

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

22. janúar 2020
MÍ202001-0054 / Þ.H.



Minjastofnun
Íslands

The Cultural
Heritage Agency
of Iceland

Suðurgötu 39
101 Reykjavík

(354) 570 13 00
www.minjastofnun.is
Kennitala: 440113-0280

Frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða (Drög 18. desember 2019)

Umsögn Minjastofnunar Íslands

Minjastofnun Íslands hefur nú til umsagnar frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem er til kynningar hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Umsögnin sem hér birtist byggist á þeim frumvarpsdrögum sem sett voru inn í samráðsgátt Stjórnarráðsins 18. desember 2019. Minjastofnun Íslands hefur áður gert ítarlegar og alvarlegar athugasemdir við fyrri frumvarpsdrög sem kynnt voru sumarið 2018. Í greinargerð með frumvarpinu nú segir hvernig athugasemdum Minjastofnunar hefur verið mætt, en þar segir á bls. 27:

Í umsögn Minjastofnunar voru athugasemdir gerðar við skörun frumvarpsins við lög um menningarminjar, nr. 80/2012. Í ljósi þeirra athugasemda hefur ákvæði um menningarminjar verið bætt inn í III. kafla frumvarpsins þar sem skýrt er kveðið á um að um menningarminjar fari samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar. Sambærilegu ákvæði hefur einnig verið bætt við breytingar á lögum um náttúruvernd til að tryggja aðkomu Minjastofnunar þegar um er að ræða önnur friðlýst svæði en þjóðgarða. Þá er kveðið á um að við umfjöllun um menningarminjar innan þjóðgarðs eigi ávallt að leita til Minjastofnunar en sú stofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga um menningarminjar. Ekki er ætlunin að frumvarp þetta breyti ákvæðum laga um menningarminjar eða færi verkefni frá þeirri stofnun en ráðuneytið bendir á að samkvæmt gildandi lögum um náttúruvernd skal líta til mikilvægis svæðis í menningarlegu eða sögulegu tilliti þegar landsvæði er friðlýst sem þjóðgarður. Þá var markmið með stofnun Vatnajökulsþjóðgarðarðs meðal annars að vernda náttúru svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar auk þess að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru og sögu svæðisins. Í frumvarpinu er að auki vísað til menningarminja, svo sem í ákvæðum laganna um stjórnunar- og verndaráætlun, ákvæði um bann við spjöllum og raski og ákvæði um dvöl, umgengi og umferð í þjóðgarðinum.

Þrátt fyrir þetta hefur Minjastofnun enn verulegar og alvarlegar athugasemdir við fyrirliggjandi frumvarp, enda teljum við að 22. gr. frumvarpsins, nái ekki þeim markmiðum sem að var stefnt og verður komið betur að því. Heilt yfir mun frumvarp þetta, verði það

að lögum eins og það stendur nú, hafa veruleg áhrif á starfsemi Minjastofnunar Íslands og framkvæmd minjavörslu í landinu.

Hlutverk Minjastofnunar samkvæmt lögum um menningarminjar nr. 80/2012

Í tilvitnaðri greinargerð segir að Minjastofnun sé stofnun sem „fer með **eftirlit** með framkvæmd laga um menningarminjar”. Ekki er vel ljóst hvað átt er við hér, en stofnunin fer einfaldlega með stjórnslu minjamála í landinu og framkvæmd laga um menningarminjar í umboði menntamálaráðherra. Frumvarpið ber þess víða merki að ekki er réttur skilningur á hlutverki Minjastofnunar við stjórnslu málaflokksins. Í athugasemdum þessum verður það skýrt betur til að fyrirbyggja að tvær stofnanir kunni að taka ákvarðanir um menningarminjar. Þannig að rétt er að hafa nokkurn inngang að því, hvert hlutverk Minjastofnunar Íslands er samkvæmt lögum.

