

Alþingi
Erindi nr. P 139/2424
komudagur 13. 5. 2011

FORNLEIFASTOFNUN ÍSLANDS
S J Á L F S E I G N A R S T O F N U N

Fornleifastofnun Íslands ses
Garðar Guðmundsson
fornleifafræðingur

13. maí .2011

Umsögn um frumvarp til laga um menningarminjar

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

Þskj. 1153 — 651. mál.

Eftirfarandi greinargerð er fyrst og fremst skrifuð frá sjónarhóli fornleifafræðinga og því eru ekki gerðar athugasemdir við þau ákvæði frumvarpsins sem ekki snerta starfsvettvang þeirra.

Almennar athugasemdir

Það er mikill fengur að nýju frumvarpi um menningarminjar og margt til bóta. Sameining Fornleifaverndar ríkisins og húsafríðunarnefndar er mikil framför enda starfssvið þessara eininga um margt lík, einkum varðandi verndarþáttinn, þó ýmislegt sé ólíkt hvað varðar rannsóknir á þessum tveimur minjaflokkum. Sameiningin ætti að hafa aukna skilvirkni í för með sér.

Lagafrumvarpið kveður einnig skýrar á um friðlýsingu og Minjastofnun Íslands er gefið aukið vald til að fyrirbyggja eyðileggingu menningarminja.

En þrátt fyrir kosti hefur frumvarpið einnig alvarlega galla og eðli málsins samkvæmt verða þeir fremur reifaðir hér en kostirnir.

Frumvarpið ber með sér þá leiðu venju sem einkennir oft vinnu við endurskoðun lagafrumvarpa að hún virðist frekar unnin með skærum og lími en faglegri forvinnu þar sem efnisþættir væntanlegrar löggjafar eru skilgreindir með hliðsjón af þróun og nýjum viðhorfum í þeim málaflokki sem um ræðir og í samvinnu við þá sérfræðinga sem vinna undir regluverkinu. Óhagkvæmni þessa er augljós m.a. þegar litið er til þeirrar gríðarlegu vinnu sem eyða þarf í lagfæringar á frumvörpum sem samin eru á veikum þekkingargrunni. Þetta má t.d. ljóslega sjá af sögu þess frumvarps sem hér er til umræðu. Það er löngu tímabært að fram fari heildarendurskoðun á stjórnsýslu og lögum um menningararfinn. Til grundvallar ætti hins vegar að liggja vönduð úttekt á málaflokknum í heild og víðtæk umræða um stefnumótun og grundvöll lagasetningar.

Gagnrýnin sem sett er fram í þessari umsögn beinist einkum að þremur þáttum sem þó eru samtvinnnaðir.

Í fyrsta lagi birtist í frumvarpinu vanþekking höfundna þess á starfi og starfsvettvangi fornleifafræðinga, siðareglum þeirra, faglegum skyldum, tilhögun og framvindu rannsókna og hvernig best megi samtvinnna starfsumhverfi þeirra og hagsmuni almennings hvað varðar menningararfinn. Í frumvarpinu er lögð rík áhersla á að sníða fornleifafræðingum enn þrengri stakk en í núgildandi lögum. Fornleifafræðingar eru ekki fjendur fornminja og óþarfi að sauma að starfi þeirra með miðstýrðum rannsóknaráætlunum, hömlum, allt of víðtækri tilkynningaskyldu og skilaskyldu rannsóknargagna, eftirliti og hörðum þvingunarúræðum og refsingum. Þetta þekkist hvergi innan annarra vísindagreina. Forsendur sem gefnar eru fyrir setningu margra þessara ákvæða eru þess eðlis að áhöld hljóta að vera um hvort þau standist stjórnarskrá. Viðhorf það sem birtist í þessari stefnu frumvarpsins er ekki vænlegt til þess að ná fram markmiðum þess um verndun og rannsóknir, hvað þá að skapa sátt og heilbrigt og frjótt andrúmsloft innan málaflokksins. Með því annars vegar að afmarka gildissvið ýmissa ákvæða laganna við fornleifauppgrefti í stað þess að byggja á hinni víðtæku skilgreiningu 6. gr. á hugtakinu fornleifarannsókn og hins vegar að einskorða ákvæði laganna um fornleifaskráningu við skráningu sem hefur lagalega stöðu, s.s. vegna skipulags, framkvæmda og friðlýsingar, má á einfaldan hátt komast hjá mesta vandanum. Í þessu samhengi vekur furðu að á sama tíma er mjög slakað á kröfum til opinberra stofnana og einkaaðila m.a. varðandi fornleifaskráningu og kvaðir er varða vernd menningaarfsins. Er vandséð hvaða hagsmunir eru hér settir á oddinn, menningarminjanna og almennings eða framkvæmdaaðila.

Í öðru lagi hefur ekki verið gætt nægilega að faglegum grundvelli undir starfsemi Minjastofnunar Íslands. Vandí skapast að nokkru leyti við samruna Fornleifaverndar ríkisins og húsafriðunarnefndar. Minjavörðir Fornleifaverndar hafa aðallega annast verkefni á sviði fornminjaverndar og krafa um menntun þeirra í núgildandi lögum er í samræmi við það. Samkvæmt frumvarpinu er minjavörðum einnig ætlað að sinna húsafriðun og málefnum byggingalistar. Þessi tvö fagsvið hafa að vísu margt sameiginlegt en þegar kemur að faglegum ákvörðunum er traudla hægt að ætlast til að einn og sami vörðurinn hafi næga sérþekkingu á báðum sviðum.

