretta styrkja sem helguð er fornleifarannsóknum hér á landi og þó hann sé skammarlega lítill hefur hann reynst mikilvægur til að halda fornleifarannsóknum gangandi. Hlutverk hans er ekki sambærilegt við Húsafriðunarsjóð sem veitir fyrst og fremst styrki til viðhalds friðaðra bygginga, en með frumvarpinu virðist stigið hálf skref í þá átt að láta hinn nýja

Fornminjasjóð styðja viðhald friðlýstra fornleifa. Það væri full þörf á slíkum sjóði, en hann verður að vera til viðbótar núverandi sjóði, nema aðrar ráðstafanir séu gerðar til að styðja við frjálssar rannsóknir og grunnrannsóknir. Hættan er að þessi afar rýri sjóður muni verða til einskis gagns ef hann á að sinna báðum hlutverkunum.

- 3) Það var mikilvægt framfaraspor þegar leyfi til fornleifauppgrafa voru innleidd með þjóðminjalögum 1989 en síðan hefur margt breyst og m.a. orðið gríðarleg fjölgun í stétt fornleifafræðinga, einkum eftir að byrjað var að útskrifa þá frá Háskóla Íslands árið 2004. Þetta þýðir að hægt er að gera meiri kröfur um menntun og reynslu þeirra sem stjórna fornleifauppgröftum en líka að hægt er að láta stéttina sjálfa setja sér reglur um lágmarksfærni - eins og flestar aðrar stéttir gera og eins og fornleifafræðingar gera í nágrannalöndum okkar. Spurningin er hvort það væri skynsamlegra að leysa þessi leyfisvetingamál með því að fornleifafræðingar hefðu starfsleyfi sem menntamálaráðuneytið úthlutaði að uppfylltum skilyrðum. Það myndi taka í burtu þann viðkvæma núning sem óhjákvæmilega verður þegar eftirlitsstofnunin hefur jafnframt vald yfir atvinnu fólks, en líka stuðla að auknum gæðum og efla virðingu fornleifafræðinga sem stéttar.
- 4) Í frumvarpinu er ekki einu orði vikið að útboðum á fornleifarannsóknum þó skilja megji athugasemdir (28. gr) þannig að gert sé ráð fyrir þeim. Heimild þar að lútandi í núgildandi lögum (14. gr) er tekin út en ekki er þó hægt að skilja frumvarpið þannig að þau séu þá ekki leyfð. Ég hef fært rök fyrir því á prenti að útboð henti ekki til að ákvarða hver eigi að framkvæma fornleifarannsóknir (*Tímariti Máls og menningar* 71/3(2010), bls. 96-103) en afstaða löggjafans um þetta þarf að vera skýr og afdráttarlaus. Útboð á fornleifarannsóknum tíðkast ekki í löndum á borð við Danmörku og Noreg en þar sem þau eru leyfð (t.d. Svíþjóð og Bretland) eru skýrar reglur um hvaða sjónarmið skuli leggja til grundvallar þegar verktakar eru valdir til að gera fornleifauppgrefti. Það er algjörlega óásættanlegt að löggjöfin veiti enga leiðbeiningu um þetta atriði, því það eru fjölmörg siðferðileg, aðferðafræðileg og fjárhagsleg álitamál sem þarf að leysa úr þegar slík mál koma upp.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

3. gr. Hér er gerð sú breyting að í stað þess að miða við 100 ára aldur eins og í núgildandi lögum verði miðað við árið 1900. Þetta virðist ekki stórvægileg breyting en mun geta haft mikil áhrif þegar frá líður og því betra að stinga varlega niður fæti. Stór hluti fornleifa sem er

sýnilegur á yfirborði eru frá því um eða eftir aldamótin 1900 og væri afleitt ef Minjastofnun hefði ekki lagagrundvöll til að vernda leifar frá því í byrjun 20. aldar, einkum þar sem slíkar leifar eru oft eingöngu yngsta stigið á eldri minjum. Vafi um þetta mun einkum nýtast þeim sem vilja ryðja fornleifum úr vegi.

