

Reykjavík , 20. febrúar 2012.

Nefndasvið Alþingis
Menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/1491
komudagur 20.2.2012

Efni: Umsögn um 316. mál, frumvarp til laga um menningarminjar

Kæru nefndarmenn

nýlega fór fram á Alþingi umræða um frumvarp til nýrra laga um menningarminjar. Við undirrituð viljum koma á framfæri athugasemdum við nokkur atriði sem þarf nauðsynlega að endurskoða, enda hafa þau afar neikvæð áhrif á heildarinntak frumvarpsins og vega þungt að þeim faglegu undirstöðum sem Minjastofnun Íslands kemur til með að byggja starf sitt á.

Umsögn þessi er samhljóða fyrri umsögn okkar þar sem ekki verður séð að breytingar hafi verið gerðar á umræddum atriðum.

I. 3. grein. Friðun fornleifa við 100 ára aldur afnumin.

Eitt þeirra atriða sem kynnt eru sem helstu nýmæli laganna eru breytingar á skilgreiningum á friðun fornleifa, forngripa og húsa. Í lögnum er tekið framfararskref þar sem komið er á sjálfkrafa friðun húsa 100 ára og eldri en jafnhliða, og algjörlega á skjön við eðlilega framþróun, er tekið skref afturábak þegar kemur að fornminjum. Með lögnum er afnumin sjálfkrafa friðun fornleifa og -gripa 100 ára og eldri en þess í stað miðað við fast ártal, 1900 (sjá 3. gr. og umfjöllun um nýmæli laganna). Einu rökin sem sett eru fram fyrir þessu er að fjöldaframleiðsla hefjist hér á landi í stórum stíl um þetta leyti og því sé það of yfirgripsmikið verkefni að ætla að friða fornleifar frá því eftir 1900. Þetta eru afar veik rök og hlýtur að teljast mikil óheillaskref ef af verður. Gegn þessum breytingum má færa ýmis rök:

Ósamræmi

Gangi nýju lögin í gildi verður ósamræmi í friðun byggingararfs, þannig að hús sem eru 100 ára og eldri og standa eru sjálfkrafa friðuð en 100 ára hús sem orðin eru að tóftum, sem og aðrar byggingaleifar sem fram að þessu hafa talist friðaðar fornleifar (s.s. útihús, kvíar, túngarðar o.s.frv.) njóta enngar friðunar. Samkvæmt nýju lögnum fer það því einungis eftir tegund byggingararfsins hvort hann nýtur friðunar eða ekki við 100 ára aldur.

Fjöldaframleiðsla

Í umfjöllun um lögina er talað um að fagleg rök liggi að baki afnámi friðunar. Ekki kemur skýrt fram í lögnum hvaða rök það eru nema hvað því er haldið fram að hentugt sé að miða við ártalið 1900 þar sem fjöldaframleiðsla hefjist þá. Þessi rök eru vægast sagt veik. Í fyrsta lagi má nefna að ekki eru til neinar rannsóknir sem sýna með óyggjandi hætti að fjöldaframleiðsla hafi verið orðinn ráðandi þáttur í neyslu- og eða búskaparhátum Íslendinga um 1900. Þvert á móti bendir flest til þess að byggingarfleið hafi víða haldist í áþekku horfi og aldirnar á undan, fram eftir 20. öld og stórtækar breytingar á búskap í sveitum verði t.d. mestar á árunum um og fyrir miðja 20. öld. Rétt er að vara við þeirri trú að fjöldaframleiðsla gengisfelli sjálfkrafa gildi gripa og mannvirkja. Það má minna á að fjöldaframleiðsla hefur átt sér stað á ýmsum tímum og stöðum, t.d. er framleiðsla rómverskra leirkera gjarnan nefnd sem dæmi án þess að nokkrum dytti í hug að það drægi úr gildi slíkra gripa eða að þeir ættu ekki að njóta friðunar.

