

FORNLEIFASTOFNUN ÍSLANDS SES

S J Á L F S E I G N A R S T O F N U N

Reykjavík 20. febrúar 2012

Alþingi
Erindi nr. P 140/1094
komudagur 20.2.2012

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Athugasemdir við frumvarp til laga um menningarminjar

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

Þingskjal 370 – 316. 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.

Athugasemdir við einstakar greinar

6. gr. Rannsóknir á fornleifum.

Heppilegt væri að hafa skilgreiningu á fornleifauppgrefti. T.d.: Fornleifauppgroftur er hvers kyns jarðrask sem fram fer í þeim tilgangi að afla aukinnar þekkingar á fornleifum. Þetta einfaldar og lagaframsetningu t.d. í 36. gr.

7. gr. Friðun og friðlýsing.

Hlutverk Minjastofnunar Íslands er mjög vítt ef tekið er mið af skilgreiningu 1. gr. á hugtakinu menningarminjar. Ákvæðið má skilja svo að MÍ skuli fara með yfirstjórn yfir öðrum stofnunum sem hafa hlutverki að gegna í vörslu menningarminja. Í 3. mgr. eru nefnd höfuðsöfn en ekki er fullljóst hvert hlutverk Minjastofnunar er gagnvart þeim hvað þá gagnvart öðrum söfnum eða stofnunum sem annast vörslu menningarminja. Þetta er ekki útfært með skýrum hætti í 11. gr. frumvarpsins.

8. gr. Fornminjanefnd

Hér má setja spurningamerki við það hvort ástæða sé til þess að setja fornminjanefnd á fót. Flest verkefni hennar, þ.e. a-, b- og c-liður, eru þess eðlis að þau ætti að vera hægt að leysa innan Minjastofnunar sjálftrar. Í þessu

FORNLEIFASTOFNUN ÍSLANDS SES

S J Á L F S E I G N A R S T O F N U N

sambandi verður að benda á að miðað við ákvæði greinarinnar um skipun í nefndina er ekki tryggt að hún hafi faglega burði til að leysa þau verkefni sem henni eru falin. Samkvæmt athugasemdum við greinina er nefndinni þó ætlað að vera „alhliða fagráð“.

d-liður. Í greinargerð með frumvarpinu stendur um þennan lið: „Eðlilegt er að Minjastofnun Íslands taki fullt tillit til umsagna nefndarinnar við úthlutanir styrkja, þó ekki standi í lögum að umsagnir hennar séu bindandi fyrir stofnunina.“ Hér er lögð mikil áhersla á mikilvægi umsagnar fornminjanefndar. Þetta er sérstaklega umhugsunarvert vegna þess að samkvæmt a-lið ber fornminjanefnd m.a. að vinna að stefnumörkun um fornleifarannsóknir. Því má segja að ákvörðunarvald um þróun fornleifarannsókna á Íslandi sé fært í hendur nefndar sem ekki er tryggt að skipað sé fagaðilum á þessu sviði. Þó það sé eðlilegt að á vegum Minjastofnunar Íslands fari fram stefnumótun um þau verkefni sem stofnuninni eru falin er ótækt að stjórnarsýslunefnd sé fengið vald til að hlutast um það sem á og þarf að vera frjáls rannsóknar- og vísindastarfsemi.

Ekki sýnist þörf á því að skipa fulltrúa norrænna forvarða - Íslandsdeild í þessa nefnd. Félagsskapurinn er fámennur og ljóst að innan hans er ekki sérþekking á verndun fornleifa eða fornleifarannsóknum. Hér væri heppilegra að námsbraut í fornleifafræði við Háskóli Íslands tilnefndi fulltrúa í stað þessara samtaka. Eðlilegt væri að sett yrði skilyrði um að fulltrúi sem ráðherra skipar hafi fagþekkingu á starfssviði nefndarinnar.

