

Alþingi - nefndasvið
Bt. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík



Minjastofnun
Íslands

The Cultural
Heritage Agency
of Iceland

Aðalskrifstofa
Suðurgata 39
101 Reykjavík
(354) 570 13 00
www.minjastofnun.is
Kennitala: 440113-0280

Reykjavík, 29. janúar 2021

MÍ202012-0050/ 6.00 / K.H.S./Þ.Hj.

Efni: Frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð, 369. mál.

Minjastofnun Íslands hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð (þingskjal 461-369 mál), stjórnarfrumvarp sem lagt hefur verið fram á Alþingi af umhverfis- og auðlindaráðherra.

Frumvarpið snertir verulega starfsemi minjaverndar á Íslandi. Hvorki umhverfis- og auðlindaráðuneytið né pólitísk nefnd sem vann fyrstu drög um Miðhálandisþjóðgarð höfðu frumkvæði að því að kalla fulltrúa Minjastofnunar Íslands, sem fer með framkvæmd laga um minjavörslu á Íslandi, á fund til að ræða efni frumvarpsins.

Eftir að frumvarpið birtist í samráðsgátt gerði Minjastofnun miklar og alvarlegar athugasemdir við efni þess og gerir hún það enn. Fulltrúum stofnunarinnar var boðið á fund í umhverfis- og auðlindaráðuneyti í kjölfarið til að skýra mál sitt. Í frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi virðist í engu hafa verið tekið tillit til athugasemda Minjastofnunar. Frumvarpið hefur ekki batnað frá fyrri drögum hvað menningarminjar varðar. Það er von Minjastofnunar Íslands að Alþingi nái að snúa frumvarpinu af þeirri braut sem í því er mörkuð. Eins og frumvarpið er nú flækir það verulega stjórnýslu minjaverndar á Íslandi. Í frumvarpinu er umhverfis- og auðlindaráðuneytið að taka sér vald frá öðru ráðuneyti og frá ríkisstofnun sem fer með framkvæmdavald í minjavernd á Íslandi. Í frumvarpinu er verið að móta stefnu sem er ekki í samræmi við þá stefnu sem mörkuð hefur verið í minjavernd og unnið er að um þessar mundir í samráði við fagræðuneyti minjaverndar.

Verði frumvarpið að lögum eins og það er nú er verið að hverfa frá evrópskri hefð í minjavörslu, sem á sér 200 ára sögu á Íslandi og þess í stað verið að taka upp bandarískt kerfi sem tíðkast innan þjóðgarða þess lands. Þetta er verið að gera án aðkomu þeirra sem best þekkja til minjavörslu á Íslandi.

Hugmyndafræðin sem sérfræðingar í minja- og umhverfisvernd starfa samkvæmt er ekki sú hin sama og þekking þeirra sem fást við málaflokkana er ólík. Áhersla í minjavernd er á nýtingu og vernd í sátt við landeigendur og samfélagið. Vert er að benda á að starfandi eru tvær alþjóðlegar skrifstofur og sérfræðinefndir innan flestra landa, sem sérhæfa sig í hvorum málaflokki fyrir sig, og leitar Heimsminjaskrifstofan í París aðstoðar þeirra þegar fjallað er um minjar sem óskað

**Kristín Huld
Sigurðardóttir**
Forstöðumaður
kristinhuld@minjastofnun.is

er eftir að fá á Heimsminjaskrá UNESCO. Annars vegar er það ICOMOS, (<https://www.icomos.org/fr>) með sérfræðingum í minjavernd og hins vegar IUCN (<https://www.iucn.org/>) sem er á sviði náttúruverndar.

Flækjustig vegna verndar menningarminja mun aukast og valdmörk verða óljós ef frumvarpið um Hálandisþjóðgarð fer óbreytt í gegn. Það er óásættanlegt að ekki komi skýrt fram í frumvarpinu að lög um menningarminjar nr. 80/2012 gildi um menningarlandslag og þær menningarminjar sem eru innan fyrirhugaðs þjóðgarðs.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hin nýja stofnun, Hálandisþjóðgarður, fari ekki aðeins með vernd náttúru, heldur einnig menningarminja og það sem nefnt er í frumvarpinu „*sögu og menningu*“ (sjá 3. gr.). Þar er jafnframt gert ráð fyrir að stjórn þjóðgarðsins, sem í sitja 11 fulltrúar, þar af enginn fulltrúi Minjastofnunar, og sex svæðisbundin umdæmisráð sem í hverju fyrir sig sitja 9 fulltrúar, fari með umsjón svæðisins, gerð stjórnunar- og verndaráætlana og fari með leyfisveitingar og stefnumótun, sbr. 9. og 12. gr.

Í 11. gr. er gert ráð fyrir að fulltrúi Minjastofnunar Íslands sitji sem áheyrnarfulltrúi fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan rekstrarsvæðisins. Óljóst er hver á að meta það hvenær fulltrúinn er kallaður inn.