Yfirlit og þekking á menningarverðmætum glatast

Friðun fornleifa er forsenda þess að slíkar minjar séu skráðar og að yfirlit sé til um þær. Ljóst er að mikið af merkilegum og áhugaverðum minjum finnast hér á landi frá upphafi 20. aldar en MÍ mun ekki fá vitneskju eða yfirlit um þær nema að þær séu skilgreindar sem fornleifar. Til þess að öðlast yfirsýn yfir þennan hluta menningararfsins, til að vita af hverju er til mikið og af hverju lítið er nauðsynlegt að halda í þá góðu reglu sem í gildi er: að fornleifar 100 ára og eldri séu friðaðar. Sem dæmi má nefna að áætla má að allt að 20.000 útihús hafi staðið í heimatúnum landsins í upphafi 20. aldar en nú má gera ráð fyrir að minna en 1% þessara húsa standi í upprunalegri mynd. Verði reglu um verndun 100 ára fornleifa breytt má búast við að mjög mörg af þeim fáu húsum sem eftir standa fái að víkja á næstu áratugum, án þess að nokkur tilraun sé gerð til að rannsaka þau eða skrásetja. Alvarleiki málsins er mikill: verði reglum um friðun fornleifa breytt er hætt á að minjar sem eru yngri en 100 ára njóti ekki vafans þótt þær gætu skipt miklu máli fyrir menningarsögu þjóðarinnar. Beri enginn ábyrgð á né hafi yfirsýn yfir minjar frá því eftir 1900 er hætt við að mörgu því sem er mikilvægt fyrir menningarlegt samhengi yrði ekki haldið til haga heldur kastað fyrir róða, löglega. Ljóst er að umrædd breyting á lögum myndi verða stórt skref afturábak í minjavernd á Íslandi.

Að lokum má nefna að stofnanir sem leggja stund á rannsóknir á menningararfi hafa á undanförunum árum í síauknum mæli beint sjónum sínum að nýliðnum tíma eða samtímasöfnun. Tvö nýleg dæmi má nefna: a) Þjóðháttasafn Þjóðminjasafns Íslands hefur nýlega sent út spurningaskrá um viðgerða og heimgærða hluti (sjá <http://www.thjodminjasafn.is/minjar-og-rannsoknir/thjodhattasafn/rannsoknir/nr/2975>) og undirbýr nú söfnun upplýsinga um fermingar í samtímanum. b) Nýlega tók Þjóðminjasafn þátt í alþjóðlegu verkefni um brauðbakstur í fortíð og nútíð (sjá viðtal við Lilju Árnadóttur http://braudbrunnur.files.wordpress.com/2011/04/fb_bls-24.pdf).

Tillaga: Við leggjum til að ekki verði hróflað við 100 ára reglunni, enda gefst nú einstakt tækifæri til að samræma ákvæði um verndun menningarminja af ólíkum toga. Í stað þess verði gerðar ráðstafanir til að halda áfram skráningu á öllum minjum svo að Minjastofnun Íslands hafi heildaryfirsýn, en það er sá grundvöllur sem frekari ákvarðanir stofnunarinnar um friðun eða afnám hennar hljóta að byggjast á.

II. 5. grein. Friðlýstar minjar

Friðlýstum minjum er gert hærra undir höfði í lögnum en nokkru sinni fyrr. Þetta er mjög varhugaverð þróun af nokkrum ástæðum: Í fyrsta lagi njóta **allar** fornleifar friðunar skv. þjóðminjalögum frá 2001. Hugtakið „friðlýsing“ er því villandi og veldur því að þeir sem standa utan fagsins (s.s. almenningur og þeir sem koma að skipulagsmálum) telja gjarnan að aðrar minjar njóti **ekki** friðunar. Í öðru lagi er alls ekki ljóst af lögnum hvaða hlutverki friðlýsing á að gegna. Friðlýstar fornleifar fá vissulega ákveðinn sess í frumvarpinu, enda er friðlýsing þinglýst kvöð á eign (sbr. 5. gr.), stærra landsvæði umhverfis friðlýstar minjar nýtur friðunar (sbr. 22. gr.), friðlýstum minjum skal viðhaldið á kostnað ríkisins (21. gr.) og friðlýstar minjar skal færa á skipulagskort (19. gr.). Þótt það sé hvergi sagt berum orðum er ljóst að friðlýstar fornleifar eiga að standa stalli hærra en aðrar fornleifar, vera einhvers konar úrvalsflokkur eins og ýjað er að í skýringum við frumvarpið (sjá Athugasemdir við lagafrumvarp, lið 7). Þá kemur að þriðja atriðinu – og þetta er mikilvægt – að friðlýsingarskráin er að mestu leyti úrelt plagg sem þarfnast gagngerrar greiningar, umræðu og endurskoðunar. Langflestar minjar í skránni voru friðlýstar fyrir 1980. Heildstæð yfirlit um minjastaði á Íslandi verða á hinn bóginn ekki til fyrr en eftir 1995 en um það leyti hóf fornleifaskráning að ryðja sér til rúms.

