



Reykjavík 14. janúar 2003

HÁSKÓLI ÍSLANDS

HEIMSPEKIDEILD

Menntamálanefnd
Skrifstofa Alþingis
150 Reykjavík

Mál: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á Þjóðminjalögum, nr. 107/2001

Í frumvarpinu eru sniðnar af ýmsar ambögur sem eru á Þjóðminjalögum nr. 107/2001 en einnig eru þar tvenn nýmæli sem ástæða er til að gera athugasemdir við.

I. Um minjaverði.

Skv. 8. gr. eru minjaverðir færðir aftur undir Þjóðminjasafn Íslands, en þeir hafa frá lagabreytingunni 2001 verið starfsmenn hinnar nýju Fornleifaverndar ríkisins, en þeim er jafnframt ætlað eftir sem áður að sinna verkefnum sem hafa verið á ábyrgð Fornleifaverndar og Húsafriðunarnefndar.

Með þessu er bæði vegið að hinnu ungu stofnun Fornleifavernd ríkisins og stigið skref afturábak frá þeim mikilvægu breytingum sem gerðar voru á fyrirkomulagi minjavörslu á Íslandi með Þjóðminjalögum nr. 107/2001. Það er blekking sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að minjaverðir geti sem starfsmenn Þjóðminjasafns Íslands sinnt verkefnum sem varða minjavörsluna í heild, þ.m.t. fornminjum. Ástæða þess að Fornleifavernd ríkisins var stofnuð var einmitt sú að koma í veg fyrir að sama stofnun sæti beggja vegna borðsins, sem framkvæmdaaðili og eftirlitsaðili með eigin framkvæmdum. Ef minjaverðir verða færðir aftur undir Þjóðminjasafnið með þeim hætti sem í frv. er gert ráð fyrir, getur það haft tvennskonar afleiðingar:

- a) annaðhvort verður ekkert eftirlit með fornleifarannsóknum á landsbyggðinni, nema það sem tekst að skipuleggja frá Reykjavík, og ekkert eftirlit með framkvæmdum á landsbyggðinni – sem er sýnu alvarlegra. Ljóst er að ef starfslíði Fornleifaverndar verður fækkað um helming þá mun stofnunin ekki geta sinnt því hlutverki sem henni er ætlað skv. Þjóðminjalögum, og mun starfsemin takmarkast við agreiðslu leyfisumsókna og umsagnir um skipulags- og umhverfismatstillögur, þ.e. þá starfsemi sem nú fer fram í Reykjavík.



HÁSKÓLI ÍSLANDS

HEIMSPEKIDEILD

b) Þjóðminjasafninu verður ókleyft – sem raunverulegum eftirlitsaðila – að taka að sér verkefni á sviði fornleifaskráningar og fornleifauppgrafa sem það hefur getað gert án þess að brjóta í bága við samkeppnis- og stjórnsýslulög frá lagabreytingunni 2001. Öruggt má telja að gangi þessi breyting eftir og Þjóðminjasafnið haldi áfram að standa fyrir fornleifarannsóknum, muni það leiða til ófriðar í þessum geira á komandi misserum.

Einnig má efast um nauðsyn þessarar breytingar fyrir Þjóðminjasafnið. Það er álitamál sem fram kemur í athugasemdum að starfsemi safnsins sé mun víðtækari en annara stofnana þjóðminjavörslunnar. Með þeirri verkaskiptingu sem komið var á með núgildandi lögum var starfssvið safnsins einmitt þrengt þannig að það þyrfti ekki að sinna verkefnum á landsbyggðinni en gæti einbeitt sér að því að sinna rannsóknar- og miðlunarhlutverki sínu. Nær væri að fela Húsafriðunarnefnd og Fornleifavernd þau verkefni sem safnið hefur haldið í á landsbyggðinni og stuðla að samstarfi þessara stofnanna við byggðasöfn og aðrar stofnanir á landsbyggðinni. Þau verkefni lúta einmitt fyrst og fremst að friðuðum húsum og friðuðum fornminjum og er beinlínis óeðlilegt að Þjóðminjasafnið haldi utan um þá málaflokka þegar tvær sérhæfðar ríkisstofnanir eru til á þessum sviðum. Nær væri að ná fram sparnaði og meiri skilvirkni með því að sameina Húsafriðunarnefnd og Fornleifavernd ríkisins, sem hvort tveggja eru stjórnsýslustofnanir sem annast eftirlit og gæta hagsmuna ríkisvaldsins á náskyldum sviðum. Þá má einnig benda á, að þau verkefni sem Þjóðminjasafnið sinnir á landsbyggðinni væri eðlilegra að fela þeim byggðasöfnum sem burður er í. Á undanförunum árum hafa nokkur íslensk byggðasöfn dafnað mjög og eflst, og er full ástæða til að styðja þá þróun. Það mætti gera með því að fela mannvænlegum stofnunum á borð við Minjasafnið á Akureyri, Safnastofnun Austirlands, Byggðasafninu á Skógum, Byggðasafninu í Görðum, Byggðasafni Vestfjarða og Byggðasafni Skagfirðinga í Glaumbæ, verkefni Þjóðminjasafnsins á viðkomandi svæðum.

Það mætti hugsa sér að minjaverðir yrðu færðir undir Þjóðminjasafn og sinntu eingöngu hlutverkum þess, þ.e. að þeir sinntu ekki sjórnsýslu- og eftirlitshlutverki Fornleifaverndar jafnframt, en með því væri Fornleifavernd svo gott sem lömuð.