Minjastofnun Íslands er stjórnslustofnun sem heyrir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Stofnunin starfar skv. lögum um menningarminjar nr. 80/2012 og hefur forstöðumanni ekki verið tjáð af sínu fagráðuneyti um neinar fyrirhugaðar breytingar á næstunni á starfsemi stofnunarinnar.

Minjastofnun stýrir allri vinnu og tekur ákvarðanir og veitir leyfi varðandi jarðfastar menningarminjar þ.e. fornleifar, mannvirki, hús, menningarlandslag og sögustaði auk minja í sjó út að aðlæga beltinu. Undir fornleifarnar falla m.a. götur og gamlar leiðir, vörður, vöð, varir og kennileiti þeirra. Minjastofnun Íslands er ekki aðeins umsjónar- og eftirlitsstofnun. Hún stýrir framkvæmd laga um menningarminjar nr. 80/2012, tekur allar þær stjórnslu-ákvarðanir sem snertir minjar og ber öðrum að fara eftir ákvörðunum stofnunarinnar.

Meðal verkefna (sjá t.d. 11. gr. laga um menningarminjar) Minjastofnunar Íslands eru nokkur þau sem er verið að fela stjórnnum og umdæmaráðum í frumvarpi um Þjóðgarðastofnun, Þjóðgarða og Hálendisþjóðgarð. Með frumvörpum um Þjóðgarðastofnun og Þjóðgarða og Hálendisþjóðgarð og ákvæðunum i frumvarpsdrögunum um friðlýsingar, verndaráætlanir, stjórnunarstefnur, leyfisveitingar vegna rannsókna minja og menningarlandslags og fleira er í raun verið að teygja sig inn á starfssvið annarrar stofnunar á um 40% landsins.

Allar minjar 100 ára og eldri eru friðaðar og auk þess hefur minjavarslan í gegnum tíðina friðlýst fjölda minjastaða. Þeirra á

meðal menningarminjarnar á Þingvöllum sem voru friðlýstar 1927, þ.e. árið áður en Þingvallabjóðgarður var stofnaður. Upphaflega átti einungis að stofna hann til að vernda þingstaðinn en á síðari stigum var ákveðið að útvíkka friðunina þannig að náttúrufegurð Þingvallasveitar var tekin inn. Í lok þriðja áratugar 20. aldar voru friðlýstir mörg hundruð menningarminjastaðir á Íslandi. Nú eru þeir rúmlega 850 og fjöldi einstakra minja innan þeirra eru nokkur þúsund. Margir friðlýstu staðanna eru innan þess svæðis sem Þjóðgarðastofnun á að stýra og þjóðgarðar landsins eiga að ná yfir. Þar eru einnig tugir þúsunda friðara fornleifa sem virðast hafa gleymst í umræðunni.

Þrátt fyrir þessa staðreynd var Minjastofnun haldið utan við alla vinnu við gerð frumvarpa um Þjóðgarðastofnun, þjóðgarða og Hálandisþjóðgarð. Rödd stofnunarinnar fékk ekki að heyrast á fundum, rödd sem hefði getað skýrt margt og einfaldað flækjustigið sem er í frumvörpum um Þjóðgarðastofnun, þjóðgarða og Hálandisþjóðgarð.

22. grein frumvarpsins og valdmörk stofnana

Eins og fram kemur í tilvitnaðri greinargerð hér að ofan, þá var brugðist við fyrri athugasemdum Minjastofnunar (dagsettar 7. september 2018) við frumvarpið sem kynnt var haustið 2018. Það var gert með því að setja inn ákvæði. Ákvæðinu var ætlað að taka af allan vafa um að lög um menningarminjar stæðu lögum um Þjóðgarðastofnun framar þegar um menningarminjar og menningarlandslag innan þjóðgarða og friðlýstra svæða væri að ræða. Við það tækifæri voru fulltrúar Minjastofnunar kallaðir á fund í umhverfis- og auðlindaráðuneyti, þar sem þeim var tjáð af embættismönnum að þeim væri ljóst að Minjastofnun færi með stjórnslu minjavörslu á Íslandi. Eftir fundinn fengum við sendar tillögur til úrbóta frá Sigríði Svönu Helgadóttur lögfræðingi ráðuneytisins, þar sem ný grein (skjal dagsett 18. janúar 2019) var sett inn í frumvarpið og var svohljóðandi:

26. gr.