Vandséð er að þörf sé á að forstöðumenn Minjastofnunar og Þjóðminjasafns sitji í nefndinni. Forstöðumaður Þjóðminjasafn hefur lágmarksmenntun í fornleifafræði, en óvíst er að arftaki hans muni koma úr sömu átt. Fjöldi nefndarmanna er slétt tala en ekki er kveðið á um að atkvæði formanns ráði úrslitum við töku ákvarðana. Til bóta væri að félög fornleifafræðinga skipuðu tvo fulltrúa og að nefndin yrði fimm manna nefnd. Ekki er ljóst hvaða stöðu forstöðumenn Minjastofnunar og Þjóðminjasafns hafa á nefndarfundum. Skýrt verður að vera hvort þeir hafi tillögurétt og/eða atkvæðarétt. Eðlilegt er, ef forstöðumennirnir sitja fundi nefndarinnar, að þeir hafi a.m.k. ekki atkvæðisrétt.

10. gr. *Minjasvæði og minjaráð.*

Tilgangur og skipan minjaráða er fremur óljós en samkvæmt o-lið 11. gr. er það Minjastofnun Íslands sem setur þau á fót og ber ábyrgð á starfsemi þeirra. Hér þarf að huga að valdmörkum milli Minjastofnunar Íslands og sveitarfélaga og samráð þessara aðila ekki síst að því er varðar verkefni eins og að fjalla um nýtingu menningarminja í þágu samfélagsins.

11. gr. *Hlutverk.*

FORNLEIFASTOFNUN ÍSLANDS SES

S J Á L F S E I G N A R S T O F N U N

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.

g-liður. Eðlilegt má telja að stofnunin hafi heimild til að setja reglur um fornleifauppgrefti. Í ljósi þess hve fornleifarannsóknir eru vítt skilgreindar er óeðlilegt að MÍ hafi eftirlit með öllum fornleifarannsóknnum. Það er og óljóst hvað átt er við með slíku eftirliti og hve víðtækt það er og hvaða valdheimildir fylgja. Eðlilegra væri að þessi eftirlitsskylda takmarkist við fornleifauppgrefti.

k-liður. Hér vísast til athugasemda við 8. gr. og 42. gr. Almennt má setja spurningamerki við að stjórnvöldum sé ætlað að taka ákvarðanir um úthlutun fjár til vísindastarfsemi, betra er að slíkt sé í höndum sjálfstæðra rannsóknasjóða þar sem jafningjamat liggur til grundvallar úthlutun.

m-liður. Óljóst er hvað átt er við með annarri ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði. Svo virðist sem sjóðunum sé ætlað að veita fé til annarra verkefna en til þeirra sem sótt er um styrk fyrir. Þetta er nýlunda frá fyrri tilhögun en ákvæði frumvarpsins um þessa heimild eru mjög óljós. Bent skal á að fornminjasjóður er nánast eina uppsprettan sem fornleifafræðingar hafa til að fjármagna rannsóknir sínar og er slæmt að ramminn um hann sé svo illa afmarkaður og lítt ígrundaður. Meðal annars er gagnrýniverð að fámennur óskilgreindur hópur eða jafnvel einungis forstöðumaður hafi svo víðtæk völd til að stýra rannsóknnum á fræðasviðinu. Hér ber einnig að hafa í huga að mjög litlar faglegar kröfur eru gerðar til fulltrúa í fornminjanefnd (sjá athugasemdir við 8. gr.).

o-liður. Hér vísast til athugasemda við 10. gr.

15. gr. Skráning og skil á gögnum.

Hér skal áréttað mikilvægi þess að gera greinarmun á forsendu skráningar og vísað til athugasemda við c-lið 11. gr. Varðandi ákvæði 4. mgr. þarf að huga að því hverjar heimildir ríkisins eru til að krefjast gagna af einstaklingum og félögum, svo sem gagna vegna rannsókna sem t.d. 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 til þess að ná tilgangi. Þetta á í raun við um alla greinina, t.d. er ákvæði síðasta

FORNLEIFASTOFNUN ÍSLANDS SES

S J Á L F S E I G N A R S T O F N U N

málsliðar 4. mgr. sama marki brennt, þar þarf að afmarka hvaða gögn skipulagsyfirvöld þurfi til sinna starfa. 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. Loks skal bent á að samkvæmt fenginni reynslu hafa engin vandamál verið varðandi skil gagna til þessa og óþarfi að herða á löggjöf hvað það varðar.