Minjar og menningarlandslag eru órofa þáttur í öllum þjóðgarðinum. Eins og sést glöggt í 3. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012, sem fylgir hér á eftir þá eru ýmsar þær minjar sem fólk tengir við náttúruna einfaldlega menningarminjar, t.d. gamlar leiðir og vörður og fleira sem fræðast má um í greininni sem hér fylgir.

„Fornleifar teljast hvers kyns mannvistarleifar, á landi, í jörðu, í jökli, sjó eða vatni, sem menn hafa gert eða mannaverk eru á og eru 100 ára og eldri, svo sem:

a. búsetulandslag, skrudgarðar og kirkjugarðar, byggðaleifar, bæjarstæði og bæjarleifar ásamt tilheyrandi leifum mannvirkja og öskuhauga, húsaleifar hvers kyns, svo sem leifar kirkna, bænhúsa, klaustra, þingstaða og búða, leifar af verbúðum, naustum og verslunarstöðum og byggðaleifar í hellum og skútum,

b. vinnustaðir þar sem aflað var fanga, svo sem leifar af seljum, verstöðvum, bólum, mógröfum, kolagröfum og rauðablæstri,

c. tún- og akurgerði, leifar rétta, áveitumannvirki og aðrar ræktunarminjar, svo og leifar eftir veiðar til sjávar og sveita,

d. vegir og götur, leifar af stíflum, leifar af brúm og öðrum samgöngumannvirkjum, vöð, varir, leifar hafnarmannvirkja og bátalægi, slippir, ferjustaðir, kláfar, vörður og önnur vega- og siglingamerki ásamt kennileitum þeirra,

e. virki og skansar og leifar af öðrum varnarmannvirkjum,

f. þingstaðir, meintir hörgar, hof og vé, brunnar, uppsprettur, álagablettir og aðrir staðir og kennileiti sem tengjast siðum, venjum, þjóðtrú eða þjóðsagnahefð,

g. áletranir, myndir eða önnur verksummerki af manna völdum í hellum eða skútum, á klettum, klöppum eða jarðföstum steinum og minningarmörk í kirkjugörðum,

h. haugar, dysjar og aðrir greftrunarstaðir úr heiðnum eða kristnum sið,

i. skipsflök eða hlutar þeirra.

Fornminjar njóta friðunar nema annað sé ákveðið af Minjastofnun Íslands.“

(Lög um menningarminjar nr. 80/2012, 3. gr.).

Minnt skal á að Lög um menningarminjar nr. 80/2012 eru í fullu gildi. Til þeirra var vandað, lögín eru metnaðarfull og byggja á langri hefð. Þeirra er hins vegar að engu getið í fyrirbyggjandi frumvarpi. Þar er vísað til laga um náttúruvernd og að þau gildi um ákveðin atriði innan þjóðgarðsins, en lög um menningarminjar, sem heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti, eru hvergi nefnd á nafn. Samkvæmt nógildandi lögum fer Minjastofnun Íslands með vernd menningarminja

í landinu í umboði mennta- og menningarmálaráðherra. Miðhálandisþjóðgarður mun taka yfir um 30% landsins og spyrja má hvort það sé vilji löggjafans að færa málaflokk minjavörslu yfir til þjóðgarðsins, hægt og hljótt og umræðulaust og yfir til umhverfis- og auðlindaráðherra? Ljóst er að þetta mun skapa mikla óvissu um framkvæmd laga og um valdmörk stofnana. Eitt augljóst óvissuefni snertir leyfisveitingar vegna fornleifarannsókna innan þjóðgarðsins. Er það vilji löggjafans að náttúrufræðistofnanir, náttúrufræðingar og félagasamtök sem hafa enga þekkingu á fornleifum og fornleifarannsóknum, fari að veita fornleifafræðingum heimild til fornleifarannsókna og hafi með þeim eftirlit? Er það vilji löggjafans að þessir aðilar fari að stýra málaflokki sem þeir hafa takmarkaða þekkingu á?

Með frumvarpinu er verið að innleiða nýja stefnu í minjavörslu á Íslandi að fyrirmynd þjóðgarða eins og þeir eru reknir vestan hafs, í N-Ameríku. Farið er fram með þessa stefnubreytingu hér í frumvarpinu án nokkurrar umræðu meðal þeirra sem gerst þekkja til málaflokksins. Það virðist vera að almenningur átti sig ekki á valdmörkun milli stofnana og ráðuneyta og að málaflokkurinn hefur verið utan Þjóðminjasafns Íslands í 20 ár. Þekking á nútíma minjavernd var því ekki fyrir hendi í pólitísku nefndinni sem mótaði hugmyndina um hálandisþjóðgarð, þótt yfirvöld hafi eflaust treyst að svo væri. Afleiðingin er að með þessu frumvarpi, skapast fullkomin óvissa um framkvæmd laga um menningarminjar, enda virðast frumvarpshöfundar ekki hafa fengið nauðsynlega sérfræðiaðstoð í málefnum minjavörslu. Allt frumvarpið ber þessum þekkingarskorti vitni, enda fjallar frumvarpið ekkert um vernd menningarminja, heldur virðist menningarminjum og „sögu og menningu“ bara vera hnýtt aftanvið það sem þessi nýja stofnun á að gera án þess að hugað væri að stjórnsýslu og flækjustigi.