Menningarminjar.

Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012. Þegar Þjóðgarðastofnun fjallar um menningarminjar innan þjóðgarðs skal ávallt leita til Minjastofnunar Íslands sem annast verndun og vörslu menningarminja í landinu.

Í greinargerð var svo settur inn eftirfarandi texti:

Um 26. gr.

Í 26. gr. frumvarpsins er ákvæði sem ekki er til staðar í náttúruverndarlöggjöf eða löggjöf um þjóðgarða. Um er að ræða ákvæði sem fjallar um menningarminjar innan þjóðgarðs. Í ákvæðinu kemur skýrt fram að um menningarminjar fari samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar nr. 80/2012 og að ávallt skuli leita til Minjastofnunar þegar fjallað er um menningarminjar innan þjóðgarðs. Er talið nauðsynlegt að kveða skýrt á um aðkomu Minjastofnunar að menningarminjum innan þjóðgarðs og að ekki sé ætlunin að ákvæði frumvarpsins breyti ákvæðum laga um menningarminjar eða eftirliti með þeim. Lagt er til að sambærilegt ákvæði verði sett inn í lög um náttúruvernd sem mun þá gilda um önnur náttúruverndarsvæði en þjóðgarða.

Umrætt ákvæði er nú komið breytt inn í frumvarpsdrögin sem grein 22, og hljóðar svona:

22. gr.

Menningarminjar.

Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012. Þegar Þjóðgarðastofnun fjallar um menningarminjar innan þjóðgarðs skal **leita umsagnar** Minjastofnunar Íslands sem annast verndun og vörslu menningarminja í landinu.

Ekki er vel ljóst hvað veldur þessari breytingu frá því sem kynnt var, en ljóst er að hún er ekki til bóta. Með hliðsjón af því hvernig 22. gr. frumvarpsins er orðuð er unnt að skilja hana þannig að um hlutverkabundna valdmörkun sé að ræða. Þar er kveðið á lögbundna álitsumleitan en meginreglan er sú að slík umsögn er ekki bindandi fyrir stjórnvaldið við úrlausn máls nema svo sé fyrir mælt í lögum.

Með þessu er verið er að kynna frumvarp, þar sem stjórn-sýslustofnun minjavörslu á Íslandi á að fara að veita umsagnir um mál sem Þjóðgarðastofnun og þjóðgarðar kalla eftir (22 gr. og sömuleiðis 42 gr.). Það að eitt stjórnvald leiti umsagnar annars stjórnvalds merkir ekki að umsögnin sé bindandi fyrir stjórnvaldið við úrlausn málsins nema svo sé fyrir mælt í lögum. Orðalag þessara ákvæða er ekki nægilega skýrt með vísan til markmiða þeirra. Ákvæðunum er ætlað að taka af allan vafa um að lög um menningarminjar gildi þegar teknar eru ákvarðanir um menningarminjar innan þjóðgarða. Það er nauðsynlegt að lagfæra báðar þessar greinar þannig að ekki fari á milli mála að „umsagnir“ Minjastofnunar séu bindandi fyrir Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Eins og fram kemur í riti Páls Hreinssonar: Stjórnsýsluréttur málsmeðferð (CODEX 2013), bls. 209, byggir verkaskiptingin á milli stjórnvalda m.a. á málefnalegum valdmörkum. Stjórnvaldi eru fengin verkefni vegna þeirrar sérfræðimenntunar og reynslu sem starfsmenn þess búa yfir. Þar vinnur fólk sem er best í stakk búið til þess að afgreiða mál á hlutaðeigandi málefnasviði á faglegan og skilvirkan hátt. Þekking um minjavörslu er hjá Minjastofnun og því ekki í samræmi við málefnaleg valdmörk að sérfræðingar í náttúruvernd, frjáls félagasamtök og sveitarstjórnafólk taki ákvörðun um menningarminjar en ekki Minjastofnun.

