

Nokkrar athugasemdir
um
frumvarp til laga um breytingar á Þjóðminjalögum
(Þskj. 435 – 382. mál)

Ágæta menntamálanefnd.

Nú þegar fyrir dyrum standa breytingar á Þjóðminjalögum, vildum við, minjavörður Norðurlands vestra, minjavörður Norðurlands eystra og minjavörður Austurlands koma á framfæri hugleiðingum okkar um þessar breytingatillögur í þeirri von að þær gætu orðið lagasmíðum að einhverju gagni. Tilgangurinn er einnig að vekja athygli á ýmsu sem við undirrituð, sem framkvæmum eða „praktiserum“ löginn frá degi til dags, höfum rekið okkur á.

Við viljum byrja á því að segja að með framkomnu frumvarpi verður ýmislegt lagað sem betur mátti fara í lögnum. Við teljum hins vegar rétt að hafa nokkur orð um 4 gr. frumvarpsins, þ.e. það sem snýr að minjavörðunum, en þar er gert ráð fyrir að þeir flytjist frá Fornleifavernd yfir á Þjóðminjasafn. Flutningur minjavarða milli stofnanna hefur vakið upp ýmsar spurningar, sem flestar eru lögfræðilegs eðlis og við teljum mikilvægt að varpa hér fram, því svör við þeim snerta í grundvallar atriðum hvernig við stundum okkar störf.

Minjaverðir unnu á liðnu ári í töluvert breyttu lagaumhverfi frá því sem áður var. Samkvæmt Þjóðminjalögum frá 1989 með síðari breytingum tók starf minjavarða yfir mjög vítt svið, eða í raun til allra deilda Þjóðminjasafns Íslands. Þetta gerði minjaverði kleift að forgangsraða verkefnum eftir því hvað hann taldi brýnast hverju sinni á hverjum stað og gat látið sig varða um allt það sem horfði til framfara í Þjóðminjavörslunni á minjasvæðinu. Hann heyrði beint undir Þjóðminjavörð og var umboðsmaður hans á viðkomandi minjasvæði. Eftir að Þjóðminjasafninu var skipt upp í þrjár stofnanir með nýjum Þjóðminjalögum frá 31. maí 2001, safnalögum og lögum um húsafriðun skiptust hinir ýmsu málaflokkar niður á þessar stofnanir, Þjóðminjasafn Íslands, Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd en minjaverðir voru, eins og kunnugt er, settir undir eina þeirra, Fornleifaverndina. Þessi skipting Þjóðminjasafnsins skapaði ákveðinn vanda í tengslum við minjavörsluna úti á landi því starfssvið minjavarða þrengdist töluvert. Þetta þýðir hins vegar *ekki* að minjaverðir hafi minna að gera, heldur varð forgangröðunin önnur og sumir afar mikilvægir málaflokkar að mestu lagðir til hliðar og má í því sambandi t.d. nefna sérstaklega húsafn Þjóðminjasafnsins.

Tilgangur frumvarpsins er að taka á þessum vanda, eða eins og segir í athugasemdum við 4. gr. „Til að auka hlutverk og breikka starfssvið minjavarða á landsbyggðinni er mikilvægt að þeir heyri undir Þjóðminjasafn Íslands þar sem starfsemi safnsins er mun víðtækari en annarra stofnana Þjóðminjavörslunnar, þ.e. Fornleifaverndar ríkisins og húsafriðunarnefndar ríkisins. Lagt er til að sérstaklega verði kveðið á um að

minjaverðir skuli sinna verkefnum er varða Þjóðminjavörsluna í heild, þ.m.t. fornminjum og húsafríðun. Um störf þeirra verði fjallað nánar í reglugerð sem tæki þá mið af fjölþættu hlutverki þeirra“.