100 ára reglan hefur þann ókost að viðmiðið færist stöðugt til en ef það ætti að miða við tiltekið ártal væri frá menningarsögulegu sjónarmiði nær að notast við 1920 eða 1930. Mjög einkennilegt er að samkvæmt frumvarpinu á friðun húsa nú að miðast við 100 ára aldur en friðun þeirra miðar við árið 1918 í núgildandi lögum. Þarna hafa því verið höfð endaskipti en eðlilegast væri auðvitað að sama regla gildi um báðar tegundir menningarminja.

Ég legg til að 100 ára reglunni verði fylgt í þessum nýju lögum en nauðsynlegt er raunar að ráðast í heildarendurskoðun á þeirri hugmyndafræði og þeirri aðferðafræði sem liggur að baki ákvarðana á því hvaða hlutir teljast til menningarminja og hvaða hlutir ekki. Það gæti orðið verðugt verkefni fyrir hina nýju Minjastofnun.

Í þessari grein ætti heima skilgreining sem auðveldaði Minjastofnun að vernda yngri minjar, t.d. stríðsminjar.

Ég legg því til að greinin verði svona:

Fornminjar samkvæmt lögum þessum eru annars vegar forngripir og hins vegar fornleifar.

Forngripir eru lausamunir 100 ára eða eldri sem menn hafa notað eða mannaverk eru á og fundist hafa í eða á jörðu eða jökli, í vatni eða sjó. Til forngripa teljast einnig leifar af líkómum manna og hræjum dýra sem eru 100 ára eða eldri.

Fornleifar teljast hvers kyns mannvistarleifar, leifar fornra mannvirkja og annarra staðbundinna minja, á landi, í jörðu, í jökli, sjó eða vatni, sem menn hafa gert eða mannaverk eru á og eru 100 ára eða eldri, svo sem:

[...]

- h. haugar, dysjar og aðrir greftrunarstaðir úr heiðnum eða kristnum sið,
- i. skipsflök eða hlutar þeirra.

Yngri minjar en 100 ára sem vitna um horfna atvinnuhætti, efnisnotkun, tækni eða mikilvæga atburði í þjóðarsögunni, svo sem stríðsminjar, samgönguminjar og iðnminjar, geta einnig talist fornminjar samkvæmt ákvörðun Minjastofnunar Íslands.

Fornminjar njóta friðunar, nema annað sé ákveðið af Minjastofnun Íslands.

Skilgreiningin á leifum “af líkómum manna og hræjum dýra sem finnast í fornleifum, svo sem fornum haugum, dysjum og leiðum.” er villandi og óþarflega þröng því slíkar leifar geta fundist í ýmsum öðrum samhengjum.

6. gr. Þessi grein er óþarfi sbr. athugasemdir við síðari greinar. Minjastofnun hvorki þarf né á að hafa yfirumsjón eða eftirlit með fornleifarannsóknum, ekki frekar en Umhverfisstofnun hefur slíkt hlutverk gagnvart umhverfisrannsóknum. Rannsóknir eiga að vera frjálssar og síst af öllum á stjórnslustofnun að hlutast til um þær.

Í stað þessarar skilgreiningar er nauðsynlegt að skilgreina hvað átt er við með fornleifauppgræfli (sbr. breytingartillögur hér að neðan) og gæti greinin því hljóðað svona:

6. gr.

Fornleifauppgröftur

Fornleifauppgröftur er rannsókn á fornleifum sem hefur jarðrask í för með sér eða með einhverjum hætti hróflar við, breytir þeim eða nemur þær burt.

8. gr. “Félag norrænna forvarða – Íslandsdeild” er – eins og nafnið bendir til – afar fámennur félagsskapur. Vitað er um 3 forngrípaforverði á Íslandi og enginn þeirra hefur fullt starf af iðn sinni; fæstir forvarða fást við forngrípi og þeir sem það gera eru flestir gjaldgengir félagar í félögum fornleifafræðinga. Meiri akkur væri í því að Háskóli Íslands skipaði fulltrúa í Fornminjanefnd til að tryggja að vísindaleg sjónarmið verði þar á borðum.