Minjastofnun veitir ekki annarri ríkisstofnun umsagnir um ákvarðanir þeirrar stofnunar um mál er snerta menningarminjar sem er undir stjórnsýslu Minjastofnunar. Hún tekur ákvarðanir samkvæmt lögum nr. 80/2012. Í 1. mgr. 21. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012 segir:

Fornleifum, sbr. 3. mgr. 3. gr., jafnt þeim sem eru friðlýstar sem þjóðminjar og þeim sem njóta friðunar í krafti aldurs, má enginn, hvorki landeigandi, ábúandi, framkvæmdaraðili né nokkur annar, spilla, granda eða breyta, hylja, laga, aflaga eða flytja úr stað nema með leyfi Minjastofnunar Íslands.

Það er tillaga Minjastofnunar Íslands að 22. gr. verði breytt þannig að hún verði sem hér segir:

„Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar nr. 80/2012. Þjóðgarðastofnun skal gera Minjastofnun Íslands viðvart þegar fjallað er um menningarminjar. Lög um menningarminjar ganga framar lögum um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða þegar fjallað er um menningarminjar og menningarlandslag“

Með þessu ættu þau markmið sem rædd voru á fundi stofnunarinnar með umhverfis- og auðlindaráðuneyti að nást fram. Þetta þyrfti þá einnig að leiðrétta þar sem það á við, eins og í lögum um náttúruvernd, sbr. 42. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um breytingar á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Þar stendur:

Í 2. mgr. b-liðar 1. tölul. 42. gr. frumvarpsins (bls. 16) segir:

2. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þegar Þjóðgarðastofnun, við starfrækslu stjórnsýsluhlutverks síns samkvæmt ákvæði þessu, fjallar um menningarminjar innan náttúruverndarsvæða, skal stofnunin ávallt leita til Minjastofnunar Íslands sem annast verndun og vörslu menningarminja í landinu, sbr. lög um menningarminjar.

Minjastofnun gerir verulegar athugasemdir við þessa grein. Minjastofnun er sú stjórnslustofnun sem falið hefur verið að taka ákvarðanir varðandi minjar landsins. Minjastofnun annast ekki bara verndun og vörslu menningarminja í landinu eins og hér er haldið fram.

Eðlilegt að hér standi: **Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012. Minjastofnun Íslands fer með stjórnslu menningarminja og menningarlandslags innan náttúruverndarsvæða samkvæmt lögum um menningarminjar. Þjóðgarðastofnun skal leita samþykkis þeirrar stofnunar hvað varðar öll mál tengd menningarminjum og menningarlandslagi innan náttúruverndarsvæða.**

Skörun ýmissa greina frumvarpsins við lög um menningarminjar

Í 2. gr. frumvarpsins er fjallað um friðlýsingar, en þar segir að friðlýsa megi sem þjóðgarð „stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag eða eru mikilvæg í **menningarlegu eða sögulegu tilliti**“. Og áfram segir: „friðlýsing skal miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, **landslag og menningarminjar**“.

Í lögum um menningarminjar er gerður greinarmunur á *aldursfriðuðum* fornleifum (þ.e. allar minjar eldri en 100 ára) og *friðlýstum* minjum, en það er ráðherra sem friðlýsir að tillögu Minjastofnunar Íslands og um þær minjar gilda strangari verndarákvæði í lögnum og flokkast þær sem *þjóðminjar*. Friðlýsa má stór svæði, eða menningarlandslag og er ein slík friðlýsing í undirbúningi fyrir fornbyggðina í Þjórsárdal. Á sama tíma er í undirbúningi friðlýsing ýmissa náttúruvætta í Þjórsárdal sem Umhverfisstofnun vinnur að, en þar er um að ræða Gjana, fossana og gervigíga í miðjum dal. Um er að ræða sama svæði, nema að menningarlandslagið er heldur stærra. Hér er því um að ræða tvær sjálfstæðar friðlýsingar með sitthvorum skilmálunum og í framhaldinu verða gerðar tvær verndaráætlanir, um menningarlandslagið annarsvegar og náttúruna hins vegar. Þetta kallar vitaskuld á mjög náíð og virkt samstarf þessara tveggja stofnana, enda væri það óásættanlegt að stofnun sem hefur fyrst og fremst með verndun náttúrunnar að gera og hefur ekki þá þekkingu sem þarf á minjavernd eða lögum um menningarminjar væri sett í það verkefni að hafa forystu um friðlýsingu svæðis sem er fyrst og