HÁSKÓLI ÍSLANDS
HEIMSPERIDEILD

Fornleifavernd ríkisins hefur nú starfað í 15 mánuði og er ljóst að hlutverk minjavarða innan hennar hefur reynst óskýrt og vafi hefur leikið á um hvert hlutverk þeirra ætti að vera. Slíkt er hinsvegar ekki óeðlilegt í ljósi hinna gagngerru breytinga sem gerðar voru með þjóðminjalögum nr. 107/2001. Verkefni Fornleifaverndar ríkisins eru mjög mikilvæg enda ríkir sannkallað neyðarástand í fornleifavernd í landinu. Það hlýtir að teljast sanngjarnt að hinni nýju stofnun verði gefinn aðeins lengri tími til að ná áttum og sanna sig áður en hún er skorin niður við trog.

II. Um kostnað við neyðarrannsóknir.

Með 7. gr. frumvarpsins er lögð til mikilvæg breyting. Það er bæði eðlilegt og nauðsynlegt að Fornleifavernd geti látið rannsaka á sinn kostnað fornleifar sem koma í ljós óvænt vegna framkvæmda. Hinsvegar er hvorki eðlilegt né nauðsynlegt að Fornleifavernd beri sjálf ábyrgð á slíkum rannsóknum – þ.e. að starfsmenn hennar annist rannsóknirnar. Það helgast annarsvegar af eftirlitshlutverki Fornleifaverndar, því ekki getur verið eðlilegt að stofnunin hafi eftirlit með eigin rannsóknum, og hinsvegar er það beinlínis vilji lögjafans sbr. 4. mgr. 15. gr. að Fornleifavernd bjóði út þær fornleifarannsóknir sem hún telur nauðsynlegar. Einnig er eðlilegra að hinum nýja málslið verði bætt við sem 5. mgr. í 14. gr., og gæti þá hljóðað svo, (að viðbætti 4. mgr. 15. gr., sem á hvergi annarsstaðar við):

Fornleifavernd ríkisins er heimilt að greiða kostnað við neyðaruppgröft á fornleifum.
Fornleifavernd ríkisins skal leitast við að bjóða út þá neyðaruppgræfti sem hún telur nauðsynlega á hverjum tíma.

III. Aðrar athugasemdir.

Tillögur um breytingar á 15. gr. eru mög til bóta en til samræmis við þær þyrfti að breyta orðunum ‘staðbundinna og tímabundinna fornleifarannsóknna’ í 1. másl. 6. gr. í ‘fornleifauppgræfta’ og ‘stað og tímabundinna fornleifarannsóknna’ í 1. másl. 2. mgr. 15. gr. í ‘fornleifauppgræftar’ – enda veitir Fornleifavernd ekki annarskonar leyfi.

Ástæða er til að bæta við skilgreiningu á því hvað fornleifarannsókn felur í sér, enda leggja



HÁSKÓLI ÍSLANDS

HEIMSPEKIDEILD

lögin þungar skyldur á herðar framkvæmdaaðilum skv. 1. og 3. mgr. 14. gr., og þarf að vera ljóst í hverju þær felast. Sú skilgreining gæti hljóðað svo:

Fornleifarannsókn felur í sér athugun á fornleifum, úrvinnslu, þ.m.t. forvörslu, og útgáfu á skýrslu.

Vegna tillögu um breytingar á 16. gr. má benda á að sú grein er óþörf í heild sinni. Hætta sú sem felst í notkun málmleitarækja stafar ekki af tækjunum sjálfum heldur því að notendur þeirra vilji grafa eftir þeim hlutum sem tækin gefa til kynna. Slíkur uppgröftur heyrir undir ákvæði 10. og 15. gr. og er óþarfi að hafa sérstakt ákvæði um þetta, og eykur aðeins á skrifinsku fyrir þá sem vilja nota málmleitarækja í löglegum tilgangi, þ.e. sem hluta af leyfisbundinni fornleifarannsókn.

Vegna tillagna um breytingar á V. kafla þá er ástæða til að leggjast gegn þeim í heild sinni, sbr. það sem áður hefur komið fram um hlutverkaskiptingu Fornleifaverndar og Þjóðminjasafns. Þar fyrir utan er þessi kafli, og allar þær greinar í þjóðminjalögum sem fjalla sérstaklega um kirkjugripi, kirkjugarða og minningarmörk, tímaskekkja. Þessar minjar allar njóta fullkominnar verndar undir hinum almennu ákvæðum laganna og ástæðulaust að hafa sérstök ákvæði um þær. Þessi lagaákvæði öll eru leifar frá þeim tíma þegar verndunarúrræði þjóðminjavörslunnar voru mun þrengri en nú er og er endurskoðun þeirra löngu tímabær.

Niðurlag

Efast má um nauðsyn þess að gera breytingar á þjóðminjalögum nr. 107/2001 svo skömmu eftir að þau tóku gildi. Þó að margar af þeim breytingum, sem í frv. eru lagðar til, séu til góðs eru engar af þeim aðkallandi. Aðalbreytingin sem lögð er til með frv. felst í að fækka starfsmönnum Fornleifaverndar ríkisins um helming og er ljóst að stofnunin yrði lömuð eftir. Ef markmið þjóðminjalaga um fornleifavernd eiga að nást er nauðsynlegt að Fornleifavernd ríkisins sé gefið svigrúm til að þróa starfsemi sína.

Eðlilegra væri að löggjöf á sviði þjóðminjavörslu verði tekin til endurskoðunar í heild



HÁSKÓLI ÍSLANDS

HEIMSPEKIDEILD

sinni að nokkrum árum liðnum þegar reynsla verður komin á þær miklu stjórnkerfisbreytingar sem gerðar voru með nágildandi lögum árið 2001, í stað þess að kæfa þær nú í fæðingu.

Virðingarfyllt

Orri Vésteinsson

lektor í fornleifafræði