

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík



Minjastofnun
Íslands

The Cultural
Heritage Agency
of Iceland

Suðurgötu 39
101 Reykjavík

www.minjastofnun.is
Kennitala: 440113-0280

7. september 2018
MÍ201808-0079/ 6.00 / P.H.

Frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun (Drög 25. júlí 2018)

Umsögn Minjastofnunar Íslands

Minjastofnun Íslands hefur nú til umsagnar frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun sem er til kynningar hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Minjastofnun vekur athygli á að stofnunin hefur ekki haft neina aðkomu að frumvarpsgerðinni þótt verið sé að fjalla um stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir menningarminjar á landflæmi sem þekur um 20% landsins. Stofnuninni var hvorki gefið tækifæri til að taka þátt í vinnu við frumvarpið né við gerð reglugerðar um þjóðgarðinn Snæfellsjökul eða Breiðafjarðarnefnd, en stofnunin hefur fram að þessu átt fulltrúa í ráðgjafanefnd þjóðgarðsins og Breiðafjarðarnefnd. Ekki er gert ráð fyrir sérstakri aðkomu Minjastofnunar í frumvarpinu sem hér er kynnt, hvorki í stjórn Þjóðgarðsstofnunar, þjóðgarða né í ráðum eða sem umsagnaraðili. Minjastofnun hefur miklar og alvarlegar athugasemdir við það og þau frumvarpsdrög sem hér liggja fyrir. Verður hér fyrst fjallað almennt um frumvarpið en síðan gerðar athugasemdir við einstakar greinar þess.

Almennt um frumvarpið

1. Skörun frumvarpsins við lög um menningarminjar nr. 80/2012.

Um menningarminjar á Íslandi eru í fullu gildi ***lög um menningarminjar nr. 80/2012***. Tilgangur þeirra laga er að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Lögin eiga að tryggja eftir föngum varðveislu menningarminja í eigin umhverfi, auðvelda aðgang og kynni þjóðarinnar af menningarminjum og greiða fyrir rannsóknum á þeim. Sérstök stofnun, Minjastofnun Íslands, annast framkvæmd verndunar og vörslu menningarminja í landinu samkvæmt lögum nr. 80/2012 í umboði mennta- og menningarmálaráðherra. Lög um menningarminjar fjalla ekki einungis um fornleifar, sem eru skilgreindar sérstaklega í gr. 3, heldur einnig um húsvernd og flutning gripa úr landi.

Í drögum að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun er fjallað um menningarminjar og aðkomu nýrrar Þjóðgarðastofnunar að þeim málaflokki. Frumvarpið víkur að engu leyti að hlutverki og skyldum Minjastofnunar en víða er augljós skörun við lög um menningarminjar nr. 80/2012 og starfssvið Minjastofnunar Íslands. Í frumvarpinu er því víða verið að fjalla um valdsvið sem liggur hjá annarri stofnun en þeirri sem verið er að semja lög um.

Minjastofnun gerir alvarlega athugasemd við þessa skörun á starfssviðum tveggja ríkisstofnana og hugsanlega tilfærslu ábyrgðar og verkefna frá viðeigandi fagstofnun yfir til pólitískra aðila og hagsmunaaðila. Líkt og lagaframvarpið stendur nú mun það flækja lagaumhverfi minjavörslu verulega, gera verkferla óljósari, gera ábyrgð óljósa og mögulega færa verkefni frá sérhæfðu fagfólki sem nú starfar að málaflokki menningarminja. Hin nýja Þjóðgarðastofnun mun hafa í umsjá sinni landssvæði, bæði á hálendi sem og í byggð, þar sem finna má mikinn fjölda fornleifa sem og friðuð og friðlýst mannvirki. Það er ljóst að breytingar þessar á lagaumhverfi menningarminja eru málaflokknum ekki til heilla og verður komið betur að því í athugasemdum við einstakar greinar.

Gera þarf viðeigandi breytingar á lagafrumvarpinu á þann veg að skýrt sé hver séu lagaleg mörk Minjastofnunar og Þjóðgarðastofnunar þannig að hvor geti sinnt sínu hlutverk í framtíðinni án þess að vafamál komi upp. Minjastofnun Íslands er sú stjórnáætlunastofnun sem annast framkvæmd minjavörslu. Einnig þarf að skýra aðkomu Minjastofnunar að stjórnunar- og verndunaráætlunum vegna menningarminja innan marka þjóðgarða og náttúruverndarsvæða. Einnig mætti hugsa til þess, vegna mikilvægis þess málaflokks sem Minjastofnun sinnir innan þjóðgarða, að fulltrúar stofnunarinnar sitji í stjórn Þjóðgarðsstofnunar og þjóðgarða landsins.