fremst friðlýst minjasvæði. Slíkar friðlýsingar menningarlandslags gætu auðvitað komið upp hvar á landinu sem er, jafnvel innan þjóðgarða eða friðlýstra náttúrusvæða, með sér skilmálum og verndaráætlunum fyrir menningarlandslagið og hugsanlega samráðshópum um stjórn svæðisins.

Varðandi 2. gr. frumvarpsins, þar sem gert er ráð fyrir að friðlýsa megi landslag sem er mikilvægt í „menningarlegu eða sögulegu tilliti“ og hefur að markmið að vernda menningarminjar, þá vaknar spurningin hver hefur frumkvæði að slíku? Fram að þessu hefur það verið á könnu Minjastofnunar Íslands, enda er þar fyrir hendi sérhæfð þekking á fornleifum og málefnum minjavörslu almennt. Auk þess vaknar spurning um það hvort menningarminjar sem eru innan friðlýstra landsvæða á grundvelli 2. gr. frumvarpsdraganna séu þar með *friðlýstar*, líkt og gildir um friðlýsingu menningarlandslags samkvæmt lögum um menningarminjar? Gilda þá um þær sömu friðlýsingarákvæði og í lögum um menningarminjar, eða erum við komin með nýjan verndarflokk menningarminja? Hvers vegna dugar ekki að friðlýsa menningarminjar og menningarlandslag á grundvelli laga um menningarminjar? Í raun getur 2. greinin ekki staðið óbreytt og sömuleiðis 13. gr. frumvarpsdraganna þar sem fjallað er um stjórn og umsjón Þjóðgarðastofnunar á friðlýstum svæðum. Það er Minjastofnun Íslands sem undirbýr friðlýsingu menningarminja og menningarlandslags. Þetta á einnig við þar sem fjallað er um breytingar á öðrum lögum, sbr. 42. gr. frumvarpsins, liður e.

Í dag skipta *aldursfriðaðar* minjar í þjóðgördum og friðlýstum náttúruverndarsvæðum tugum þúsunda og heyra undir stjórnsýslu Minjastofnunar. Auk þess eru þar fjöldi *friðlýstra* minjastaða sem Minjastofnun hefur umsjón með samkvæmt lögum um menningarminjar og um þær gilda fjölmörg ákvæði í lögunum varðandi vernd þeirra, upplýsingagjöf, aðgengi almennings, rannsóknir o.fl. Fyrirliggjandi frumvarpsdrög ásamt friðlýsingaskilmálum sem settir verða á grundvelli hinna nýju laga, stjórnunar- og verndaráætlanir og önnur umsýsla og stjórn þjóðgarða og friðlýstra svæða hlýtur að taka mið af þessu, þ.e. að skerða ekki lögbundið hlutverk Minjastofnunar varðandi vernd, eftirlit, kynningu, rannsóknir, innviðaupbyggingu og aðgengismál að minjastöðum. Með því að setja inn 22. greinina í frumvarpið þar sem ætlunin var að taka af allan vafa um að um menningarminjar fari samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar nr. 80/2012, þá virðist samt eins og það sé ekki tekið tillit til þess í ýmsum öðrum greinum frumvarpsins.