Faglegur grundvöllur fornminjanefndar er afar veikur og í ljósi þeirra verkefna sem nefndinni eru falin má draga í efa að hún hafi burði til að sinna þeim skyldum sem á hana eru lagðar. Að óbreyttu er mörgum verkefnum nefndarinnar betur borgið innan Minjastofnunar sjálfrar en hjá nefndinni. Nauðsynlegt er að gerð sé í frumvarpinu krafa um sérþekkingu fleiri nefndarmanna en nú er gert.

Í ljósi þess hve miklar kröfur og kvaðir eru lagðar á fornleifafræðinga í frumvarpinu vekur það nokkra undrun að ekki séu gerðar kröfur um faglega þekkingu þeirra er vinna fornleifaskráningu. Er þetta bagalegt með tilliti til mikilvægis fornleifaskráningar fyrir minjavörsluna, skipulagsyfirvöld og framkvæmdaaðila. Engan tilgang hefur að setja strangar reglur um form og skil ef faglegar forsendur verksins standa á brauðfótum.

Í þriðja lagi eru gallar á frumvarpinu varðandi stjórnarsýslu minjavörslunnar. Í frumvarpinu er mjög létt á kröfu um fornleifaskráningu í tengslum við skipulagsgerð frá núgildandi lögum. Þetta eru slæm mistök. Fornleifaskráning á fyrstu stigum skipulags má segja að sé fremsta víglína til varnar fornleifum. Greinargóð fornleifaskráning er forsenda markvissrar verndunar og stjórnunar og því megintæki Minjastofnunar Íslands til að sinna hlutverki sínu. Með nýju frumvarpi um menningarminjar er einmitt lag að skerpa enn frekar á kröfu um greinargóða faglega fornleifaskráningu í tengslum við skipulagsgerð sveitafélaga. Þegar upp er staðið er það allra hagar, sveitarfélaga, framkvæmdaraðila, almennings og ekki síst fornleifanna sjálfra.

Annað stjórnarsýslulegt vandamál í frumvarpinu eru ákvæði um fornleifasjóð. Horfið er frá núverandi skipan að sjóðurinn hafi stjórn sem annast úthlutanir úr sjóðnum. Lagt er til í frumvarpinu að Minjastofnun úthluti úr sjóðnum að fengnum umsögnum frá fornminjanefnd. Þá eru ákvæði um að stofnunin ákveði aðrar ráðstafanir fjár úr sjóðnum í samráði við fornminjanefnd. Ákvæðin leiða til þess að það er í raun í höndum forstöðumanns Minjastofnunar að taka þessar ákvarðanir. Alls óljós er skipting sjóðsins í þessa, að því er virðist, tvo þætti, það er milli úthlutana á grundvelli umsókna og annarra úthlutana sem forstöðumanni virðist frjálst að ákveða. Þetta fyrirkomulag er mjög úr takti við nútíma stjórnarsýsluhætti og þær kröfur sem verður að gera til úthlutunar úr opinberum sjóðum. Lagt er til að fyrirkomulagi núgildandi laga verði haldið, að sjóðurinn hafi sjálfstæða stjórn sem fjalli um og annist úthlutanir úr honum. Eðlilegt er að fagnefnd fjalli um umsóknir í fornleifasjóð og veiti styrki úr honum.

Athugasemdir við einstakar greinar

1. gr. Tilgangur

1. mgr. Skilgreina þarf tilgang laganna með hliðsjón af þróun og nýrra viðhorfa til verndunar, vörslu og rannsókna innan málaflokksins.

Tillaga:

Tilgangur laga þessara er að segja fyrir um skipulag og stjórnun málefna er varða menningarminjar, stuðla að verndun þeirra og tryggja rétt komandi kynslóða til íslensks menningararfs.

2. mgr. flytjist og verði 1. mgr. 2. gr. Málsgreinin er skilgreining en ekki tilgangur laganna.

3. gr. Fornminjar

Ósamræmi er milli þess hvað nýtur friðunar. Þegar um fornleifar er að ræða er miðað við tiltekið ártal, 1900, en um hús og mannvirki gildir 100 ára regla, sbr. 29. gr. Þetta er mikil afturför frá núgildandi lögum og ekki í samræmi við tilgang lagafrumvarpsins. Rök þau sem færð eru fyrir 100 ára reglu um hús og mannvirki (sbr. athugasemdir við 29. gr. í greinargerð við frumvarpið) eiga fullt eins við um fornleifar. Veik og ófagleg rök eru færð fyrir því að

falla frá 100 ára reglunni varðandi fornleifar og taka upp árið 1900 sem fast viðmið. Þau rök að upp úr aldamótunum 1900 aukist mjög fjöldaframleiðsla hér á landi og að um sama leyti fjölgi minjum gífurlega vegna breyttra þjóðfélagshátta er skipulagður flótti frá tilgangi laganna. Þessar breytingar eru einmitt áhugaverðar og því verðugt rannsóknarefni. Að aflétta vernd mannvistarleifa eftir 1900 mun mjög hefta möguleika á því að rannsaka slíkar umbreytingar og þróun. Ósamræmi verndunarákvæða fornleifa annars vegar og húsa og mannvirkja hins vegar birtist t.d. í að rúst af húsi frá 1908 nýtur ekki verndar en hús byggt það sama ár er verndað. Auk þessa er vernd sem nú hvílir á fornminjum frá árunum 1900-1911 þurrkuð út með einu pennastriki.