Þegar fyrstu heildarlögin um náttúruvernd voru samþykkt árið 1956 (lög nr. 48/1956) var náttúruverndin sett undir mennta- og menningarmálaráðuneytið þar sem minjaverndin var fyrir. Fyrstu heildarlögin um minjavernd höfðu verið sett árið 1907. Náttúruverndin var í mennta- og menningarmálaráðuneytinu þar til umhverfis- og auðlindaráðuneytið tók til starfa árið 1990.

Þegar þessi fyrstu heildarlög um náttúruvernd voru sett var horft til þess að náttúruvernd tengdist vissulega menningu. Markmiðið var ekki að náttúruverndin tæki að sér stjórnsýslu jarðfastra menningarminja. Menningartengingin var frekar hugsuð til að stýra hegðun manna og segja sögu svæða út frá málefnum náttúruverndar. Lögunum var ætlað að hindra menn í að vinna spjöll á náttúrunni. Þeim var einnig ætlað að friða náttúruminjar, varðveita landsvæði fyrir ágangi manna og stuðla að góðri umgengni í náttúrunni. Það var líka hugað að félagslegri náttúruvernd, þ.e. að greiða fyrir því að almenningur gæti átt kost á að njóta náttúrunnar. Það var verið að friðlýsa jurtir, dýr og jarðmyndanir út frá „náttúrufræðilegu eða öðru menningarlegu sjónarmiði“, ekki menningarminjarnar á svæðinu (frumvarp sem varð að lögum um náttúruvernd nr. 48/1956, 1. gr. b. liður).

Kristján Eldjárn var þjóðminjavörður á þessum tíma. Samkvæmt 10. gr. frumvarpsins átti þjóðminjavörður að sitja fundi náttúruverndarráðs þegar fjallað var um landsvæði eða náttúrumyndanir sem hefðu fornfræðilegt gildi. Það var ekki verið að kalla hann inn vegna menningarminja þar sem hann fór sjálfur með þann málaflokk.

Í athugasemdum við frumvarp sem varð að Náttúruverndarlögum nr. 47/1971 var lögð áhersla á stofnun þjóðgarða. Þar segir að engin einstök náttúruverndar-

framkvæmd sameini á jafn ákjósanlegan hátt náttúrufræðileg, menningarleg og félagsleg sjónarmið **náttúruverndar** og er hér verið að vísa til markmiða laganna frá 1956. Hér er ekki gert ráð fyrir að þjóðgarðar taki að sér stjórnsýslu minjaverndar innan þjóðgarða enda situr þjóðminjavörður þá náttúruverndarþing (4.gr.) en hlutverk þess var að fjalla um náttúruvernd landsins og gera tillögur um röðun verkefna sem það taldi brýnast að leysa innan náttúruverndar. Náttúruverndarþing kaus síðan náttúruverndarráð sem fór með framkvæmd náttúruverndarinnar.

Með lögum um náttúruvernd nr. 93/1996 er lögð áhersla á að lögunum beri að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt (1. gr.). Þarna er þjóðminjavörður ekki lengur fulltrúi á náttúruverndarþingi (19. gr.) heldur er áherslan á náttúrustofnanir. Lögð er áhersla á friðun landslags út frá náttúru eða að **söguleg helgi hvíli á landslaginu út frá náttúrufræði** (28. og 29. gr.). Hér er ekkert verið að fjalla um málefnið út frá menningarminjum enda sá þjóðminjavörður þá um þann málaflokk og þar til málaflokkurinn færðist yfir til Fornleifaverndar ríkisins 2001.