16. gr. Skráning vegna skipulags og undirbúnings framkvæmda.

Til að tryggja vernd menningarminja er mikilvægt að sem nákvæmastar upplýsingar um þær liggi fyrir þegar við gerð aðalskipulags. Sérstaklega á þetta við um friðlýstar fornleifar. Ákvæði 1. mgr. felur í sér óljósa skyldu og með henni dregið úr ákvæðum gildandi laga. Góð fornleifaskráning er undirstaða minjavörslu og sjálfsagt að Minjastofnun Íslands setji lágmarksreglur um skráningu sem liggja skal fyrir strax á aðalskipulagsstigi.

Heimild Minjastofnun Íslands til að veita undanþágu frá meginreglunni um að skráning skuli liggja fyrir áður en framkvæmdir hefjast er óljós og illa afmörkuð. Í greinargerð segir einungis að þetta geti átt við þegar framkvæmdir taka til afmarkaðs hluta skipulagssvæðis. Fornleifavernd hefur gert tilraunir með undanþágur, þær hafa reynst illa og unnið gegn hagsmunum minjaverndar. Hin nýja heimild er óskýr enda hljóta flestar framkvæmdir að taka til afmarkaðs hluta skipulagssvæðis. Þetta ákvæði er einkennilegt í ljósi hlutverks MÍ og markmiðs frumvarpsins og einnig má nefna að það hlýtur að vera hagur framkvæmdaaðila að gengið sé úr skugga um, að því marki sem hægt er, að framkvæmdin muni ekki tefjast vegna fornleifa sem kunna að finnast á svæðinu. Hér væri líka rétt að huga að samspili valdheimilda MÍ og þeirra stjórnvalda sem veita leyfi til framkvæmda.

V. kafli. Friðlýsing menningarminja.

Ákvæði um friðlýsingu eru óljós, einkum að því leyti að ekki er ljóst hvaða forsendur skuli liggja til grundvallar ákvörðun um friðlýsingu. 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 nauðsynlegt að í lögum séu tilgreinar þær viðmiðanir sem stuðst skal við þegar slíkar ákvarðanir eru teknar. Rétt er að hafa í huga að ákvörðun um friðlýsingu minja sem t.d. eru á eignarlandi er í eðli sínu stjórnvaldsákvörðun og því hljóta stjórnsýslulög að gilda um meðferð slíkra mála.

FORNLEIFASTOFNUN ÍSLANDS SES

S J Á L F S E I G N A R S T O F N U N

24. gr. Áður ókunnar fornminjar.

Hér væri eðlilegt að kveða á um að MÍ hafi heimild til að fela öðrum aðilum vettvangskonun samkvæmt 1. mgr.

25. gr. Afnám friðunar.

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

28. gr. Kostnaður við rannsóknir.

Ákvæði 3. mgr. Hér má 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.

Setja inn „fornleifauppgröftur“ þar sem það á við.

1. mgr. Ótækt er að allar fornleifarannsóknir, sbr. skilgreining 6. gr., séu tilkynningaskyldar. Hugtakið er skilgreint afar vítt og óeðlilegt að leggja kvöð um tilkynningaskyldu á þann sem stundar rannsóknar sem hafa engin áhrif á minjarnar sjálfar.

2. mgr. Hér er gert ráð fyrir að MÍ geti sett skilyrði fyrir veitingu leyfa til fornleifauppgrafa 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.

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.

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.

37. gr. Rannsóknarleyfi.