Í þessu sambandi hefur 2. grein frumvarpsins um friðlýsingar þegar verið nefnd, en auk þess má t.d. nefna þá staði frumvarpsdraganna þar sem fjallað er um verndaráætlanir (greinar 14, 20, 23 og 24), en eins og komið hefur fram gæti hugsanlega gilt önnur verndaráætlun

um menningarminjar innan þjóðgarða og friðlýstra náttúruverndar-
svæða sem sett eru af Minjastofnun Íslands, en auk verndaráætlana
má nefna stjórnunaráætlanir (greinar 20, 23 og 24) en í hvoru
tveggja eru ýmis viðfangsefni/álitamál talin upp sem er hlutverk
Minjastofnunar á friðhelgunarsvæðum minja samkvæmt lögum um
menningarminjar, eins og t.d. samning verk- og fjárhagsáætlana um
viðhald friðlýstra minja (Lög um menningarminjar, 21. gr.) og gerð
friðlýsingaskilmála (Lög um menningarminjar, 19. gr.) og
verndaráætlanna. Hér þarf með einhverjum hætti að tryggja virkt
samstarf um framkvæmdina.

Einnig má nefna 30 gr. þar sem fjallað er um leyfisveitingar. Þar er
nefnt að afla skuli leyfis Þjóðgarðastofnunar til rannsókna í
þjóðgörðum og að stofnuninni sé heimilt að setja skilyrði fyrir
leyfisveitingu. Í 39. gr er fjallað um gjaldtöku vegna leyfisveitinga,
sem Þjóðgarðastofnun er heimil. Í 21. gr. laga um menningarminjar
segir: "Minjastofnun Íslands gerir nauðsynlegar ráðstafanir til
verndar fornleifum, viðhalds eða endurbóta, en áður skal gera
landeiganda eða ábúanda viðvart um þær. Ef nauðsyn krefur lætur
Minjastofnun Íslands rannsaka fornleifar með uppgreftri eða á
annan hátt." . Minjastofnun hefur sem sagt heimild til að gera það
sem gera þarf til verndar fornleifum, m.a. með uppgreftri, og þarf í
raun aðeins að láta landeiganda vita (þarf í raun ekki leyfi hans).
Ákvæði 30. gr. frumvarpsdraganna eins og það stendur nú gengur á
þennan rétt Minjastofnunar. Minjastofnun á ekki að þurfa leyfi
annarrar ríkisstofnunar til að sinna lögbundnum skyldum sínum á
stórum hluta landsins. Hins vegar væri sjálfsagt að tilkynna eða
hafa samráð um hugsanlegar rannsóknir. Nefna má að mikilvægt
rannsóknartæki Minjastofnunar á síðustu árum til að kortleggja
fornleifar í landinu er notkun dróna. Tryggja þarf að stofnunin sé
undanþegin ákvæðum um flýgildi (nefnd t.d. í 27. gr. frumvarps-
draganna), enda taka starfsmenn stofnunarinnar fullt tillit til
aðstæðna, eins og varps o.fl. Það þarf að koma skýrt fram að sækja
skuli um leyfi vegna fornleifarannsókna í þjóðgörðum eða
friðlýstum svæðum til Minjastofnunar Íslands, sem leitar umsagnar
Þjóðgarðastofnunar áður en ákvörðun um leyfisveitingar er tekin.
Farið skuli að lögum um menningarminjar nr. 80/2012 og reglum
nr. 621/2019 um veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa
jarðrask í för með sér þegar veitt eru leyfi til fornleifarannsókna í
þjóðgörðum og friðlýstum svæðum. Hafi þjóðgarðar áhuga á að láta
rannsaka minjar eða fara í framkvæmdir sem hafa áhrif á minjar
ber þeim að sækja um leyfi til Minjastofnunar Íslands.