Með þessu er vissulega verið að færa ýmsa mikilvæga málaflokka, sem urðu útundan, á ný undir minjaverði, og er það mjög til bóta. Þær spurningar sem vakna við breytingar þessar snúast hins vegar um aðkomu minjavarða að þeim málaflokkum sem heyra undir Fornleifavernd ríkisins, sem eru afar mikilvægir við framkvæmd þjóðminjavörslunnar í landinu og tóku mikið af starfstíma minjavarða fyrir skiptingu Þjóðminjasafnsins. Ein megin röksemdin fyrir því að skipta upp Þjóðminjasafninu var sú að skilja á milli *stjórnsýslu* og *rannsókna* og tryggja þannig að það væri ekki sami aðili sem krefðist ákveðinna rannsókna af framkvæmdaraðilum og kæmi svo í framhaldinu og ynni verkið. Í ársbyrjun 2002 vann minjavörður Norðurlands vestra ásamt forstöðumanni Fornleifaverndar, Kristínu Huld Sigurðardóttur, að gerð starfslýsingar fyrir minjaverði, en með því var reynt að skilgreina starfssvið minjavarða í ljósi nýrra laga. Til upplýsingar látum við fylgja með hér þessi drög að starfslýsingu. Verkefnin snúa fyrst og fremst að *stjórnsýslu* og *minjavörslu* á minjasvæðinu. Þetta eru því verkefni sem *ekki er hægt að vista t.d. á byggðasöfnunum*, þar sem skilja skal milli stjórnsýslu og rannsókna.

Við flutninginn yfir til Þjóðminjasafns vakna eftirfarandi spurningar í tengslum við stjórnsýsluhlutverk minjavarða eins og það er stundað í dag:

1. Má Þjóðminjasafn Íslands bjóða í verk (t.d. fornleifaskráningu) eða rannsóknir sem minjaverðir (þá sem starfsmenn Þjóðminjasafns) hafa farið fram á eða haft afskipti af við skipulagsyfirlýðing eða framkvæmdaraðila sem stjórnsýsla?
2. Ef svarið er neikvætt við fyrstu spurningunni, er þá ætlunin að Þjóðminjasafnið verði stjórnsýslustofnun í minjavörslu eða eiga minjaverðir að hætta að sinna stjórnsýslunni?

Spurningar vakna einnig um hvaða svigrúm minjaverðir hafa til að sinna verkefnum sem heyra undir þrjár stofnanir en formlega tilheyra aðeins einni. Svo dæmi sé tekið má nefna úttekt friðlýstra minja og neyðarrannsóknir, sem eru tímafrek og mikilvæg verk á sviði Fornleifaverndar. Þær neyðarrannsóknir sem unna r v oru á árinu v oru framkvæmdar af minjavörðum, en þeir hafa haft með sér gott samstarf um slíkt. Alls fóru fram fjórar slíkar rannsóknir á árinu, á Möðruvöllum í Hörgárdal, Keflavík í Fjörðum, Skeggjastöðum og Keldudal í Hegranesi. Sumar rannsóknirnar voru töluvert umfangsmiklar, eins og t.d. rannsóknin á hinum forna kirkjugarði í Keldudal, en engu að síður þurfti að hafa þar snör handtök og bregðast fljótt við. Mun Fornleifaverndin áfram njóta þessara starfskrafta sér að kostnaðarlausu? (En samkvæmt 7 gr. frumvarpsins skulu neyðarrannsóknir framkvæmdar á kostnað Fornleifaverndar) Í raun hefur Fornleifaverndin ekki burði til að framkvæma neyðarrannsóknir án minjavarða.

Reynsla liðins árs hefur sýnt að Fornleifaverndin hefur ekki þann burð sem hefði þurft að vera fyrir stofnun af þessu tagi – hún er fámenn og fjárvana. Til að finna góðan farveg fyrir minjavörsluna viljum við nefna hér tvö „módel“ sem hugsanlega gætu virkað vel. Það fyrra snýst um að koma á fót öflugri minjavörslu- og stjórnsýslustofnun – *Minjavernd ríkisins*, en hitt gerir ráð fyrir að minjaverðir færast

yfir á Þjóðminjasafnið og við getum kallað „danska módelið“ og fellur því vel að þeim breytingum sem nú hafa verið lagðar fyrir Alþingi.