Til að sýna hve skakka mynd friðlýsingar gefa má nefna eftirtalin dæmi:

- Í Grímsnesi, einu mesta framkvæmdasvæði landsins utan þéttbýlis, eru sjö friðlýstar minjar. Þar af voru 6 friðlýstar árið 1927 en ein 1966. Friðlýsingarnar eiga flestar rætur í þjóðsögum eða óljósum munnmælum sem tengja þær á einhvern hátt þjóðveldinu. Við fornleifaskráningu árin 1999-2003 hefur komið í ljós að alls eru rúmlega 1100 fornleifar í hreppnum, þar af mjög margar sem gætu átt heima á einhvers konar úrvalslista – en þá þyrftu forsendur hans að vera skýrar.
- Í Reykjahreppi í S-Þingeyjarsýslu hafa verið skráðir 455 minjastaðir við fornleifaskráningu. Enginn þeirra er friðlýstur. Þó er menningarlandslagið í hreppnum einstakt og mjög víða sjást rústir með víkingaaldarlagi á yfirborði, sem er sjaldgæft. Sama má segja um Kelduneshrepp í N-Þingeyjarsýslu, en þar hafa alls verið skráðir 762 minjastaðir, þar af á fimmta tug rústasvæða sem vafalaust eru forn. Menningarlandslagið er einstakt en þar eru engar friðlýstar minjar.

Tillaga: Við leggjum til að a) forsendur þess að hafa sérstakan úrvalsflokk minja/friðlýstar minjar verði skilgreindar. Er úrvalsflokkurinn hugsaður til að gera eftirlit með minjum viðráðanlegra fyrir stjórnarsýsluna, til að auðveldara sé að velja minjastaði sem máli skipta fyrir almenning eða af því að það sé raunverulega auðvelt og nauðsynlegt að skilgreina minjar sem eru menningarlega mikilvægari fyrir þjóðina en aðrar? b) Að annað hugtak verði tekið upp í stað friðlýsingar, ef skynsamleg niðurstaða fæst úr lið a. c) Að núverandi friðlýsingarskrá verði þá aflögð og í staðinn verði byggt á nýjum upplýsingum úr fornleifaskráningu og öðrum rannsóknum sem raunverulega leyfa að mat sé lagt á minjar.

Í framhaldi af því er óhjákvæmilegt að minnst á 39. grein laganna en þar kemur fram að friðlýstar fornleifar megi einungis rannsaka í undantekningartilvikum, enda feli uppgröftur í sér risk á minjum. Það er óhætt að fullyrða að fornleifarannsókn sé einmitt forsenda þess að hægt sé að leggja mat á minjastað. Í því sambandi má nefna að á síðustu árum hefur verið grafið í tvo friðlýsta minjastaði og sýnt fram á að þeir voru ekki það sem menn héldu. Annars vegar eru það Hofstaðir í Þorskafirði þar sem friðlýst hoftóft reyndist ekki mannvirki heldur náttúrumyndun.¹ Hins vegar meintur kirkjugarður á Rauðuskriðu í Aðaldal sem nú hefur verið sýnt fram á að er kálgarður, að líkindum frá 18. öld.²

Þessi dæmi sanna að án rannsókna er vitneskja um fornleifar oft mjög takmörkuð. Grein 39 virðist sprottin af á vantrú á fornleifarannsóknum sem er gegnumgangandi í frumvarpinu og kemur gleggst fram í orðfæri: Iðulega er talað um „jarðrask“ þar sem eðlilegra væri að tala um „uppgröft“ eða „fornleifauppgröft“ og leggjum við til að þessu verði breytt. Jafnframt leggjum við til að í stað þess að takmarka rannsóknir á minjum í úrvalsflokki verði þvert á móti lögð áhersla á að rannsaka þær og fé veitt til þeirra rannsókna ekki síður en til viðhalds, eins og fram kemur í gr. 21.

¹ Guðrún Alda Gísladóttir. 2008. *Fornleifarannsókn að Höfstöðum í Þorskafirði. FS375-06431.* Fornleifastofnun Íslands.

² Orri Vésteinsson. 2003. *Fornleifakönnun á Rauðuskriðu í Aðaldal 2003. FS217-03171.* Fornleifastofnun Íslands.

III. 13. grein. Menntun minjavarða.

Við sameiningu Fornleifaverndar ríkisins og Húsafríðunarnefndar breytist starfssvið minjavarða. Samkvæmt 13. grein skulu minjaverðir hafa háskólamenntun og sérþekkingu á **einhverju** þeirra fagsviða sem undir stofnunina falla (t.d. arkitektúr eða fornleifafræði).

Samkvæmt nýju lögunum munu minjaverðir þurfa að bregða sér í hlutverk sérfræðinga á mjög ólíkum fagsviðum og oft án efa, án nokkurrar eiginlegrar menntunar á því sviði. Minjavörðum er t.d. ætlað að sinna verkefnum sem krefjast sérmenntunar á sviði fornleifafræði, s.s. að bera kennsl á óljósar mannvistarleifar, að kanna umfang og eðli slíkra leifa og hafa eftirlit með að faglega sé staðið að fornleifauppgröftum (sjá 11. grein og einnig “Um 13 grein”). Það er ótækt að ætla að arkitekt gæti leyst slík störf af hendi svo að dæmi sé tekið.