Stóra breytingin og í raun ruglingur og ranghugsun verður með lögum um náttúruvernd nr. 44/1999. Þar er sett í 3. mgr. 1. gr. að lögin eigi að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af **náttúru landsins og menningarminjum** og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Á þessum tíma var til ríkisstofnun, rétt eins og nú, sem fékkst við stjórnsýslu jarðfastra menningarminja. Í gildi voru þjóðminjalög þar sem fjallað var um þennan þátt (þjóðminjalög nr. 89/1989: <https://www.althingi.is/alttext/stjt/1989.088.html>). Hvernig það gat gerst að sérfræðingar sem fengust við náttúruvernd töldu eðlilegt að skrifa málaflokk sem hefur ekki með náttúruvernd að gera inn í sín lög á þessum tíma er ómögulegt að skilja. Eflaust hefur þeim gengið gott eitt til en manngæskan hefur í gegnum árin sífellt aukið flækjustigið fyrir minjavörsluna. Í skýringum með frumvarpinu er sagt að í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins sé tekið tillit til aukinnar umræðu um menningarminjar og nauðsyn þess að þjóðin kynnist þeim. Af þeim sökum var sett inn í lögin að þau ættu að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum. Ekki er ljóst hvaða aukna umræða þetta var en sambærilegt ákvæði hefur lengi verið í lögum um menningarminjar. Enda var til staðar stofnun sem sá um þessi mál. Það sem þurfti þarna var aukin innspýting fjár inn í málaflokk minjaverndar en ekki að náttúrugeirinn væri að taka málaflokkinn yfir. En slíkt fyrirkomulag er í andstöðu við það sem þekkist í löndunum í kringum okkur, þar sem minja- og náttúrugeirarnir eru aðskilin fagsvið sem vinna samt saman.

Til að losna við þennan stærsta vanda sem við blasir í frumvarpinu og eyða réttaróvissu varðandi stjórnsýslu menningarminja þá þyrfti að taka skýrt fram í lögum um Hálendisþjóðgarð, að **um menningarminjar og menningarlandslag innan þjóðgarðsins gildi lög um menningarminjar nr. 80/2012** og að þau séu þannig réttþærri lögum um þjóðgarðinn hvað menningarminjar og menningarlandslag varðar.

Minjastofnun hefur áður vakið athygli á ýmsum þeim miður góðu afleiðingum sem þessi nýju lög um þjóðgarðinn myndu hafa á framkvæmd minjavörslu. Fyrri umsagnir um Hálendisþjóðgarð og þjóðgarðastofnun, sem Minjastofnun hefur gefið, fylgja því með þessari umsögn til fróðleiks sem fylgiskjöl. Rétt er samt að draga fram hér nokkur atriði sem Minjastofnun vill vekja sérstaka athygli á.

- Það er óásættanlegt að ekki komi skýrt fram í lögum um Hálandisþjóðgarð að lög um menningarminjar nr. 80/2012 gildi um minjar og menningarlandslag innan þjóðgarðsins. Annað gæti skapað óvissu um hvor löggin væru rétt hærrí innan þjóðgarðsins.
- Það er óásættanlegt að í frumvarpinu er Minjastofnun meðhöndluð sem áheyrnarfulltrúi í málum sem hún hefur ákvörðunarvald um á sama tíma og áhugamannafélög taka ákvarðanir um þau mál sem lúta framkvæmdavaldi Minjastofnunar.
- Nauðsynlegt er að fulltrúar Minjastofnunar sitji í stjórnnum og ráðum þjóðgarðsins til að tryggja fullt samráð og stytta boðleiðir við yfirstjórn menningarminja í landinu. Þannig er hægt að tryggja að lögum um menningarminjar sé framfylgt í þjóðgarðinum. Það getur ekki verið hlutverk stjórnar og ráða þjóðgarðsins að taka neinar stefnumarkandi ákvarðanir um menningarminjar. Minjastofnun þarf sína aðila í stjórn og ráðum á forsendum menningarminjanna og umboðs síns frá mennta- og menningarmálaráðuneyti eins og það er skilgreint í lögum sem Alþingi setti árið 2012.

Hér á eftir verða taldar upp ítarlegri athugasemdir sem Minjastofnun Íslands telur rétt að vekja sérstaka athygli á:

1. Ef frumvarpið verður samþykkt óbreytt er verið að skapa óvissu um vernd og stjórnsýslu minjavörslu á um 30% landsins og flækja með því verulega framkvæmd laga um menningarminjar nr. 80/2012. Það að lagafrumvarpið teygir sig inn í minjavörsluna mun valda hættu á valdþurrð sem mun skaða minjavernd á Íslandi. Til að komast hjá þessum vanda þyrfti að setja inn ákvæði í lögum sem væri eitthvað á þessa leið:

Menningarminjar.

Um menningarminjar og menningarlandslag innan þjóðgarðsins gilda lög um menningarminjar, nr. 80/2012. Minjastofnun Íslands annast verndun og vörslu menningarminja í landinu öllu og fer með ákvörðunarvald í málefnum sem varða menningarminjar og menningarlandslag.

Orðalag þarf að vera skýrt svo ekki skapist vafi á að allar ákvarðanir er varða menningarminjar skulu teknar af Minjastofnun Íslands sem er sú stofnun sem fer með stjórnsýslu menningarminja.