I. Minjavern ríkisins.

Úr því ákveðið var að skipta Þjóðminjasafninu upp vaknar spurningin hvort ekki hefði verið heppilegast að ganga alla leið en ekki aðeins hálf. Þegar málaflökkum er skipt milli stofnana ætti þumalfingerreglan að vera sú að það sem heyrir undir *stjórnsýslu og minjavörslu* í landinu færir undir eina stofnun en *safnið sjálft og fornleifarannsóknir* undir aðra. Minjaverðir myndu þá hafa undir þá fyrrnefndu. Þegar talað er um minjavörslu er átt við *útiminjar*, þ.e. það sem áður heyrði undir *útiminjasvið* Þjóðminjasafnsins og eru gripir í kirkjum þar meðtaldir. Setja hefði mátt saman í eina öfluga stjórnsýslu og minjavörslustofnun, Fornleifaverndina, Húsafríðunarnefnd, Húsverndardeild Þjms. (Húsaafnið), Örnefnastofnun og jafnvel Þjóðháttadeild Þjms. Skilin milli stjórnsýslu og rannsókna væru hrein og klár og búið væri að setja undir eina stofnun öll mikilvægustu verkefni minjavarða. Tenging minjavarða við safnageirann ætti að vera í gegnum *minjaráðin* og mikilvægt að þessi landshlutaráð ræktuðu góð tengsl við höfuðsafnið í Reykjavík. Það verður ekki séð að safnastarfsemi í landinu þyrfti að bíða hnekki af því að minjaverðir heyrðu undir stofnun á borð við *Minjavernd ríkisins*, enda sinna byggðasöfnin *safnastarfinu* úti á landi, en minjaverðir eru þeir einu sem ætlað er að sinna *útiminjum og stjórnsýslu* á svæðinu.

II. „Danska módelið“.

Það er að ýmsu leyti flóknara að taka upp danska módelið hér á landi því starfsumhverfið er að mörgu leyti ólíkt. Hins vegar er það kerfi sem stefna mætti að og gæti orðið mjög gott eftir því sem safna og minjavörslunni vex fiskur um hrygg á landsbyggðinni. Fyrsta skrefið í þá átt gæti þá verið að færa minjaverðina yfir á Þjóðminjasafnið.

Í Danmörku hafa ákveðin söfn sem stjórnvöld hafa viðurkennt haft með höndum eftirlit og stjórn minjamála í hverju amti fyrir sig. Fornleifafræðingar þessara safna vinna með sveitarstjórnunum að skipulagsmálum svo að fullt tillit sé tekið til fornminja við skipulagsgerð. Þessi söfn meta einnig til hvaða aðgerða þarf að grípa og kostnað vegna þeirra ef fyrirsjáanlegt er að framkvæmdir muni hafa röskun fornminja í för með sér. Sömu söfn sjá einnig um að framfylgja aðgerðunum oft með neyðarráttum sem kostnaðar eru af framkvæmdaraðila. Til að tryggja að söfnin séu sanngjörn í kröfum sínum varðandi aðgerðir og kostnaðar vegna þeirra, verða þau að senda inn matsskýrslu til Kulturarvestyrelsen, sem fyrir sitt leyti metur aðgerðina og samþykkir hana, hafnar eða krefst frekarí upplýsinga eftir atvikum. Kulturarvestyrelsen tók við þessu hlutverki af Rigsantikvarens arkæologiske sekretariat með nýjum lögum frá 1. janúar 2002. Þá getur framkvæmdaaðili beðið um að Kulturarvestyrelsen endurskoði áætlunina ef hann telur hana ósanngjarna. Telji Kulturarvestyrelsen áætlunina sanngjarna eftir kæru frá framkvæmdaraðila þá getur framkvæmdaaðili kært til umboðsmanns þingsins. Með þessu er tryggt að amtssöfnin „maki ekki krók sinn“ heldur séu sanngjörn í kröfum sínum enda liggur endanleg ákvörðun í höndum Kulturarvestyrelsen. Það skal þó tekið fram að í Danmörku eru engin einkarekin fornleifafyrirtæki, sem taka að sér neyðarráttum. Þá er heldur

ekki um samkeppni milli ofanefndra safna að ræða um að taka að sér rannsóknir. Reglan er sú að hvert viðurkennt safn sér um rannsóknir í sínu amti.

Byggðasöfn á Íslandi eru flest hver litil að burðum. Þar starfa gjarnan einyrkjar og eru dreifðir um allt land. Það hafa því aldrei skapast forsendur fyrir því að Byggðasöfnin tækju að sér minjavörsluna hvert á sínu svæði. *Minjasvæðin*, sem taka flest yfir 3-4 sýslur, eru því heppilegri einingar. Minjaverðir gætu stuðlað að því að til verði safnamiðstöðvar á hverju minjasvæði fyrir sig, sem yrðu þá til með sífelld meiri samvinnu og afna á viðkomandi svæði. Í þeirri þróun gætu *minjaráðin* gegnt lykilhlutverki. Söfnin gætu þá í sífelld meira mæli samnýtt ýmsa aðstöðu, t.d. geymslur og jafnvel farið úti sameiginlegan rekstur á ýmsum sviðum, t.d. um rekstur fornleifadeildar og safnkennara. Minjaverðir eru þar starfsmenn Þjóðminjasafns og koma þar inn með sérþekkingu sem skiptir þessa starfsemi verulegu máli og er þá ekki síst átt við það sem snýr að *útminjum*, minjavörslu og stjórnsýslu.