Stefnumörkun um fornleifarannsóknir, að því marki sem nauðsynlegt er fyrir ríkisvaldið að hlutast til um hana, ætti fremur að vera á könnu Mennta- og menningarmálaráðuneytisins og e.t.v. Háskóla Íslands. Hinsvegar er full ástæða til að nefndin sé Minjastofnun innan handar um stefnumörkun rannsókna á vegum stofnunarinnar.

Ég legg því til að greinin verði svona:

Ráðherra skipar fornminjanefnd til fjögurra ára í senn. Félög fornleifafræðinga tilnefna einn fulltrúa, námsbraut í fornleifafræði við Háskóla Íslands einn fulltrúa og Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir einn fulltrúa. Ráðherra skipar tvo fulltrúa án tilnefningar og skal annar þeirra vera formaður en varaformaður skal skipaður úr hópí nefndarmanna. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ekki er heimilt að skipa sama mann aðalmann lengur en tvö samfelld starfstímabil.

Fornminjanefnd hefur eftirfarandi hlutverk:

- a. að vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og fornleifarannsóknir á vegum Minjastofnunar Íslands,
- b. að fjalla um tillögur stofnunarinnar um friðlýsingu fornleifa og afnám friðlýsingar samkvæmt ákvæðum laga þessara áður en þær eru sendar ráðherra,
- c. að setja fornminjasjóði úthlutunarreglur sem ráðherra staðfestir,
- d. að veita umsögn um styrkumsóknir úr fornminjasjóði,
- e. að sinna öðrum verkefnum sem henni kunna að vera falin samkvæmt lögum.

Forstöðumenn Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands sitja fundi fornminjanefndar stöðu sinnar vegna.

Kostnaður af starfsemi fornminjanefndar greiðist úr fornminjasjóði.

Varðandi lið b. vantar skýrari skilgreiningu á því hvaða gildi þessi umfjöllun á að hafa. Getur Minjastofnun friðlýst þó nefndin hafi fjallað um og komist að því að friðlýsing sé ástæðulaus?

Sama gildir um lið d. Getur Minjastofnun úthlutað ef nefndin hefur mælt gegn því, eða ekki úthlutað þeim sem nefndin hefur mælt helst með?

Ég átta mig ekki á hvað það er við stöðu forstöðumanns Þjóðminjasafns Íslands sem veldur því að hann þarf að sitja fundi þessarar nefndar. Mig grunar að þarna glitti í gamlan rígg og valdabaráttu milli þessara stofnana sem menntamálanefnd gæti borið gæfu til að skera á.

10. gr. Þessi grein er óþarfi í heild sinni. Gert er ráð fyrir minjaráðum í nágildandi lögum (8. gr) og hafi þau nokkur tíma verið sett á laggirnar hafa þau hverfandi áhrif haft. Sjálfsagt er að Minjastofnun hugi sem best að samstarfi við hagsmunaaðila í héraði en nær væri að henni væri treyst til að móta þá starfsemi frá grunni og gera ráð fyrir að hún þurfi ekki að vera steyppt allsstaðar í sama mót.