2. Svo virðist sem horft hafi verið til Norður Ameríku þegar frumvarpið var samið. Hérlandis byggir minjavarsla hins vegar á rótgróinni evrópskri hefð. Auk þess hefur minjavarslan á Íslandi þróast töluvert frá því að hún var skilin frá Þjóðminjasafni Íslands fyrir 20 árum. Starfsfólk Minjastofnunar Íslands hefur yfirburðapekkingu á málaflokknum og hefur átt í náinni samvinnu við systurstofnanir í Evrópu allan þann tíma. Starfsfólkið hefur m.a. unnið stefnu á vegum Evrópuráðsins um minjavernd í Evrópu á 21. öldinni (European Heritage Strategy for the 21st Century: <https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/strategy-21>). Það hefur í áratugi setið í stjórnnum og nefndum evrópskra samtaka og forstöðumanna minjastofnana í Evrópu. Svo sem European Heritage Heads Forum

(<https://www.ehhf.eu/>) og European Archaeological Council (<https://www.europae-archaeologiae-consilium.org/>) og verið virk í samstarfi og verkefnum forstöðumanna minjastofnana á Norðurlöndunum, norrænnu ráðherra-nefndarinnar og ICOMOS, sem eru frjáls félagasamtök og ráðgjafar UNESCO um menningarminjar.

3. Vernd menningarminja hefur mun lengri hefð á Íslandi en náttúruverndin. Á undanförunum árum hefur náttúruverndin haft meiri byr en minjavernd. Það er einfaldlega engin ástæða til þess að eyðileggja þekkingu og reynslu á minjaverndinni með því að setja lög í fljótfærni þar sem afleiðingar þeirra fyrir samfélagið hafa ekki verið hugsaðar að fullu.

4. Minjastofnun Íslands hefur lengi átt fulltrúa í ráðgjafarnefnd Þjóðgarðs Snæfellsjökuls og í Breiðafjarðarnefnd, vegna minja á þessum svæðum, og átt í mjög góðu samstarfi þar. Stjórnirnar þar eru ekki að taka ákvarðanir um menningarminjar heldur tryggir þessa seta fullt samráð milli stofnananna og styttri boðleiðir. Fulltrúar minjavörslunnar fengu aldrei aðkomu að Vatnajökulsþjóðgarði og hafa starfsmenn þar unnið verkefni sem hafa haft neikvæð áhrif á minjar án þess að ræða við Minjastofnun.

5. Í lögum um menningarminjar nr. 80/2012 er lögð áhersla á samvinnu við náttúrugeirann (Umhverfisstofnun) þegar fjallað er um blandaðar minjar, þ.e. menningarminjar sem teljast einnig til náttúruminja. Náttúrugeirinn virðist hins vegar hafa misskilið þessa lagagrein á þá vegu í sínum lögum að sá geiri ætti að sinna stjórnarsýslu menningarminja á náttúruverndarsvæðum.

6. Í umfjöllun um stjórn Hálandisþjóðgarðs í kafla II eru taldir upp aðilar sem tilnefna skulu fulltrúa í stjórn hans. Athygli vekur að enginn þessara samtaka hafa sérstaklega með menningu og menningarminjar að gera þrátt fyrir að yfirlýst markmið Hálandisþjóðgarðs sé að vernda náttúru og menningarminjar. Hlutverk stjórnar er m.a. að móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við 3. gr. frumvarpsins. Ekki er hægt að sjá að slíkt sé mögulegt án aðkomu Minjastofnunar sem fer með ákvörðunarvald í málefnum menningarminja.

7. Gert er ráð fyrir að á hverju rekstrarsvæði Hálandisþjóðgarðs verði eitt umdæmisráð skipað af ráðherra og eiga þar sæti 9 fulltrúar. Fulltrúar þessir eru tilnefndir sameiginlega af sveitarfélögum auk þess sem útivistarsamtök, umhverfisverndarsamtök, bændasamtök Íslands og ferðaþjónustusamtök tilnefna hver sinn fulltrúa. Gert er ráð fyrir að fulltrúar Minjastofnunar Íslands sitji fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan rekstrarsvæðisins og séu áheyrnarfulltrúar. Hvernig og hver eigi að meta hvenær tilefni er til að kalla inn fulltrúa Minjastofnunar kemur ekki fram. Á því svæði sem Hálandisþjóðgarður á að ná yfir eru ekki eingöngu friðlýstar menningarminjar heldur einnig tugir þúsunda aldursfriðaðra menningarminja, þ.e. minja sem eru 100 ára og eldri, auk yngri menningarminja og menningarlandslags sem geta haft mikla þýðingu og hátt varðveislugildi fyrir umhverfið og samfélagið í kring og einnig á landsvísu. Reynslan sýnir að ekki er alltaf augljóst frá upphafi hvaða ákvarðanir og framkvæmdir munu hafa áhrif á menningarminjar. Hafa starfsmenn Minjastofnunar stundum orðið varir við að innan þjóðgarða hafi menn farið fram úr sér í framkvæmdum sem hafa áhrif á minjar án þess að erindi hafi borist til stofnunarinnar. Í ljósi þess að eitt helsta markmið Hálandisþjóðgarðs er verndun minja er augljóst að fulltrúi Minjastofnunar verður að hafa fasta setu í umdæmisráðum. Minjastofnun rekur skrifstofur um allt land og þar starfa sérfræðingar sem hafa reynslu og þekkingu á