Tillaga:

Lagt er til að 100 reglan gildi áfram varðandi fornleifar. Minjastofnun mun hafa vald til að aflétta vernd (sbr. t.d. 25. gr.; 4. másl. 2. mgr. 16. gr.; 1. mgr. 21. gr.). Þrátt fyrir ákvæði 20. gr. um heimild til skyndifriðunar væri eðlilegt með hliðsjón af tilgangi laganna að fornleifarnar njóti vafans og 100 ára reglu.

5. gr. Friðun og friðlýsing

Vert er að athuga samræmi ákvæða um þinglýsingu í 2. mgr. 5. gr. („getur falið í sér kvöð sem þinglýst er á fasteign“) og 1. ml. 2. mg. 19. gr. („skal láta þinglýsa friðlýsingu sem kvöð á eign þeirri sem í hlut á“).

6. gr. Rannsóknir á fornleifum

Hér er skilgreint hugtakið fornleifarannsókn. Sú skilgreining er allt of víð og verður að breyta. Hún hefur í för með sér að öll fræðileg vinna og jafnvel hugsun á þessu sviði, þ.e. um fornleifar, fellur undir hugtakið fornleifarannsókn og er því háð þeim miklu hömlum, skilyrðum og refsíákvæðum sem frumvarpið kveður á um, t.d. tilkynningaskyldu (sbr. 1. mgr. 36. gr.) og eftirliti (sbr. g-lið 11. gr.). Skilgreiningin og afleiðingar hennar fela í sér fordæmalausar takmarkanir á rannsóknar- og vísindafrelsi á Íslandi. Það er ótækt að gera fræðimann að lögbrjóti tilkynni hann ekki um rannsóknir sínar. Í raun er óþarfi að skilgreina fornleifarannsóknir almennt.

Tillaga:

Hér nægir að skilgreina fornleifauppgröft sem rannsóknir fornleifa sem fela í sér jarðrask. Fornleifauppgröftur er leyfisskyldur og því nauðsynlegt að skilgreina hann. Með því er framsetning laganna ögn einfölduð þar eð nota má orðið fornleifauppgröftur í stað „fornleifarannsókn sem hefur jarðrask í för með sér“.

Eðlilegt væri hér í 6. gr., eða í sérstakri grein, að skilgreina fornleifaskráningu. Þar nægir að segja: *Þegar fjallað er um skráningu fornleifa, friðlýstra fornleifa, friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja í lögum þessum er átt við skráningu sem hefur lagalegt gildi svo sem vegna skipulags, framkvæmda og friðlýsingar.* Sjá nánar athugasemdir við 11. gr. hér á eftir.

7. gr. Yfirstjórn og framkvæmd

Í 1. mgr. væri eðlilegt, í samræmi við 3. mgr. og 1. mgr. 1. gr., að bæta við orðinu verndun. Málsgreinin hljóðaði þá svona: Ráðherra fer með yfirstjórn verndunar og vörslu menningarminja í landinu.

8. gr. Fornminjanefnd

Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að fornminjanefnd sé ætlað að vera öflug og alhliða fagnefnd. Það er örðugt að sjá að þetta sé tryggt þegar litið er til þess hvernig skipað er í nefndina. Einungis er öruggt að fulltrúi félaga fornleifafræðinga verði sérfræðingur á þeim sviðum sem nefndinni er ætlað að sinna. Félag norrænna forvarða – Íslandsdeild er fámennt félag. Örfáir félagsmanna hafa forvörslu forngripa sem sérgrein (og enginn þeirra starfar á því sviði) og enginn félagsmanna hefur sérmenntun í forvörslu fornleifa.

Tillaga:

Lagt er til að í stað fulltrúa forvarða komi annar fulltrúi fornleifafræðinga. Einnig er eðlilegt að þess sé krafist að í það minnsta annar fulltrúi ráðherra sé sérfræðingur á þeim sviðum sem nefndinni er ætlað að vinna á. Með þessu ætti að vera tryggt að að minnsta kosti þrjú af fimm nefndarmönnum séu sérfræðingar.

Hér má reyndar setja spurningamerki við það hvort í raun sé ástæða til þess að setja fornminjanefnd á fót. Flest verkefni hennar, þ.e. a-, b- og c-liður, eru þess eðlis að þau má leysa innan Minjastofnunar sjálfrar. Í þessu sambandi verður að benda á að miðað við ákvæði greinarinnar um skipun í nefndina eru ekki tryggt að hún hafi faglega burði til að leysa þau verkefni sem henni eru falin.

Óeðlilegt er að kveða á um að nefndin og MÍ semji almenna stefnumörkun um fornleifarannsóknir. Hér er nefndinni fært mikið vald sérstaklega með hliðsjón af þeim áhrifum sem nefndin hefur á fornleifarannsóknir með því að veita umsagnir um umsóknir í fornminjasjóð. Þó það sé eðlilegt að á vegum Minjastofnunar Íslands fari fram stefnumótun um þau verkefni sem stofnuninni eru falin er ótækt að stjórnsýslunefnd sé fengið vald til að hlutast um það sem á og þarf að vera fjáls rannsókn- og vísindastarfsemi.

Vandséð er að þörf sé á að forstöðumaður Þjóðminjasafns sitji fundi nefndarinnar.

Um hlutverk nefndarinnar sem kveðið er á um í lið d verður fjallað í athugasemdum við 42. gr., fornminjasjóð.