2. Minjavarsla í þjóðgördum þarf að taka mið af framkvæmd minjavörslu á landsvísu.

Þegar lesið er yfir frumvarpsdrögin er ljóst að Þjóðgarðastofnun og þjóðgördum er ætlað að hafa víðtækt hlutverk í náttúruvernd. Til viðbótar við þetta hlutverk í náttúruvernd virðist sem vernd *sögu og menningar* eða *menningarminja* sé gjarnan hnýtt aftan við, allt að því tilviljanakennt í hinum ýmsu lagagreinum, án þess að mikil hugsun eða greining liggi þar að baki. Þessi skortur á forsendum kemur einnig berlega í ljós þegar lesið er yfir greinargerðina með frumvarpinu, en þar er nánast hvergi rætt um vernd menningarminja og alls ekkert um hvernig verkefni þjóðgarða snerta framkvæmd laga um menningarminjar eða hvernig starfsemi þjóðgarða samræmist stefnu stjórnvalda um minjavernd á landsvísu. Það er t.d. ekki haft eitt orð um það að menningarlandslag Þingvalla er á heimsminjaskrá Unesco. Er það eitt og sér sett undir stjórn Þingvallaneftindar sem er mjög sérstakt þar sem Minjastofnun hefur umsjón með öllum fornleifum á Þingvöllum og leyfisveitingar varðandi minjarnar.

Þrátt fyrir að engu sé vikið að Minjastofnun í frumvarpsdrögum er ábyrgð á menningarminjum innan þjóðgarða á hendi Minjastofnunar og gilda um þær

minjar líkt og aðrar minjar í landinu lög um menningarminjar nr. 80/2012. Minjastofnun telur ástæðu til að benda á að öll réttindi og skyldur Minjastofnunnar vegna minja halda sér gagnvart Þjóðgarðsstofnun, umdæmaráði, stjórn þjóðgarðs eða viðlíka stjórnvaldi verði þetta frumvarp samþykkt í þeirri mynd sem það er kynnt nú.

Ef að samþykkt óbreyttra draga að lögum um Þjóðgarðsstofnun yrði myndi það þyngja alla stjórnsýslu varðandi minjar innan þjóðgarðanna verulega. Má þar sem dæmi nefna að ekkert má framkvæma í tengslum við friðaðar eða friðlýstar menningarminjar samkvæmt lögum nr. 80/2012, nema með leyfi Minjastofnunar, en það endurspeglast ekki í drögunum. Slíkar framkvæmdir kunna einnig að vera háðar einhverjum skilyrðum samkvæmt stjórnunar- og verndaráætlun skv. 27. gr. draganna. Þótt framkvæmdaraðili uppfylli slík skilyrði er hann ekki undanþeginn ábyrgð samkvæmt lögum nr. 80/2012. Stjórnvöld á grundvelli draganna verða heldur ekki undanskilin gildissviði laga nr. 80/2012, þ.m.t. XII. kafla þar sem vikið er að skaðabótum, dagsektum, gjöldum og refsivíðurlögum.

Einnig má nefna að samkvæmt frumvarpsdrögunum verða áætlanir um verndun þjóðgarða, þ.m.t. minja staðfestar af ráðherra. Í tilviki þjóðgarða er það ráðherra umhverfis- og auðlindamála. Á hinn bóginn heyrir Minjastofnun og lög nr. 80/2012 undir mennta- og menningarmálaráðherra. Af því er ljóst að verði drögin óbreytt að lögum er sú staða uppi að tveir ráðherrar munu fara með „æðsta“ vald er varðar verndun menningarminja innan þjóðgarða. Ábyrgð á minjunum myndi þannig eftir orðanna hljóðan heyra undir báða ráðherra og undirstofnun í nafni ráðherra í hvoru tilviki. Slíkt er óheppilegt ef enginn formlegur samráðsvettvangur er til staðar milli þeirra stjórnvalda sem er ætlað að sinna eftirliti hvoru fyrir sig í nafni síns ráðherra. Þannig er sú staða hugsanleg, að á grundvelli 3. mgr. 7. gr. laga nr. 80/2012 væri sett heildarstefna um verndun og varðveislu menningarminja sem kynni að stangast á við stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarða um sömu menningarminjar samkvæmt drögunum.