menningarminjum og lagaumhverfi þeirra. Ekki er hægt að fela það fólki úr pólitísku umhverfi eða atvinnu- og áhugamannasamtökum úr umhverfisgeiranum og ferðapjónustu að taka ákvarðanir um hvenær málefni varði menningarminjar eða falli undir lög um menningarminjar. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að umdæmisráð á að hafa umsjón með gerð tillögu að stefnu, gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir viðkomandi rekstrarsvæði, veita umsögn um drög að atvinnustefnu og önnur málefni sem ástæða þykir til að bera undir ráðið auk þess að fjalla um umsóknir um leyfi til nýtingar lands og landsréttinda. Allt eru þetta mál sem varða minjar og minjavörslu með einum eða öðrum hætti.

8. Að lokum er rétt að benda á að lög um Hálendisþjóðgarð munu hafa áhrif á og skapa óvissu um framkvæmd laga um menningarminjar með margvíslegum hætti. Of langt mál yrði að telja upp allar þær flækjur sem geta skapast. Nefna má sem dæmi að í lögum um menningarminjar er gerður greinarmunur á *aldursfriðuðum* minjum (100 ára og eldri) og *friðlýstum* minjum, sem njóta ríkari verndar (en það er mennta- og menningarmálaráðherra sem friðlýsir). Spyrja má hvaða verndarstöðu myndu menningarminjar hafa innan hins friðlýsta þjóðgarðs? eru þær þar með *friðlýstar* eða erum við komin með nýjan verndarflokk menningarminja? Myndu ákvæði laga um menningarminjar gilda um þær, eins og þær væru *friðlýstar*? Er það þá ekki lengur mennta- og menningarmálaráðherra sem friðlýsir? Um þetta er fjallað ítarlega í fylgiskjali um frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun (fylgiskjal 2).

Annað dæmi mætti taka af veitingu leyfa til fornleifarannsókna. Hver mun gefa leyfi til fornleifarannsókna innan þjóðgarðsins? Samkvæmt gildandi lögum er það Minjastofnun Íslands sem veitir slík leyfi og hefur eftirlit með framkvæmd þeirra. Hér mun flækjustigið augljóslega aukast.

Þriðja dæmið sem mætti nefna snertir stefnumótun og verndaráætlanir. Samkvæmt gildandi lögum á Minjastofnun að móta stefnu um vernd menningarminja innan þjóðgarða sem annars staðar. Mikilvægt er að tryggja fullt samráð um mótun slíkrar stefnu við þjóðgarðsins þannig að stefna, verndaráætlanir- og stjórnunarátætlanir Hálendisþjóðgarðs og Minjastofnunar gangi ekki hverjar gegn annarri. Þetta er hægt að tryggja með aðkomu Minjastofnunar að stjórn þjóðgarðsins og umdæmisráðum.

Fjórða atriðið sem mætti nefna er að ýmis viðfangsefni/álitamál sem falin eru Hálendisþjóðgarði í frumvarpinu er hlutverk Minjastofnunar samkvæmt gildandi lögum um minjavernd. Þar mætti nefna samning verk- og fjárhagsáætlana um viðhald friðlýstra minja (Lög um menningarminjar, 21. gr.). Gerð friðlýsingaskilmála (Lög um menningarminjar, 19. gr.) og gerð verndaráætlanna. Hér þarf með einhverjum hætti að tryggja virkt samstarf um framkvæmdina.

Einnig mætti nefna ýmsar spurningar og óvissu sem vakna um rannsóknar- og eftirlitshlutverk Minjastofnunar með menningarminjum innan þjóðgarðsins. 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). Minjastofnun á ekki að þurfa leyfi annarrar ríkisstofnunar til að sinna

lögbundnum skyldum sínum á stórum hluta landsins. Hins vegar er sjálfsagt og nauðsynlegt að tilkynna eða hafa samráð um hugsanlegar rannsóknir.

Svo mætti spyrja um miðlunarhlutverk Minjastofnunar, en í lögum um menningarminjar 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 kynnir". Þetta gildir innan þjóðgarða sem annars staðar.

Hér hefur aðeins verið tæpt á fáu einu varðandi ýmis atriði sem stangast beinlínis á við framkvæmd laga um menningarminjar. Ljóst er að hér er á ferðinni stefnubreyting á sviði minjavörslu sem er lítt ígrunduð og myndi skapa stórkostlega réttaróvissu um málaflokkinn og skerða lögbundið hlutverk undirstofnunar mennta- og menningarmálaráðuneytisins, þ.e. Minjastofnunar Íslands varðandi vernd, eftirlit, kynningu, rannsóknir, innviðauppbýggingu og aðgengismál að minjastöðum.