Einnig má benda á ákvæði 25. og 26. gr. frumvarpsins um
framkvæmdir og rask, en nauðsynlegt er að hafa samband við
Minjastofnun vegna allra framkvæmda sem hafa jarðrask í för með
sér, sbr. t.d. 23. gr. laga um menningarminjar. Í þessum greinum
frumvarpsins er einnig fjallað um að "hvers konar rask" sé óheimilt
innan þjóðgarðsins ef ekki sé gert ráð fyrir því í stjórnunar og

verndaráætlun. Spyrja má hvaða afleiðingar það hefur fyrir t.d. veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem sannarlega geta haft töluvert jarðrask í för með sér eða innviðaupbyggingu Minjastofnunar á friðlýstum minjastöðum sem hugsanlega byggja á öðrum verndaráætlunum, á grundvelli laga um menningarminjar. Varðandi 32. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um eftirlit Þjóðgarðastofnunar, þá má áréttta að ef um menningarminjar eða menningarlandslag er að ræða, þar sem minjar teljast vera í hættu, þá eiga samskipti lögreglu eða annarra eftirlitsstjórnvalda að vera við Minjastofnun Íslands.

Einnig má nefna sem dæmi miðlunarhlutverk Minjastofnunar samkvæmt lögum um menningarminjar, en þar segir í 22. gr.: ”Minjastofnun Íslands skal sjá til þess að friðlýstar fornleifar eða minjastaðir séu auðkennd með sérstökum merkjum. Upplýsingaskilti eða aðrar merkingar við friðlýstar fornleifar skulu vera í samræmi við reglur sem stofnunin setur og skal staðsetning þeirra vera háð samþykki stofnunarinnar. Minjastofnun Íslands er heimilt að fjarlægja skilti eða aðrar merkingar sé gerð þeirra og staðsetning ekki í samræmi við reglur sem stofnunin setur og kynmir.” Spyrja má hvort ekki þurfi að taka fullt tillit til þessa í frumvarpsdrögunum þar sem fjallað er um miðlun upplýsinga (sbr. 2. gr. frumvarpsins um fræðslu).

Hér hafa nokkur dæmi verið nefnd til að vekja athygli á að framkvæmd laga um menningarminjar nr. 80/2012 mun hafa býsna viðtæk áhrif á framkvæmd þeirra laga sem hér eru í undirbúningi um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða og virðist skorta nokkuð á samþættingu frumvarpsdraganna að minjalögum. Vernd náttúru, menningarminja og landslags á auðvitað ekkert að þurfa að stangast á, enda er stefnt að sama markmiði, að tryggja vernd og varðveislu náttúru, landslags og minja og nýta á sjálfbæran hátt.

Efling minjavörslunar á landsvísu

Minjastofnun Íslands fagnar þeim góðu áformum um að efla náttúru- og minjavernd í landinu og lítur svo á að aukið hlutverk þjóðgarða við vernd og eftirlit með menningarminjum geti orðið til heilla fyrir framkvæmd minjavörslunar. Með því móti má samnýta krafta og fjármagn til verndar bæði náttúru og menningarminjum á umræddum svæðum. Það má hins vegar spyrja hvers vegna hin nýja Þjóðgarðastofnun, sem hefur enga sérstaka þekkingu á málaflokki minjavörslu, skuli fá fjármagn til að sinna málaflokki, sem er lögbundið hlutverk annarrar stofnunar.

Í 23. gr. minjalaga þar sem fjallað er um minjar í hættu stendur: „*Stofnunin skal hafa samráð við Umhverfisstofnun þegar fjallað er um blandaðar minjar, þ.e. menningarminjar sem einnig teljast til náttúruminja.*“