Erfitt er annað en að líta á þessar lagabreytingar sem aðför að menntun og sérhæfingu fornleifafræðinga og arkitekta enda byggir menntun þeirra og sérfræðikunnátta á löngu og ólíku námi. Það hlýtur að teljast bæði óeðlilegt og ófaglegt að ríkið ætli minjavörðum að vinna verk á ólíkum sérsviðum þar sem undir venjulegum kringumstæðum yrði krafist fagmanna með áralanga menntun og sérþekkingu á hverju sviði fyrir sig.

Tillaga: Ef greinin helst óbreytt hlýtur að vera óhjákvæmilegt að takmarka starfssvið minjavarða. Þeim sé þá ekki ætlað að vinna sérfræðivinnu á vettvangi nema á sínu sérfræðisviði.

IV. 36. grein. Frelsi til rannsókna.

Athugasemd verður að gera við orðalag 36. greinar um að tilkynna skuli *allar* fornleifarannsóknir til Minjastofnunar Íslands. Skv. 6. grein er hugtakið *fornleifarannsókn* skilgreint mjög vítt eða sem „...hvers kyns vísindalegt starf sem unnið er til að stuðla að aukinni þekkingu á fornleifum....Fornleifarannsókn felst m.a. í vettvangsskráningu fornleifa, rannsókn og könnun fornleifa án jarðrasks...“. Mikill munur er á eðli fornleifarannsókna, þ.e.a.s. uppgrefti annarsvegar eða hinsvegar rannsóknum sem fela ekki í sér uppgröft s.s. skráningu, uppmælingum, viðnámsmælingum, heimildarannsóknum og þvúmlíku. Óhætt er að fullyrða að engir fræðimenn muni búa við jafn strangan húsaga og tilkynningaskyldu um öll störf sem þeir inna af hendi, nái þetta fram að ganga. Heimild til dagsekta í a lið 55. gr. gerir málið enn alvarlegra.

Tillaga: Dýrmætum tíma Minjastofnunar Íslandsværi betur varið í að halda til haga útgefnum upplýsingum um fornleifarannsóknir og hafa eftirlit með fornleifauppgröftum fremur en að hafa eftirlit með öllum athöfnum fornleifafræðinga. Í 36. grein ætti ekki að vísa í *allar fornleifarannsóknir* heldur eingöngu *uppgröft*.

V. 40. grein: Óraunhæfur tímarammi við skil gagna og afhendingu

Grein 40 fjallar um skil á gögnum. Þar er annarsvegar talað um *skil* gripa og sýna til Þjóðminjasafns innan árs frá fundi þeirra og svo að allir gripir og sýni ásamt gögnum og rannsóknarskýrslum skuli *afhentar* Þjóðminjasafni innan árs frá áætluðum lokum verkefnis. Með *skilum* er sennilega átt við til geymslu þótt rannsókn standi enn yfir og með *afhendingu* átt við formlegri skil gagna til framtíðar þegar rannsókn, úrvinnsla og útgáfu er lokið. Þetta er þó alls ekki skýrt.

Tímarammi til skila og afhendingar er of þröngur til að vera raunhæfur. Lengri tíma en ár tekur að vinna úr sýnum og gögnum því það liggur í eðli fornleifarannsóknna – einkum framhaldsrannsóknna – að úrvinnslan er tímafrek, flókin og að henni kemur fjöldi sérfræðinga. Reynslan sýnir að eitt ár frá lokum rannsóknar er alls ekki nægur tími til að vinna úr gögnum og sýnum þannig að þau séu tilbúin til skila hvað þá afhendingar. Í ljósi heimilda til dagsekta (í a lið 55 gr.) eru þetta því óásættanleg tímamörk.

Tillaga: Lagt er til að rýmri tími verði gefinn til að skila gripum og sýnum til að hefta ekki rannsóknastarf.

VI. 11. grein. Samkeppni.

Meginmarkmið Minjastofnunar Íslands er minjavarsla og eftirlit en í i. lið 11. gr kemur fram að eitt af hlutverkum hennar sé að „framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, svo sem neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir“, en þar koma engin takmörk fram á því hversu stórar eða umfangsmiklar þessar kannanir geta verið sem hlýtur að vera mjög nauðsynlegt.

Ef Minjastofnun framkvæmir sjálf rannsóknir hlýtur hún að teljast óhæf til að leggja mat á eigið verk, enda situr hún þá beggja vegna borðsins sem framkvæmda-og eftirlitsaðili.

Tillaga: Við leggjum til að það verði skilgreint rækilega hvað felst í nauðsynlegum rannsóknum og hvaða takmörkum þær hljóta að verða háðar.

Birna Lárusdóttir,
fornleifafræðingur

Guðrún Alda Gísladóttir,
fornleifafræðingur

Stefán Ólafsson,
fornleifafræðingur