11. gr. Hlutverk Minjastofnunar Íslands

c-liður: Hér verður að gera greinarmun annars vegar á fornleifaskráningu sem er ætlað að vera grundvöllur friðlýsingar fornleifa, húsa eða mannvirkja eða sem gerð er til að fullnægja lagaskyldu vegna skipulags og hins vegar á fornleifaskráningu sem t.d. er gerð af fræðilegum áhuga fag- eða leikmanna. Eðlilegt er að Minjastofnun Íslands setji reglur um lágmarkskröfur þeirrar skráningar sem fram fer til að fullnægja lagaskyldu en það er óeðlilegt að ríkisstofnun geti ráðskast með aðra skráningu. Það er og ótækt að sá sem setur saman skrá um fornleifar, skrá sem ekki hefur neina lagalega stöðu, skuli sæta tilkynningar- og skilaskyldu (sbr. 1. mgr. 36. gr. og g-lið 11. gr.) og eiga yfir höfði sér dagsektir upp á 300.000 krónur (sbr. a-lið 55.

gr.). Benda má á að í 4. mgr. 16. gr. þar sem fjallað er um frjálsa för um landareignir vegna skráningarvinnu er talað um „skráningu sem gerð er fyrir opinbera aðila“. Það væri mögulegt að leysa framangreint vandamál með því að nota þessa afmörkun. Sjá hér einnig athugasemdir við 6. gr.

e-liður: Eðlilegt er vegna almannahagsmuna að tiltekið sé í lögum að Minjastofnun rökstyðji ákvörðun um afnám friðlýsingar.

g-liður: Þegar höfð er í huga hin víða skilgreining hugtaksins fornleifarannsóknir í 6. gr. er þetta ákvæði augljóslega ótækt. Það að ætla stjórnsýslustofnun að hafa eftirlit með fornleifarannsóknum felur í sér mikla takmörkun á rannsóknarfrelsi og fræðiiðkun. Ekki er heldur ljóst í hverju eftirlitið er fólgið. Hér skal minnt á athugasemdir við 6. gr. Tillaga: setja reglur um fornleifauppgrefti og hafa eftirlit með þeim.

h-liður: Tillaga: fjalla um og veita leyfi til fornleifauppgrafta, Sjá hér einnig athugasemd við 6. gr.

i-liður Ákvæðið er opið og lítt afmarkað.

Tillaga: Það væri til bóta að vísa í 23. og 24. gr. í staflíðnum.

k-liður: Almennt má setja spurningamerki við að stjórnsýslustofnun sé ætlað að taka ákvarðanir um úthlutun fjár til vísindastarfsemi. Aukin krafa er um gagnsæi við úthlutanir úr almennasjóðum og að úthlutanir séu byggðar á faglegum og rökstuddum forsendum. Betra er að slíkt sé í höndum sjálfstæðra rannsóknasjóða þar sem jafningjamat liggur til grundvallar úthlutun. Sjá hér einnig athugasemdir við 42. gr.

m-liður: Óljóst er hvað átt er við með annarri ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði. Með hliðsjón af k-lið virðist hér opið fyrir úthlutun úr sjóðnum til annarra verkefna en þeirra sem sótt er um til, væntanlega samkvæmt auglýsingu. Þessi heimild er þó á engan hátt afmörkuð ef frá ern talin almenn ummæli í athugasemd við greinina. Sé það vilji löggjafans að sjóðurinn sé tvískiptur, einn hluti fyrir almennar umsóknir og annar til frjálsrar ráðstöfunar forstöðumanns stofnunarinnar, er eðlilegt að um það sé skýrt kveðið í lögnum. Slíkt fyrirkomulag verður hins vegar að teljast afar óheppilegt og ekki í samræmi við sjónarmið um gegnsæi í úthlutun opinbers fjár. Með þessari tilhögun er hætta á að sjóðurinn verði einskonar „skúffusjóður“ forstöðumanns MÍ. Slíkt á að heyra fortíðinni til. Í athugasemdum við þennan lið eru í þessu sambandi nefnd verkefni eins og ráðstefnur, málþing eða önnur verkefni sem talin ern styrkja viðkomandi svið eða vera því til framdráttar með öðrum hætti. Ekki verður séð neitt því til fyrirstöðu að sótt sé um til slíkra verkefna eins og annarra þeirra verkefna sem falla að hlutverki fornminjasjóðs.

12. gr. Forstöðumaður Minjastofnunar Íslands

Krefjast ætti stjórnunarreynslu af þeim sem skipaður er í stöðu forstöðumanns Minjastofnunar Íslands

13. gr. Minjaverðir

Hér opinberast sá vandi sem skapast vegna sameiningar Fornleifaverndar og Húsafriðunar. Starf minjavarða krefst sérþekkingar á sviði fornleifafræði sem t.d. arkitektar hafa ekki. Það er hætt við að vandamál skapist eigi minjaverðir að sinna margvíslegum verkefnum sem krefjast mismunandi fagþekkingar.

14. gr. Gjaldtökuheimild

Minjastofnun er falið að veita leyfi til fornleifauppgrafa, vegna flutnings lífrænna og ólífrænna sýna úr uppgröftum og vegna flutnings menningarminja til annarra landa. Hér er nauðsyn á að undanskilja gjald fyrir leyfisveitingu vegna fornleifauppgrafa og nauðsynlegan tímabundinn útflutning gripa og sýna í tengslum við þá, að minnsta kosti vegna uppgrafa sem fjármagnaðir eru með framlögum úr rannsóknarsjóðum, unnir alfarið í vísindaskyni og þeirra sem eru þáttur í háskólanámi. Af knöppu rannsóknarfé sem vísindamenn þurfa oftast að hafa mikið fyrir að afla er blóðugt að þurfa að greiða fyrir slík leyfi.