Virðingarfyllt,



Kristín Huld Sigurðardóttir

Þór Hjaltalín

Forstöðumaður

Sviðsstjóri minjavarðasviðs

Fylgiskjöl:

1. Hálandisþjóðgarður. Umsögn Minjastofnunar Íslands 21. janúar 2020
2. Þjóðgarðastofnun og þjóðgarðar. Umsögn Minjastofnunar Íslands 22. janúar 2020



Minjastofnun
Íslands

The Cultural
Heritage Agency
of Iceland

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík 21. janúar 2020
MÍ202001-0052/0.01/ I.S.K.

Suðurgata 39
101 Reykjavík

(354) 570 13 00

postur@minjastofnun.is
www.minjastofnun.is

Kennitala: 440113-0280

Frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð

Minjastofnun Íslands hefur nú til umsagnar drög að frumvarpi til laga um Hálandisþjóðgarð sem kynnt voru í samráðsgátt Stjórnarráðsins og dagsett 18. desember 2019. Áður hafa verið kynntar í samráðsgátt stjórnvalda hugmyndir nefndar að einstökum þáttum Hálandisþjóðgarðs og áform um frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð sem Minjastofnun hefur fjallað um og gert athugasemdir við.

Á Íslandi eru í fullu gildi lög um menningarminjar nr. 80/2012. Minjastofnun Íslands annast framkvæmd minjavörslunnar samkvæmt þeim lögum og mun stofnun Hálandisþjóðgarðs hafa veruleg áhrif á starfsemi stofnunarinnar.

Minjastofnun Íslands vekur athygli á ekkert samráð var haft við stofnunina meðan á vinnu tveggja nefnda um Hálandisþjóðgarð stóð yfir. Stofnunin vakti athygli á því innan umhverfis- og auðlindaráðuneytis, en þrátt fyrir það voru fulltrúar hennar aldrei boðaðir á fundi nefndanna heldur var þeim gefin kostur á að koma með umsagnir eins og hver annar þjóðfélagsþegn og sækja kynningarfundum sem ætlaðir voru almenningi.

Minjastofnun Íslands lítur svo á að stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands geti orðið til heilla fyrir náttúruvernd og gagnast minjavörslu í landinu ef vel er að verki staðið. Allar breytingar á lögum, reglum og verklagi í þá átt þarf hins vegar að vinna með virkri aðkomu Minjastofnunar og mennta- og menningarmálaráðuneytis. Mikilvægt er að vel sé staðið að slíkri framkvæmd og að hún verði í samræmi við stefnu stjórnvalda í báðum málaflokkum og að öll aðkoma þjóðgarða að minjavernd sé unninn í náinni samvinnu við lögbundin yfirvöld minjaverndar í landinu.

Koma þarf skýrt fram í lagafrumvarpi um Hálandisþjóðgarð að um menningarminjar og menningarlandslag gildi lög um menningarminjar nr. 80/2012 og skal ávallt farið eftir þeim þegar fjallað er um menningarminjar og menningarlandslag. Minjastofnun telur nauðsynlegt að bætt verði við grein sambærilegri grein 22 sem finna má í drögum að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða en þó með þeim breytingum sem Minjastofnun telur nauðsynlegar í umsögn sinni um það frumvarp og hún verði sem hér segir:

22. gr.
Menningarminjar

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

Orðalag þarf að vera skýrt svo ekki skapist vafi á að allar ákvarðanir er varða menningarminjar skulu teknar af Minjastofnun Íslands sem er sú stofnun sem fer með stjórnsýslu þeirra. Minjastofnun Íslands er því ekki umsagnaraðili fyrir Hálendisþjóðgarð heldur fer hún með ákvörðunarvald í málefnum menningarminja og menningarlandslags.

Í umfjöllun um stjórn þjóðgarðs í kafla II eru taldir upp aðilar sem tilnefna fulltrúa í stjórnina. Athygli vekur að engir þeirra hafa sérstaklega með menningu og menningarminjar að gera þrátt fyrir að yfirlýst markmið Hálendisþjóðgarðs sé að vernda náttúru og menningarminjar. Hlutverk stjórnar er m.a. að móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við 3. gr. Ekki er hægt að sjá að slíkt sé mögulegt án aðkomu Minjastofnunar sem fer með ákvörðunarvald í málefnum menningarminja og hefur það lögbundna hlutverk að móta stefnu um menningarminjar á Íslandi (sjá lög um menningarminjar nr. 80/2012 7.gr. og 11.gr.). Í ljósi þess að náð samstarf þarf að vera milli Hálendisþjóðgarðs og Minjastofnunar Íslands telur Minjastofnun nauðsynlegt að fulltrúi stofnunarinnar sitji í stjórn þjóðgarðsins. Nú þegar sitja starfsmenn Minjastofnunar í Breiðafjarðarnefnd og ráðgjafarnefnd þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og reynist það fyrirkomulag vel.