11. gr. Meiri grundvallarbreytingar þarf til að raunhæft sé að Minjastofnun geti “haldið heildarskrár um friðaðar fornleifar” eða haft yfirumsjón með skráningu þeirra. Það er einfaldlega ekki þannig og verður merkingarlaust þó það sé sett í lög ef ekki eru jafnframt gerðar ráðstafanir til að stofnunin geti sinnt slíku hlutverki. Það er á hinn bóginn ekki nauðsynlegt því Minjastofnun á að vera stjórnsýslustofnun en ekki rannsóknarstofnun. Nauðsynlegt er að átta sig á að meðan friðuð hús telja í besta falli fá hundruð eru friðaðar fornleifar vel á annað hundruð þúsund. Skráning þeirra er því allt annarskonar viðfangsefni – og það er viðfangsefni sem Fornleifavernd ríkisins hefur ekki sinnt og Minjastofnun mun hvorki hafa reynslu né burði til að sinna. Hér skín í gegn afneitun á því að langstærsti gagnagrunnurinn um íslenskar fornleifar er rekinn af Fornleifastofnun Íslands. Það væri fáránleg peningasóun að ætla að byggja upp nýtt gagnasafn frá grunni og mun skynsamlegra að stefna að samstarfi stofnananna sem byggir ekki á valdboði. Að sjálfsögðu þarf Minjastofnun að hafa aðgang að öllum tiltækum upplýsingum um fornleifar en það verður ekki framkvæmt með þessari aðferð.

Ég legg til að greinin hljómi svona:

Minjastofnun Íslands er stjórnsýslustofnun sem annast framkvæmd minjavörslu í samræmi við ákvæði þessara laga. Hlutverk stofnunarinnar er að:

- a. hafa eftirlit með fornleifum í landinu og friðuðum húsum og mannvirkjum,
- b. vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs ásamt fagnefndum,
- c. stuðla að og veita leiðbeiningu um skráningu friðaðra og friðlýstra fornleifa, húsa og mannvirkja,
- d. staðfesta fornleifa-, húsa- og mannvirkjaskráningar vegna skipulagsáætlana og setja reglur um hvaða kröfur eru gerðar til þeirra.
- e. halda heildarskrár um þjóðminjar og þjóðarverðmæti.
- f. að miðla upplýsingum úr fornleifa-, húsa- og mannvirkjaskrárm og veita aðgang að gögnum í vörslu stofnunarinnar.
- g. gera tillögur til ráðherra um friðlýsingu og afnám hennar.
- h. ákveða skyndifriðun menningarminja ef þörf krefur,
- i. setja reglur og skilyrði um fornleifauppgrefti og hafa eftirlit með þeim,
- j. fjalla um og veita leyfi til fornleifauppgrafta,
- k. framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, svo sem neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir,

- l. hafa eftirlit með og annast leyfisveitingar vegna flutnings menningarminja til annarra landa,
- m. úthluta úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði að fengnum umsögnum fagnefnda og annast umsýslu þeirra,
- n. hafa eftirlit með framvindu verkefna sem styrk fá úr sjóðunum,
- o. ákveða aðra ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði í samráði við húsafriðunarnefnd og fornminjanefnd,
- p. annast framkvæmd laga um skil á menningarverðmætum til annarra landa,
- ~~o. setja á fót minjaráð á hverju minjasvæði og bera ábyrgð á starfsemi þeirra,~~
- q. annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Það eru eingöngu fornleifauppgreftir sem nauðsynlegt er að veita leyfi til og hafa eftirlit með, og væri beinlínis ískyggilegt ef stjórnarsýslustofnun ætti að hafa eftirlit með öllum fornleifarannsóknum í landinu. Algerlega óljóst er hvernig slíkt eftirlit ætti að fara fram eða hvaða tilgangi það þjónaði.

Ef sú leið væri farin að gefa fornleifafræðingum starfsleyfi mætti fella niður liði g. og h.

Ég hef einnig efasemdir um liði k. og m. þar sem óljóst er hvert hlutverk fornminjanefndar raunverulega er við þessar úthlutanir.

Sjá einnig aths. við gr. 17.

14. gr. Engin nánari skilgreining er í athugasemdum við frumvarpið um þessa gjaldtöku, markmið hennar eða umfang. Flestir uppgreftir á Íslandi eru gerðir í vísindaskyni og væri blóðugt ef nú þyrfti að eyða hluta af harðfengnu styrkfé til að niðurgreiða starfsemi stjórnarsýslunnar. Þarna eru raunar enn ein rökin fyrir því að betra sé að taka þennan kaleik frá minjaverndaryfirvöldum.