15. gr. Skráning og skil á gögnum

Hér skal áréttað mikilvægi þess að gera greinarmun á forsendu skráningar og vísað til athugasemda við 6. gr. og c-lið 11. gr.

Ákvæði 4. mgr. um skyldu til afhendingar gagna er varða skráningu fornleifa, húsa og mannvirkja er afar opið og illa afmarkað. Eðlilegt kann að vera að krefjast skila af þeim sem sinna skráningarverkefnum sem unnin eru fyrir opinbera aðila gegn greiðslu. Hér þarf hins vegar að huga að því hverjar heimildir ríkisins eiga að vera til að krefjast gagna af einstaklingum og félögum, svo sem gagna vegna rannsókna sem eru unnar fyrir sjálfsaflafé. Einnig er spurning hvort nauðsynlegt sé í þessu sambandi að krefjast þess að „öll gögn“ séu afhent. Hér þarf að huga að því hvað sé nægjanlegt og praktískt. Í ljósi þess hversu óljóst og ómarkvisst ákvæði 4. mgr. er, er það mjög alvarlegt að MÍ sé veitt opin heimild til að leggja á dagsektir vegna vanrækslu á skilum samkvæmt því, sbr. a-liður 55. gr. Dagsektir eru mjög íþyngjandi þvingunarúrræði og ætti að kanna vel hvort ekki sé unnt að beita vægari úrræðum til að ná því markmiði sem að er stefnt. Að minnsta kosti er afleitt að ekki sé gert ráð fyrir að MÍ skuli senda skriflega áskorun áður en hún tekur ákvörðun um beitingu dagsekta.

Eins og með ákvæði um tilkynningaskyldu vegna fornleifarannsókna (sjá ath við 6. gr.) þá er það ótækt að fræðimaður sé gerður að lögbrjóti ef hann afhendir ekki MÍ öll gögn sín varðandi skráningu sem hann gerir af vísindaáhuga einum saman þó hún hafi ekkert með skipulag eða framkvæmdir að gera.

6. mgr. Nauðsynlegt er að fram komi að gerð sé krafa til þess að fagaðilar annist fornleifaskráningu fyrir opinbera aðila.

16. gr. Skráning vegna skipulags og undirbúnings framkvæmda

Þessi grein er að miklu leyti óskiljanleg. Svo virðist sem villa sé í greininni varðandi rétt hæð skipulagsáætlana. Í 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir: *Gildandi skipulagsáætlanir skulu vera í innbyrðis samræmi. Svæðisskipulag er rétt hærra en*

aðalskipulag og aðalskipulag réttærra en deiliskipulag. Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. virðist sem gengið sé út frá að aðalskipulag komi á undan svæðis- og deiliskipulagi. Þetta þarf að laga. Eins virðast frumvarpshöfundar ekki hafa gert sér nægilega góða grein fyrir því hvað felst í hverju skipulagsstigi. Mikilvægt að tryggja að fornleifar komist inn á skipulagsáætlanir snemma í ferlinum til að tryggja að tillit sé tekið til þeirra áður en ákvarðanir eru teknar um landnýtingu. Það er því mikilvægt að þegar á svæðisskipulagsstigi liggja fyrir fagleg skráning menningarminja. Hér er gengið út frá að í ákvæði 1. másl. 1. mgr. sé átt við svæðisskipulag en ekki aðalskipulag. Orðalag ákvæðisins „upplýsingar sem gefa greinargóða mynd af menningarminjum“ er hins vegar afar opið og tryggir ekki að þarna verði unnin fagleg fornleifaskráning. Samkvæmt 21. gr. skipulagslaga eru ákvarðanir um landnotkun almennt ekki teknar í svæðisskipulagi. Ef það er rétt ályktað að 1. másl. eigi við um svæðisskipulag stenst ekki ákvæði 2. másl. um að „þegar landnýtingaráform samkvæmt [því skipulagsstigi liggja] fyrir.....“ skuli fara fram vettvangsskráning. Það er líka óskiljanlegt hvers vegna skráningin er einskorðuð við svæði sem fyrirhugað er að nýta sem atvinnu- eða íbúðasvæði. Hvað með samgöngukerfi, frístundabyggð, efnistökusvæði, sorpförgunarsvæði og landbúnaðarsvæði? Það væri mikið slys ef ætlunin er að undanþiggja öll svæði önnur en atvinnu- og íbúðasvæði fornleifaskráningu. Í 2. mgr. þarf að laga tilvísun til skipulags- og byggingarlaga, þar sem þau hafa verið felld úr gildi. Hér ætti að vísa til skipulagslaga.

Tillaga:

Réttast væri að lögin gerðu ráð fyrir að MÍ setti reglur þar sem fram kæmu lágmarkskröfur fyrir fornleifaskráningu á hverju skipulagsstigi fyrir sig.

Í þessu sambandi er ástæða til að benda á að í frumvarpi til laga um breytingu á náttúruverndarlögum sem umhverfissráðherra hefur nýverið kynnt er lögð til breyting á 12. gr. skipulagslaga sem gerir ráð fyrir auknum kröfum um tilgreiningu verndarsvæða í skipulagsáætlunum. Sömu kröfur ætti að gera varðandi menningarminjar og er lagt til að fylgst verði með framgangi umrædds frumvarps og eftir atvikum lagðar til breytingar á því að þessu leyti.