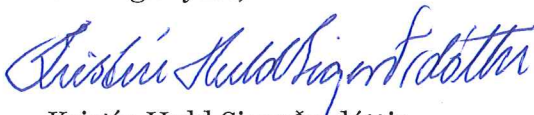
Gert er ráð fyrir að á hverju rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs verði eitt umdæmisráð skipað af ráðherra og eiga þar sæti 9 fulltrúar. Fulltrúar þessir eru tilnefndir sameiginlega af sveitarfélögum auk þess sem útivistarsamtök, umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og ferðaþjónustusamtök tilnefna hver sinn fulltrúa. Gert er ráð fyrir að fulltrúar Minjastofnunar Íslands sitji fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan rekstrarsvæðisins. Hvernig og hver eigi að meta hvenær tilefni sé til að kalla inn fulltrúa Minjastofnunar kemur ekki fram. Á því svæði sem Hálendisþjóðgarður á að ná yfir eru ekki eingöngu friðlýstar menningarminjar heldur einnig tugir þúsunda aldursfríðaðra menningarminja auk yngri menningarminja sem geta haft mikla þýðingu og hátt varðveislugildi fyrir umhverfið og samfélagið í kring og á landsvísu. Reynslan sýnir að ekki er alltaf augljóst frá upphafi hvaða ákvarðanir og framkvæmdir muni hafa áhrif á menningarminjar. Hafa starfsmenn Minjastofnunar oft orðið varir við að innan þjóðgarða hafi menn farið fram úr sér í framkvæmdum sem hafa áhrif á menningarminjar án þess að erindi hafi borist til stofnunarinnar. Í ljósi þess að eitt af helstu markmiðum Hálendisþjóðgarðs er verndun

menningar og minja þykir Minjastofnun nauðsynlegt að fulltrúi Minjastofnunar hafi fasta setu í umdæmisráðum. Minjastofnun rekur skrifstofur um allt land og þar er starfsfólk með sérþekkingu á menningarminjum og lagaumhverfi þeirra og mikla þekkingu á menningarminjum á sínu landsvæði. Ekki er hægt að fela það áhugafólki um minjavernd að taka ákvarðanir um hvenær málefni varði menningarminjar eða falli undir lög um menningarminjar. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að umdæmisráð á að hafa umsjón með gerð tillögu að stefnu, gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir viðkomandi rekstrarsvæði, veita umsögn um drög að atvinnustefnu og önnur málefni sem ástæða þykir til að bera undir ráðið auk þess að fjalla um umsóknir um leyfi til nýtingar lands og landsréttinda. Allt eru þetta mál sem varða minjar og minjavörslu með einum eða öðrum hætti.

Í III. kafla er til umfjöllunar starfsemi í þjóðgarðinum og landnýting. Minjastofnun Íslands bendir á að hefðbundnar nytjar eru hluti af menningu svæðisins og menningarlandslagi. Skal umfjöllun um slíka nýtingu og umferð tengdri henni unnin í samráði við Minjastofnun Íslands. Öll starfsemi, landnýting og þjónusta á svæði Hálandisþjóðgarðs sem getur haft áhrif á menningarminjar er háð leyfi Minjastofnunar Íslands.

Minjastofnun Íslands bendir á að samhliða stofnun Hálandisþjóðgarðs sé nauðsynlegt að gert sé ráð fyrir auknu fjármagni til stofnunarinnar. Minjastofnun fer með minjavörslu á landinu öllu þar með talið fyrirhuguðu þjóðgarðssvæði. Minjastofnun Íslands hefur nú þegar þurft að verja miklum tíma í vinnu vegna friðlýsinga og verndunaráforma á vegum Umhverfisstofnunar og umhverfis- og auðlindaráðuneytis á sama tíma og hún hefur þurft að sleppa og velta mikilvægum og nauðsynlegum verkefnum á undan sér vegna fjárskorts. Ekki hefur verið gert ráð fyrir auknu fjármagni til stofnunarinnar af hálfu yfirvalda í tengslum við þessa vinnu sem er til komin vegna áherslu á friðlýsingar. Ljóst er að útgjöld Minjastofnunar og vinnuálag muni aukast verulega með stofnun þjóðgarðs. Er því nauðsynlegt að efla Minjastofnun Íslands eigi að vera hægt að uppfylla markmið þjóðgarðsins um verndun menningarminja.

Virðingarfyllst,



Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður



Inga Sóley Kristjónudóttir
Verkefnastjóri

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 stjórnsýslu 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 verkaskiptingun 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 náið 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 kynnir.” 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 stjórnunum 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 stjórna, 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