15. gr. Þessi grein í heild sinni lýsir mjög bjöguðum viðhorfum og yrði hún óbreytt að lögum yrði það ávísun á endalaus vandræði og deilur. Það er ekki sjálfgefið að það eigi að vera markmið eða tilgangur stjórnarsýslustofnunar að geyma frumgögn úr rannsóknum. Slík gögn eru best geymd hjá þeim sem búa þau til og eru sérfræðingar í þeim, geymslu þeirra og miðlun.

Það eru eingöngu tvö atriði í þessari grein sem skipta máli fyrir skilvirkni Minjastofnunar:

- a) að stofnunin hafi greiðan aðgang að öllum upplýsingum um menningarminjar og
- b) ákvæði í 5. mgr. um vottun stofnunarinnar á að skráning á tilteknu svæði sé fullnægjandi (það sýnir vanþekkingu höfunda að þeir telja að skráningu geti einhverntíma verið lokið)

Það þarf að finna pólitíska lausn til að ná markmiði a). Það tel ég að myndi verða auðleyst ef einhver fulltrúi ríkisvaldsins nennti að bera sig eftir því að finna þá lausn.

Greinin mætti hljóma svona:

Minjastofnun Íslands heldur skrár um þjóðminjar og þjóðarverðmæti sbr. 2. gr. Allar skrár stofnunarinnar, m.a. um friðlýstar fornleifar og friðuð og friðlýst hús og mannvirki skulu birtar og vera aðgengilegar almenningi.

Minjastofnun Íslands staðfestir að fornleifa-, húsa- og mannvirkjaskráning sem gerð er vegna skipulagsáætlana sbr. 16. gr. fullnægi þeim kröfum sem stofnunin gerir til slíkra skráninga. Slík staðfesting heldur gildi sínu í 5 ár frá undirritun að skipulagsáætlun óbreyttri.

16. gr. Í fyrstu mgr. eru gerðar verulegar breytingar frá núverandi löggjöf (11. gr) sem hefur verið grundvöllur þess mikla árangurs sem náðst hefur í fornleifaskráningu á Íslandi á undanförunum 15 árum. Með þeim eru stigin skref afturábak því samkvæmt frumvarpinu á nú aðeins að gera skráningu fyrir aðalskipulag að því marki að hún gefi „greinargóða mynd af menningarminjum innan sveitarfélags” en alveg óljóst er hvað það þýðir, og nú á aðeins að skrá á vettvangi þau svæði sem fyrirhugað er að nýta sem atvinnu- eða íbúðasvæði. Í þessi samhengi skiptir miklu máli hvað átt er við með „atvinnusvæði”. Eru það vegir, uppistöðulón, golfvöllir eða skógræktarsvæði t.d., eða aðeins svæði þar sem atvinnustarfsemi fer fram?

Misskilnings virðist gæta um eðli mismunandi skipulagsáætlana þar sem gert er ráð fyrir að skráning á vettvangi fari fram áður en til svæðisskipulags kemur en svæðisskipulag er hærra skipulagsstig en aðalskipulag og ef greinin á að vera rökrétt þá ætti það að vera fyrir svæðisskipulag sem krafist væri greinargóðrar myndar af menningarminjum en vettvangsskráningar fyrir aðal- og deiliskipulag.

Borið hefur á þeirri ranghugmynd á undanförunum árum að fornleifaskráning sé gríðarlega íþyngjandi fyrir sveitarfélög og þessvegna sé nauðsynlegt að draga úr þeim kröfum sem gerðar eru til skráningar vegna skipulagsvinnu. Sveitarfélög hafa að sönnu kvartað undan þessu eins og öðrum kostnaði en það er þá einkennilegt að mörg af fámennustu sveitarfélögum landsins hafa löngu lokið við fornleifaskráningu (t.d. Árneshreppur, Kaldrananeshreppur, Hjaltaðastaðapinghá og Fellahreppur áður en þeir sameinuðust Fljótsdalshéraði) en mörg þeirra stöndugustu hafa dregið lappirnar (t.d. Reykjavík). Minjaverndaryfirvöldum er í lófa lagið að ná samkomulagi við sveitarfélög um framkvæmd skráningar, t.d. með því að dreifa henni yfir mörg ár og er alger óþarfi að gefast upp á þessu