Ákvæði 2. mgr. um samráð skipulagsyfirvalda við MÍ um „endurskoðun á fyrri fornleifa-, húsa- og mannvirkjaskráum með hliðsjón af fyrirhuguðum breytingum á skipulagi“ er illskiljanlegt og umfjöllun í athugasemdum við greinina hjálpa ekki til.

Heimild Minjavörslu Íslands til að veita „undanþágu fyrir framkvæmdum“ þó skráning liggja ekki fyrir er óljós og illa afmörkuð. Í greinargerð segir einungis að þetta geti átt við þegar framkvæmdir taka til afmarkaðs hluta skipulagssvæðis. Þetta er óskýrt enda hljóta flestar framkvæmdir að taka til afmarkaðs hluta skipulagssvæðis. Samhengi þessa málsliðar og málsliðarins á undan bendir til þess að undanþáguheimildin eigi við um veitingu framkvæmdaleyfis. Þar sem slík undanþága gengur í bága við markmið laganna hlýtur að verða að gera kröfu til þess að í lögnum verði tilgreint hvaða aðstæður geti réttlætt það að hún verði veitt. Til dæmis að fyrir lægi að ólíklegt væri að fornleifar finnist á svæðinu og að viðkomandi framkvæmd varði mikilvæga almannahagsmuni. Hér má einnig nefna að það

hlýtur að vera hagur framkvæmdaaðila að gengið sé úr skugga um, að því marki sem hægt er, að framkvæmdin muni ekki teffast vegna fornleifa sem kunna að finnast á svæðinu.

17. gr. miðlun upplýsinga

Greinin er óþörf. Samkvæmt upplýsingalögum hlýtur að vera óheftur aðgangur að þessum gögnum.

V. kafli Friðlýsing

Æskilegt væri að ákvæði um heimild til friðlýsingar væru skýrari, einkum það sem lýtur að því hvaða forsendur skuli liggja til grundvallar ákvörðun um friðlýsingu. Greinin er mjög víð að þessu leyti, sbr. t.d. heimildin til að friðlýsa einnig nánasta umhverfi minjastaðar, húss eða mannvirkis. Hér verður að hafa í huga að við slíka ákvörðun eru bundin tiltekin réttaráhrif og hún getur haft í för með sér takmarkanir á heimildum landeiganda eða húseiganda til að fara með eign sína að vild. Það hlýtur því að vera skynsamlegt að í lögum séu tilgreinar þær viðmiðanir sem stuðst skal við þegar slíkar ákvarðanir eru teknar.

18. gr. Friðlýsing

3. mgr. Sama má segja um afnám friðlýsingar. Á hvaða forsendum á að vera hægt að afnema friðlýsingu? Um þetta eru engin viðmið í lögnum eða sjónarmið sem leggja skal til grundvallar ákvörðun um afnám. Sama á við um 25. gr. Í ljósi þeirra almannahagsmuna sem í veði eru er nauðsynlegt að löggin geri kröfu um greinargóð rök fyrir afnámi friðlýsingar.

19. gr. Framkvæmd friðlýsingar

2. mgr. 1. ml. Hér er ósamræmi við 5. gr. Sjá athugasemdir við þá grein.

4. mgr. 2. ml. Hér óljóst hvað átt er við með skipulagskort. Hvaða skipulagskort? Aðalskipulag? Deiliskipulag? Mikilvægt að tryggja að þessar upplýsingar komist inn í skipulagsáætlanir snemma í skipulagsferlinu.

25. gr. Afnám friðunar

Spurning hvort greinin sé ekki óþörf þar sem MÍ hefur heimild til að leyfa að slíkum fornleifum sé grandað.

Hér á einnig við sama athugasemd og við 18. gr. 3. mgr. Á hvaða forsendum á að vera hægt að afnema friðun? Um þetta eru engin viðmið í lögnum eða sjónarmið sem leggja skal til grundvallar ákvörðun um afnám. Í ljósi þeirra almannahagsmuna sem í veði eru er nauðsynlegt að löggin geri kröfu um greinargóð rök fyrir afnámi friðunar.

28. gr. Kostnaður við rannsóknir

1. mgr. Á þetta ákvæði einungis við um óþekkta fundi eins og kemur fram í greinagerð? Þá væri til bóta að í greininni væri vísað til 2. mgr. 24. gr.

Ákvæði 3. mgr. er ekki nægilega skýrt. Þar er rætt um leiðbeiningar um „fagleg atriði“ en í athugasemdum við greinina segir að þetta geti tekið m.a. til áætlanagerðar. Hæpið er að það sé

í verkahring stjórnsýslustofnunar að aðstoða einkaaðila t.d. við gerð kostnaðaráætlana. Hér verður að gæta þess að ekki komi upp hagsmunaárekstrar. Ekki má gleyma því að MÍ er einnig leyfisveitandi og eftirlitsaðili. Það verður því að tryggja að stofnunin sitji ekki beggja vegna borðs. Hér má einnig minna á að samkvæmt stjórnsýslulögum hvílir leiðbeiningaskylda á MÍ um að þau atriði er varða starfssvið hennar. Spurning er hvort ákvæðið sé ekki óþarft.

36. gr. Fornleifarannsókn

1. mgr. Sjá athugasemdir við 6. gr. Ótækt er að allar fornleifarannsóknir, sbr. skilgreining 6. gr., séu tilkynningaskyldar.

Tillaga: Lagt er til að 1. mgr. verði felld brott og yfirskrift greinarinnar verði fornleifauppgreftir.