1. mgr. Í ljósi þess að gert er ráð fyrir að MÍ geti á fimm dögum tekið ákvörðun um örlög fornleifa sem finnast við framkvæmdir, sbr. 24. gr. virðist einkennilegt að hún þurfi 4 vikur til að fjalla um umsóknir um rannsóknarleyfi. Þetta er einnig afar óhentugt, t.d. ef upp kemur síðsumars ástæða og tækifæri til tiltekinna rannsóknar gæti þetta ákvæði komið í veg fyrir að hægt sé að framkvæma hana á því ári. Í núgildandi lögum er ekkert ákvæði um tímafrest í þessu sambandi og hafa ekki skapast af því vandamál. Þetta sníður einungis umsækjendum þrengri

FORNLEIFASTOFNUN ÍSLANDS SES

S J Á L F S E I G N A R S T O F N U N

stakk en nú er. Ekkert í umsóknargögnum er flókið eða tafsamnt til afgreiðslu. Að fenginni reynslu fornleifanevndar (1989-2001) og Fornleifaverndar ríkisins (2001-2012) eru stjórnvöld að fjalla um umsóknir um sömu verkefni ár eftir ár, og sömu umsækjendur, enda stétt fornleifafræðinga afar fámenn.

Ákvæðið er því óþarft.

2. mgr. Orðin „þar sem fram koma allar niðurstöður, en einnig hugsanlegar breytingar á upphaflegri rannsóknaráætlun“ eru óþörf. Mætti vera „allar nauðsynlegar upplýsingar“

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. Hér er í húfi rannsóknarfrelsi og atvinnufrelsi tiltekinnar fagstéttar. Þessu er því nauðsynlegt að breyta.

38. gr. Skyndirannsóknir.

Þessi grein virðist óþörf enda er fjallað um efni hennar í 24. gr.

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. Dæmi eru og um að friðlýstur staður hefur við rannsókn ekki reynst vera fornleifar heldur náttúrumyndun. Mögulegt er að hamlandi friðunaraðgerðir á slíkum stað gætu valdið hinu opinbera skaðabótaskyldu gagnvart landeiganda.

40. gr. Lok fornleifarannsóknar.

Krafa um skil gripa og sýna innan árs er of fortakslaus. Oft þarf lengri tíma til úrvinnslu. Nauðsynlegt er að í greininni sé kveðið á um heimild til að lengja þennan frest. Greinin vinnur gegn akademískum markmiðum rannsókna og stuðlar að óvandvirkni og flýti að nauðsynjalausu.

2. mgr. og 3. mgr.: Hér er óljóst hvað átt er við með „öll gögn“. Í núgildandi lögum er talað um frumgögn og er eðlilegt að takmarka skilaskyldu við þau.

42. gr. Fornminjasjóður.

Hlutverk fornminjasjóðs er afar víðtækt og lítt afmarkað. Hér virðast afar mörg viðfangsefni geta átt undir. Einnig er óljóst hvernig fjármunum sjóðsins skal skipt upp, sbr. k- og m-lið 11. gr. en af síðarnefnda ákvæðinu virðist sem hluta

FORNLEIFASTOFNUN ÍSLANDS SES

S J Á L F S E I G N A R S T O F N U N

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 fornleifarannsókna á Íslandi og er mjög mikilvægt að hann ræki það hlutverk áfram.

3. 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 stjórnarsýsluréttar. Samkvæmt 51. gr. eru ákvarðanir samkvæmt þessu ákvæði undanþegar kæruheimild. Það er afar óeðlilegt enda felur slíkt fyrirkomulag í sér undantekningu frá meginreglu stjórnarsýsluréttar um að ákvarðanir lægra setts stjórnvalds megi kæra til æðra stjórnvalds. Hér er ekki um að ræða ákvörðun sem byggir á neyðarsjónarmiði eða sem varðar aðstæður þar sem skjótra viðbragða er þörf. Aftur á móti er hér í húfi rannsóknarfrelsi og atvinnufrelsi tiltekinnar fagstéttar. Þessu er því nauðsynlegt að breyta.

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.

a-liður. Sjá athugasemd við 15. gr.

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

Adolf Friðriksson
Garðar Guðmundsson