Minjastofnun hefur í gegnum tíðina unnið samkvæmt þessari grein og ekki verið með neina tilburði til að fara inn á verksvið Umhverfisstofnunar vegna blandaðra minja. Minjastofnun Íslands benti á í fyrri umsögn og ítrekar nú að það myndi einfalda málið ef stofnunin hefði fulltrúa með föst sæti í ráðum og stjórnun Þjóðgarðastofnunar og þjóðgarða og gæti þá sinnt stjórnsýslu-hlutverki sínu með samráði í gegnum þessi ráð og stjórnir. Í 16. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að einn fulltrúi í stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum skuli tilnefndur af þeim ráðherra sem fer með málefni menningarminja. Minjastofnun telur mikilvægt að það verði aðili sem hafi sérþekkingu á málefnum minjavörslu og mætti jafnvel kveða skýrar á um það í greininni. Öllum þessum aðilum er ætlað hlutverk sem er lögformlegt hlutverk hlutverk Minjastofnunar Íslands eins og friðlýsing menningarminja og menningarlandslags innan þjóðgarða og eftirlit og stjórnun slíkra svæða, gerð verndar- og stjórnunaráætlana, stefnumótun sem snertir menningarminjar og menningarlandslag (á hendi bæði stjórnna, sbr. gr. 7, 15, 16 og 18 og umdæmisráða sem skipuð eru samkvæmt 12. gr.) og leyfisveitingar vegna rannsókna. Það er í raun stórfurðulegt að Minjastofnun Íslands sé haldið frá slíkri ákvarðanatöku og henni sé einungis ætlað umsagnarhlutverk um þessi mál. Það getur ekki verið að það sé vilji yfirvalda að nefndir og stjórnir þar sem ekki er að finna þá sérfræðinga sem fást við menningarminjavernd á Íslandi eigi að fara að taka slíkar ákvarðanir. Það getur ekki verið vilji yfirvalda að færa slíka ákvarðanatöku til sveitarfélaga, náttúrufræðinga, ferðageirans og frjálstra félagasamtaka.

Minjastofnun Íslands fagnar því sem fram kemur í frumvarpinu að auka eigi framlög til þessa mikilvæga málaflokks sem náttúru- og minjavernd er og til rekstrar Þjóðgarðastofnunar og þjóðgarða sem munu ná yfir um 40% landsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir auknum kostnaði upp á 700-800 milljónir vegna þessa. Vinna starfsfólks Minjastofnunar mun aukast verulega vegna verkefna innan þjóðgarða og er eðlilegt að gera ráð fyrir auknum fjárveitingum til þeirrar stofnunar líka.

Undirbúningur friðlýsinga sem unnið er að hjá Umhverfisstofnun hefur aukið verulega vinnu hjá Minjastofnun Íslands undanfarin ár. Á sama tíma og Umhverfisstofnun var eflað verulega hefur Minjastofnun ekki verið eflað að sama skapi. Hefur stofnunin þurft að sleppa eða velta á undan sér mikilvægum verkefnum til að sinna þessu. Stofnunin fékk ekki fjármagn á sama hátt og Umhverfisstofnun til að ráða sérfræðinga sem gátu einbeitt sér að friðlýsingaverkefnum heldur varð starfsfólkið að bæta þeim verkefnum á önnur störf. Um er að ræða yfir 20 staði / svæði, þar á meðal Þjórsárdal sem minjavarslan hefur haft umsjón með allt frá þriðja áratug 20 aldar vegna fornminjanna sem dalurinn er þekktastur fyrir. Þau verkefni sem séð er að Minjastofnun þurfi að sinna í samvinnu við Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða á komandi

árum mun auka enn álag á stofnunina. Um er að ræða stefnumótun, friðlýsingar, gerð verndaráætlana og stjórnunaráætlana vegna menningarminja og viðhalds þeirra og miðlunar upplýsinga um minjarnar og menningarlandslagið. Vænta má að efla þurfi Minjastofnun Íslands á minjasvæðunum vegna þessa.

Að mati Minjastofnunar Íslands verður að huga vandlega að því hvernig frumvarp þetta taki til málaflokks, sem er hjá öðru ráðuneyti, til að stjórnsýsla hans flækist ekki verulega. Minjastofnun Íslands telur að sjónarmið um málefnaleg valdmörk stofnanna innan stjórnsýslunnar leiði til þess að ákvarðanir um menningarminjar séu teknar af Minjastofnun. Fulltrúar Minjastofnunar Íslands hafa í gegnum tíðina setið í nefndum og ráðum á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytis og hefur átt mjög gott samstarf við sérfræðinga sem sinna náttúruvernd á Íslandi.

Virðingarfyllst,



Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður

Þór Hjaltalín
Sviðsstjóri minjavarðasviðs