2. mgr. Hér er gert ráð fyrir að MÍ geti sett skilyrði fyrir veitingu leyfa til fornleifarannsókna en engar vísbendingar eru um það að hvaða atriðum slík skilyrði geta lotið. Það er óeðlilegt að stofnuninni sé veitt fullkomlega opin heimild til að setja hvaða skilyrði sem er fyrir veitingu leyfa. Að lágmarki væri eðlilegt að kveðið væri á um það að hverju slík skilyrði skuli miða.

Í aths. við greinina segir: „Það er nýmæli að einungis þarf formlegt leyfi til að stunda fornleifarannsóknir sem hafa jarðrask í för með sér.“ Þetta er rangt.

3. mgr. Þetta ákvæði er óþarft. Leyfishafa á að vera treystandi til að fara á faglegan hátt með slík sýni. Vegna eðlis sýna, t.d. jarðvegssýna úr mannvistarlögum, er ekki ástæða til að hafa strangar reglur um eftirlit með þeim. Í þessu sambandi má benda á að leyfishafa er treyst til að meta hvaða sýni skulu taka á vettvangi og hver þeirra skuli varðveitt. Þetta ákvæði hefur letjandi áhrif á framkvæmd rannsókna.

4. mgr. Leyfishafi ber ábyrgð á rannsókn sinni og þar með gripum og skilum þeirra. Hér er fjallað um tímabundinn flutning gripa úr landi en ekki endanlegan flutning. Tilkynningaskylda ætti að nægja um þessa gripi en óþarft að binda flutninginn leyfisskyldu. Málefni 2. og 3. mgr. ættu betur heima í reglum MÍ eða reglugerð sbr. 4. mgr.

37. gr. Rannsóknaleyfi

Hér vísast enn til athugasemda við 6. gr. um skilgreiningu á hugtakinu fornleifarannsóknir. Tillaga:

Yfirskrift greinarinnar verði: Leyfi til fornleifauppgrafta. Í stað orðanna rannsóknir og fornleifarannsóknir komi fornleifauppgreftir. Tilvísun í 2. mgr. 36. gr. verði felld brott.

1. mgr. Ákvæðið um að umsókn skuli hafa borist MÍ minnst fjórum vikum áður en rannsókn hefst er afar óhentug. Sem dæmi má nefna að ef upp kemur síðsumars ástæða og tækifæri til tiltekinnar rannsóknar mun þetta ákvæði koma í veg fyrir að hægt sé að framkvæma hana á því ári. Ákvæðið ber með sér að 4 vikur verði að líða frá umsókn til framkvæmda alveg óháð því hvaða tíma það tekur MÍ að afgreiða umsóknina. Í núgildandi lögum er ekkert ákvæði um tímafrest í þessu sambandi og hafa ekki skapast af því vandamál.

Tillaga: Lagt er til að ákvæði um tímamörk framlagningar umsóknar verði fellt brott.

2. mgr. Tillaga: Í stað orðanna „þar sem fram koma allar niðurstöður, en einnig hugsanlegar breytingar á upphaflegri rannsóknaráætlun“ komi: þar sem greint er frá framvindu rannsóknarinnar.

3. mgr. Þetta er óþarft ákvæði. Það er augljóst að öllum ber að hlíta lögum. Varðandi skilyrði sem MÍ setur vísast til athugasemda við 2. mgr. 36. gr.

4. mgr. Hér er einnig um að ræða allt of opið ákvæði. Hér eru engin viðmið um það að hvaða leyti leyfi getur verið takmarkað eða skilyrt og á hvaða forsendum heimilt er að ákveða slíkt. Eðlilegra væri að um það væri fjallað í greininni sjálfri.

39. gr. Rannsókn friðlýstra fornleifa

Mat á því hvort rannsaka megi friðlýstar fornminjar ætti að fara fram með sama hætti og mat á rannsóknum á öðrum minjum. Rannsóknir á friðlýstum minjum eru mjög mikilvægar enda hefur komið í ljós við rannsóknir að slíkar minjar hafa í sumum tilvikum verið friðlýstar á röngum forsendum, þ.e. þær eru ekki það sem þær eru sagðar vera. Ákvæði greinarinnar um sérstaka skilmála MÍ er algjörlega opið og væri æskilegt að hér væri a.m.k. tilgreint að hvaða markmiði slíkir skilmálar skuli miða.

40. gr. Lok fornleifarannsóknar

Tillaga: Yfirskrift greinarinnar verði: Lok fornleifauppgrafter

Krafa um skil gripa og sýna innan árs er of fortakslaus og lýsir greinin mikilli vanþekkingu á eðli og framgangi fornleifauppgrafter, bæði á vettvangi og úrvinnslu. Íðulega þarf lengri tíma til úrvinnslu gagna og greiningu sýna. Ákvæðið er letjandi og getur jafnvel komið í veg fyrir að sem best þekking fái úr fornleifauppgröftum. Þetta er mikill galli á lögunum. Hér ber einnig sérstaklega að líta til þeirra viðurlaga sem liggja við brotum á þessum ákvæðum. Að lágmarki er nauðsynlegt að í greininni sé kveðið á um heimild til að lengja þennan frest í sérstökum tilvikum. Eðlilegt er að lögfesta skyldu til skila á gripum en að lögfesta einnig ófrávíkjanlegan tímafrest án nokkurra möguleika á undanþágu er ótækt. Ákvæðið um tímafrest ætti raunar betur heima í reglugerð.