verkefni nú þegar komið er út í miðja á. Einnig væri eðlilegt að sveitarfélög gætu sótt í Skipulagssjóð og/eða Jöfnunarsjóð sveitarfélaga fyrir kostnaði vegna fornleifaskráningar sem þau þurfa að leggja í vegna skipulagsgerðar.

Það er eðlilegt að Minjaverndaryfirvöld hafi einhvern sveigjanleika í því hveru langt er gengið við skráningar á kostnað skipulagsaðila en óskynsamlegt er að brenna allar brýr að baki sér eins og lagt er til í frumvarpinu.

Greinina mætti því orða svona:

Skylt er að fornleifa-, húsa-, og mannvirkjaskráning fari fram áður en gengið er frá svæðisskipulagi, aðalskipulagi eða deiliskipulagi. Minjastofnun Íslands setur reglur um lágmarkskröfur sem gerðar eru til skráningar fyrir hvert skipulagsstig.

Sá sem ber ábyrgð á skipulagsgerð í samræmi við skipulagslög skal standa straum af kostnaði við skráninguna. Ef gerðar eru breytingar á skipulagi eða nýtt skipulag gert fyrir svæði sem áður hafa verið skráð skulu skipulagsyfirvöld hafa samráð við Minjastofnun Íslands um tilhögun skráningar eða endurskoðun á fyrri fornleifa-, húsa- og mannvirkjaskrárm með hliðsjón af fyrirhuguðum breytingum á skipulagi. Sveitarfélagi er óheimilt að veita framkvæmda- eða byggingarleyfi án þess að staðfest fornleifa-, húsa- og mannvirkjaskráning liggja fyrir. Þegar sérstaklega stendur á getur Minjastofnun Íslands veitt undanþágu fyrir framkvæmdum.

Skipulagsyfirvöld skulu tilkynna Minjastofnun Íslands um gerð skipulagsáætlana og verulegar breytingar á þeim og um gerð skýrslna um mat á umhverfisáhrifum.

Skylt er að heimila þá för um landareign sem nauðsynleg getur talist við framkvæmd skráningar sem gerð er fyrir opinbera aðila. Ber að sýna landeiganda tillitssemi og valda ekki raski eða ónæði að þarflausu.

Skipulags- og byggingalög eru ekki til, aðeins Skipulagslög.

Breyting á 2. setni, 2. mgr. er til að skýra betur við hvað er átt.

Nauðsynlegt er að skýra í 2. mgr. hverjum það er sem er óheimilt að veita leyfi til framkvæmda án undanfarandi skráningar.

17. gr. Þessi grein er óþörf í heild sinni enda lýsir hún mjög vandræðalegum viðhorfum til opinberra upplýsinga. Að hluta til er tekið á efni hennar í breytingartillögu minni við 15. grein en einnig mætti bæta við 1. setningunni í 11. gr. og hef ég sett hana inn þar (sjá að ofan)

21. gr. Stafsetningarvilla í 3. línu 3. mgr. “greftri” ætti að vera “uppgreftri”

22. gr. Má sleppa “í krafti aldurs” í 5. línu 1. mgr. Sbr. tillögur um breytingar á 3. gr.

28. gr. Það er við efni þessarar greinar sem nauðsynlegt er að skýra betur hvort og þá með hvaða skilmálum leyfilegt verður að bjóða út framkvæmd fornleifauppgrafa.

36. gr. Engin önnur vísinda- eða atvinnugrein býr við jafnvíðtæka tilkynningarskyldu og farið er fram á í 1. mgr.

Leyfisveitingar eiga aðeins við um uppgrefti.