En hvernig snýr þetta þá að Fornleifaverndinni? Samkvæmt danska módelinu væri Fornleifaverndin þá í hlutverki Kulturarvestyrelsen. Minjaverðir færu þá líkt og amtssöfnin ekki með hina eiginlegu stjórnsýslu, heldur myndu starfa á svæðunum sem ráðgjafar Fornleifaverndar. Þeir myndu vinna málin heima í héraði, hvort sem um væri að ræða skipulagsmál, mat á umhverfisáhrifum og sjá um neyðarrannsóknir undir merkjum Þjóðminjasafns og í samvinnu við söfnin á svæðinu. Líkt og í Danmörku má koma í veg fyrir að minjaverðir geti sett fram ósanngjarnar kröfur gagnvart framkvæmdaraðilum um aðgerðir, enda setji þeir aðeins fram tillögur, sem Fornleifaverndin metur og samþykkir eða hafnar eftir atvikum. Eftir lagabreytinguna er heldur ekkert því til fyrirstöðu að minjaverðir eða Þjóðminjasafnið framkvæmi þær aðgerðir sem Fornleifaverndin hefur ákveðið. Nauðsynlegt væri að ganga vel frá því í reglugerð hvernig verklagi skuli háttáð milli minjavarða og Fornleifaverndar.

Til framtíðar litið gæti þetta orðið mikilvægur grundvöllur til vaxtar fyrir safnastarfsemina úti á landi, því slíkar safnamiðstöðvar gætu tekið að sér margbreytilegri og flóknari verkefni sem annars hefði þurft að kaupa að annarsstaðar frá. Kostirnir sem við sjáum við þetta gætu verið eftirfarandi svo nokkuð sé nefnt:

- Heimamenn taka að sér verkefni sem sveitarfélög og framkvæmdaraðilar á svæðinu hafa áður keypt að annars staðar frá, t.d. fornleifaskráningu í tengslum við skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. *Minjaráðin*, þ.e. minjavörður (Þjóðminjasafn) í samvinnu við viðkomandi byggðasöfn, gætu einnig látið framkvæma neyðarrannsóknir sem nauðsynlegar eru taldar.
- Þekking byggist upp í héraði og geta til að takast á við verkefni af því tagi sem nefnd eru hér að ofan. Nú hefur verið tekið upp nám í fornleifafræði við HÍ og á það örugglega eftir að nýtast þessari starfsemi í framtíðinni.
- Fjármagn sem annars rynni úr héraðinu nýttist til atvinnuuppbyggingar á svæðinu.
- Þjónusta minjavörslunnar batnar og byggir á persónulegum tengslum við heimamenn.
- Þekking á landinu eykst og minjavarsla og starfsemi ýmis byggir á aðilum (heimamönnum) sem hafa sérþekkingu á viðkomandi svæði.

Að mörgu leyti hefur það flóknari afleiðingar og ófyrirsjáanlegri, að færa minjaverði yfir á Þjóðminjasafnið, eins og nú stendur til að gera, heldur en að búa til sérstaka stjórnslu og minjavörslustofnun, Minjavernd ríkisins, þar sem skilin milli stjórnslu og rannsókna væru skýr. Ef minjaverðir eiga að verða starfsmenn Þjóðminjasafnsins þarf að gæta að því að staða safnsins sem rannsóknarstofnun verði ekki í hættu vegna þess. Það er varla ætlun löggjafans að safnið verði ásamt með Fornleifaverndinni, gert að stjórnslustofnun. Aðkoma minjavarða að stjórnslunni og verklag milli þeirra og Fornleifaverndar hlýtur því að breytast. Minjaverðir munu þá fyrst og fremst vinna málin heima í héraði, ekki sem eiginleg stjórnslu, heldur sem ráðgjafar Fornleifaverndar.

Látum þetta duga að sinni, en vilji menn ræða málin frekar erum við ávalt tilbúin til þess.

Með bestu kveðjum.

Þór Hjaltalín,
minjavörður
Norðurl. vestra

Sigurður Bergsteinsson,
minjavörður
Norðurl. eystra

Guný Zoëga,
minjavörður
Austurlands