Hin ströngu refsíákvæði 55. gr. e-liðar eru óþörf. Þeir fornleifafræðingar sem hér koma við sögu hafa væntanlega, að meira eða minna leyti, atvinnu sína af fornleifauppgröftum. MÍ hefur væntanlega í hendi sér að neita viðkomandi um frekari leyfi til uppgrafter hafi hann ekki hlítt reglum þeim er gilda um leyfisveitingar. Þetta er nægileg hvatning og aðhald til þess að rannsóknin sé unnin vísindalega og að alúð.

2. mgr. og 3. mgr. Hér er óljóst hvaða gögn er átt við. Í núgildandi lögum er talað um frumgögn og er eðlilegt að takmarka skilaskyldu við þau.

Ekki er samræmi milli ákvæða 1. mgr. og 3. mgr.

Mörg ákvæði greinarinnar eiga heima í reglum eða reglugerð MÍ frekar en í lögnum sjálfum. Þessa grein verður að taka til gagngerar endurskoðunar.

42. gr. Fornminjasjóður

Hlutverk fornminjasjóðs er mjög viðtækt og lítt afmarkað. Hér virðast afar mörg viðfangsefni geta átt undir, sbr. 3. másl. 1. mgr. Einnig er óljóst hvernig fjármunum sjóðsins skal skipt upp, sbr. k- og m-lið 11. gr. en af síðarnefnda ákvæðinu virðist sem hluta fjármags sjóðsins sé úthlutað án umsókna, sbr. orðalagið „aðra ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði“. Hér má einnig vísa til athugasemda við 8. og 11. gr. Fornleifasjóður hefur verið aðalbakhjarl fornleifarannsóknna á Íslandi og er mjög mikilvægt að hann ræki það hlutverk áfram.

4. mgr. Hér er heimild til að krefjast endurgreiðslu styrks úr sjóðnum ef það hefur ekki verið unnið í samræmi við umsókn og þau gögn sem styrkveiting var byggð á, verkefnið ekki verið unnið samkvæmt skilmálum sjóðsins eða lokaskýrslu ekki verið skilað innan árs frá áætluðum lokum verksins. Þetta er afar íþyngjandi ákvæði og spurning hvort ekki sé hægt að ná því markmiði sem að er stefnt með vægara móti. Ef um er ræða fornleifarannsókn er hún háð eftirliti MÍ og ætti þar að vera fylgst með því að hún sé forsvaranlega unnin. Hér er líka rétt að hafa í huga að fornleifauppgröftur getur tekið óvænta stefnu og ákvarðanir og úrlausnir vandamála sem upp kunna að koma geta verið á skjön við upphaflega áætlun. Nauðsynlegt er að styrkþega og leyfishafa sé treyst til að taka slíkar ákvarðanir á faglegum forsendum. Heimild til að krefjast endurgreiðslu styrks ef lokaskýrslu hefur ekki verið skilað innan árs er mjög strangt. Ekki er í ákvæðinu kveðið á um að skrifleg áskorun skuli vera undanfari ákvörðunar um endurgreiðslu styrks vegna þessa sem væri þó í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Samkvæmt 51. gr. eru ákvarðanir samkvæmt 42. gr. undanþegnar kærheimild. Það er eðlilegt varðandi ákvarðanir um veitingu styrkja úr opinberum sjóðum og þar með ákvarðanir samkvæmt 1. mgr. greinarinnar. Hins vegar er algjörlega óásættanlegt að svo íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem endurgreiðslukrafa 4. mgr. er sé undanþegin kærheimild og er það í fullkomnu ósamræmi við þau sjónarmið um réttaröryggi borgaranna sem eru grundvöllur málskotsreglna. Það er mjög brýnt að úr þessu sé bætt.

Ósamræmis gætir í tekjustofnum fornleifasjóðs og húsafriðunarsjóðs. Eðlilegt er að fornleifasjóður njóti sama öryggis í sínum tekjum og húsafriðunarsjóður. Lagt er til að framlag til sjóðsins nemi einnig 150 kr. á hvern íbúa landsins.

43. gr. Húsafriðunarsjóður.

5. mgr. Sama athugasemd á hér við og við 4. mgr. 42. gr.

51. gr. Málsmeðferð

Hér vísast til athugasemda við 4. mgr. 42. gr., sbr. og 5. mgr. 43. gr. Þarna er um að ræða ákvörðun sem ófært er að sé undanþegin kærheimild.

Ekki er ljóst hvaða ákvarðanir felast í 28. gr.

55. gr. Dagsektir

Dagsektir eru mjög íþyngjandi þvingunarúrræði og ætti að kanna vel hvort ekki sé unnt að beita vægari úrræðum til að ná því markmiði sem að er stefnt. Að minnsta kosti er afleitt að ekki sé gert ráð fyrir að MÍ sendi skriflega áskorun áður en hún tekur ákvörðun um beitingu dagsekta. Fjárhæð dagsektanna er hér mjög há a.m.k. miðað við sum þeirra „brota“ sem greinin fjallar um. Hér má til hliðsjónar benda á ákvæði nýlegra laga um Hagstofu Íslands og hagskýrslugerð og varða einmitt skil á upplýsingum og gögnum. Þar er kveðið á um að dagsektir geti verið 10.000 til 50.000 kr.

a-liður: Sjá athugasemd við 15. gr.

e-liður: Í 2.mgr. 40. gr. er ekki fjallað um tímafrest og því alls óljóst hvenær heimild til þess að leggja á dagsektir verður virk.

Hér má einnig benda á að sömu sektir liggja við að stöðva ekki framkvæmdir sem spilla fornleifum og að standa ekki skil á gögnum.