Í stað 3. og 4. mgr. sem eru vanhugsaðar þarf að koma skýrt ákvæði um ábyrgð leyfishafa á uppgraftargögnum, þ.m.t. sýnum. Það er fáránlegt að hafa ákvæði um sérstök leyfi til útflutnings sýna. Sýni eru eðli málsins samkvæmt aðeins hluti af einhverri heild og mjög misjafnt er, og fer bæði eftir rannsóknartilefni og aðferðafræðilegum nálgunum, hvaða sýnum er safnað, í hvaða mæli og hvort þau eru ætluð til langtíma varðveislu. Ákvæðið virkar letjandi á sýnatöku og þjónar þessutan engum tilgangi öðrum en að auka skriffinsku því leyfishafa er skylt skv. 40. gr að standa skil á þeim efnivið sem til varð við rannsóknina og það hýtur að eiga við um efni og gripum sem gæti hafa þurft að flytja erlendis tímabundið vegna greininga.

Það er líka óþarfi að blanda saman tímabundnum útflutningi í vísindaskyni og varanlegum útflutningi menningarverðmæta eins og gert er í 3. mgr.

Greinin gæti hljóðað svona:

Fornleifauppgröftur

Sækja skal um leyfi til Minjastofnunar Íslands vegna uppgraftar á fornleifum. Stjórnandi slíkra rannsókna skal hafa tilskilda menntun í fornleifafræði og uppfylla skilyrði sem Minjastofnun Íslands setur fyrir veitingu leyfa til fornleifauppgrafa.

Minjastofnun Íslands setur reglur um fornleifauppgræfti þar sem m.a. er kveðið á um skilyrði fyrir veitingu leyfa til slíkra rannsókna, um lok þeirra, menntun þeirra sem starfa við þær og skil á gögnum, sýnum og gripum með þeim hætti sem stofnunin ákveður. Í slíkum reglum skal enn fremur kveðið á um frágang minjastaðar og birtingu skýrslna um rannsóknirnar.

Handhafar uppgraftarleyfa bera ábyrgð á gripum, sýnum og gögnum sem til verða við uppgröftinn þar til rannsókn er lokið sbr. 40. gr.

Þessi grein væri alveg óþörf ef farin væri sú leið að veita fornleifafræðingum starfsleyfi. 2. mgr (4. mgr í frumvarpinu) er þar að auki að mestu leyti reglugerðarmál og mætti stytta. Ljóst er að Minjastofnun setur reglurnar og má treysta henni til að flaska ekki á augljósum atriðum.

37. gr. Efni þessarar greinar er óþarfi að setja í lög. Hér um að ræða útfærslu á reglum um leyfisveitingar, sem ætti að duga að hafa í regulgerð eða þeim sérstöku reglum sem mennta- og menningarmálaráðuneytið staðfestir um leyfisveitingar.

39. gr. Þessi grein er fráleit. Hún lýsir fáránlegu viðhorfi til vísinda og þekkingarleitar, sem sé að mikilvægustu fornleifarnar séu þær sem við viljum helst neita okkur um að vita meira um. Þar að auki er hér verið að setja á sig bæði belti og axlabönd því Minjastofnun

hefur auðvitað fullt vald til að synja uppgrafterleyfum á friðlýstum stöðum ef hún telur sig hafa ástæðu til þess.

Ef farin væri sú leið að veita starfsleyfi, sem gerði venjuleg uppgrafterleyfi óþörf, væri eftir sem áður hægt að hafa ákvæði um að nauðsynlegt væri að sækja um leyfi til Minjastofnunar vegna uppgrafter á friðlýstum minjum, enda er stofnunin að vissu leyti í hlutverki landeiganda gagnvart þeim.

40. gr. Það er ekki raunhæft að hægt sé að skila gripum og sýnum innan árs frá fundi þeirra. Skrár geta legið fyrir á þeim tíma og geta og eiga að vera skilyrði fyrir endurnýjun leyfis, en greining sýna tekur iðulega mun lengri tíma en eitt ár auk þess sem stór hluti fornleifarannsóknna stendur yfir lengur en eitt ár. Þegar þannig stendur á eru iðulega bæði fjárhagslegar og vísindalegar ástæður fyrir því að hagkvæmara er að greina sýni og gripi frá öllum rannsóknarárum á einu bretti. Það er einnig nauðsynlegt að rannsóknaraðilar hafi aðgang að öllum rannsóknargögnum þar til rannsókn er lokið, en skil á gögnum eftir hvert ár væri mjög hamlandi auk þess sem það þjónaði engum tilgangi.

Raunar stangast 1. mgr og 3. mgr á því sú síðari gerir ráð fyrir að gögnum og sýnum sé skilað innan árs frá lokum verkefnisins, ekki fundarins, sem er mun raunhæfara.

Greinina mætti orða svona:

Lok fornleifauppgrafter.

Fornleifauppgrefti telst lokið þegar gengið hefur verið frá minjastað í samræmi við reglur Minjastofnunar Íslands, gögnum skilað og birt skýrsla um niðurstöður rannsóknarinnar.

Allir gripir og sýni úr fornleifauppgreftum ásamt gögnum og rannsóknarskýrslum skulu afhentar Þjóðminjasafni Íslands til varðveislu innan árs frá lokum verkefnis, sbr. 3. gr. laga um Þjóðminjasafn Íslands, í því formi sem Minjastofnun Íslands ákveður í samráði við Þjóðminjasafn Íslands. Afrit af rannsóknarskýrslum skal skilað til Minjastofnunar Íslands á því formi sem stofnunin ákveður.

Standi rannsóknaraðili ekki skil á gripum, sýnum og rannsóknargögnum í samræmi við ákvæði 2. mgr., getur það haft áhrif á afgreiðslu frekari umsókna viðkomandi um ný rannsóknarleyfi.

55. gr. Það er fangaðarefni að Minjastofnun verði falið raunverulegt vald til að koma í veg fyrir eyðileggingu menningarverðmæta eins og felst í liðum b. og c. en á hinn bóginn er út úr hlutföllum að ætla að beita sömu viðurlögum á fornleifafræðinga, auk þess sem allt of langt er gengið í þeim kröfum sem vísað er til í liðum a., d., og e., eins og þegar hefur komið fram í athugasemdum við viðeigandi greinar.

Slóðaháttur við skil á rannsóknargögnum er ekki vandamál í íslenski minjavörslu og núverandi minjaverndaryfirvöld hafa ekki gengið fast á eftir slíku. Né hafa þau beitt þeim úrræðum sem þau þó hafa enda hefur sárásjaldan reynt á þau. Efast má um einbeittan vilja

Þjóðminjasafnsins til að taka við öllum þeim gripum og sýnum sem safnast hafa við fornleifauppgrefti síðustu ára og spái ég því að við næstu endurskoðun laganna verði fremur þörf á að leggja áherslu á skyldu opinberra stofnana að taka við þessu upplýsingaflóði.

Ég legg til að liðum a., d. og e. verði sleppt. Það er ljóst af 40. gr að leyfishafi sem ekki stendur skil á rannsóknargögnum getur ekki fengið nýtt leyfi, sem ætti að vera nægt aðhald. Ef farin verður sú leið að veita starfsleyfi myndi óhóflegur dráttur á skilum varða sviptingu þess.

56. gr. Hér vantar harðari viðurlög við broti á 1. mgr. 21. gr. Sektir þær sem hér er vísað til eru líklegar til að vera lágar, of lágar til að þær verði hindrun fyrir þá sem sjá fram á kostnað við fornleifarannsóknir og ákveða að ryðja þeim úr vegi áður en farið er til skipulagsgerðar eða sótt um byggingar- eða framkvæmdaleyfi. Nýleg dæmi sýna að slíkt getur gerst.

Reykjavík 13. Maí 2011



Orri Vésteinsson

prófessor í fornleifafræði, Háskóla Íslands