Gera má ráð fyrir að stjórnsýsla í tengslum við menningarminjar innan þjóðgarða muni ekki verða einfaldari verði drögin samþykkt óbreytt. Hins vegar má hugsanlega koma í veg fyrir mögulega árekstra með því að tryggja í frumvarpsdrögunum aðkomu Minjastofnunar í stjórnnum og þar með að gerð stjórnunar- og verndaráætlana, ásamt samræmingu við aðrar áætlanir er varða andlag stjórnunar- og verndaráætlana eftir atvikum.

3. Skilgreiningar, m.a. á þjóðgördum og hlutverki þeirra.

Telja má óheppilegt í frumvarpsdrögunum hversu skilgreiningum er ábótavant. Þannig er að engu leyti vikið að því hvað til að mynda jarðminjar eða menningarminjar séu í skilningi laganna. Menningarminjar eru á hinn bóginn skilgreindar í lögum um menningarminjar nr. 80/2012. Sömuleiðis telur Minjastofnun að skýrari sýn vanti á hver sé tilgangur og hlutverk þjóðgarða og hvert hlutverk þeirra er varðandi náttúru- og minjavernd. Skilgreina mætti

hugtakið *þjóðgarður*, líkt og gert er með hugtakið *náttúruverndarsvæði* (sbr. 2. gr.). Er það t.d. hlutverk þjóðgarða að sinna mati á umhverfisáhrifum vegna framkvæmda, þar á meðal áhrifum á menningarminjar? Eiga þjóðgarðarnir að veita umsagnir um skipulagsmál og gefa leyfi til rannsókna, jafnvel einnig til fornleifarannsókna? Eða er þjóðgarður meira eins og safn, sem hirðir um umhverfið og varðveitir náttúru og minjar á sínu svæði, miðlar upplýsingum um þær og hefur þær til sýnis, ánægju og upplifunar fyrir ferðalanga?

4. Valddreifing og stjórnun

Eitt af markmiðum lagagerðarinnar um Þjóðgarðastofnun virðist vera að auka valddreifingu í náttúru- og minjavernd í landinu. Sérstakar stjórnir eru settar yfir þjóðgarðana, auk svæðisráða og umdæmisráða, þar sem reynt er að auka hlut og aðkomu heimamanna að stjórn náttúruverndarmála í sinni heimabyggð og er það vel. Minjastofnun telur það galla að í ráð og stjórnir eru fyrst og fremst settir sveitarstjórnarmenn og fulltrúar hagsmunasamtaka á sviði náttúruverndar og ferðamála í héraði, sem ætlað er að setja stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir viðkomandi svæði. Með þessu er verið að færa ákvörðunarvaldið frá fagaðilum yfir í svæðis- og jafnvel hagsmunapólitík.

Annað af markmiðum lagagerðarinnar ætti að vera að einfalda stjórnun og framkvæmd náttúruverndar í landinu. Minjastofnun fær ekki betur séð en að það verði býsna flókið hvað varðar stjórnun og ábyrgð. Yfir þjóðgarðinum á Þingvöllum er nú komin, auk Þingvallanefndar, sérstök stjórn yfir þjóðgarðinum, forstöðumaður Þjóðgarðastofnunar og þjóðgarðsvörður. Umdæmisráð hafa svo yfirumsjón með gerð stjórnunar- og verndaráætlaða fyrir friðlýst svæði en veita umsagnir um aðrar stjórnunar- og verndaráætlanir. Þótt flækjustigið sé ekki alveg eins hátt yfir hinum þjóðgördunum, Vatnajökulsþjóðgarði og þjóðgarðinum Snæfellsjökli, þá er það einnig flókið og hætta á hagsmunaárekstrum og óeiningu milli hinna ýmsu hópa sem hafa aðkomu að málefnum þjóðgarðanna.

Varðandi umdæmisráðin sem kynnt eru í frumvarpinu þá virðast þau hugsuð út frá kerfi sem tíðkast í minjavörslunni, þ.e.a.s. að þau hafi einhverja samsvörun við minjaráðin sem veita Minjastofnun ráðgjöf. Samkvæmt 10. gr. laga um menningarminjar skulu minjaráðin vera: *samráðsvettvangur hvers minjasvæðis sem ætlað er að fjalla um menningarminjar, varðveislu þeirra og nýtingu í þágu samfélagsins í samráði við Minjastofnun Íslands og höfuðsöfn*. Að sumu leyti er verið að búa til tvöfalt, og jafnvel margfalt kerfi, um eitthvað sem mætti einfalda til muna. Áberandi er að þrátt fyrir aukið hlutverk þjóðgarða og Þjóðgarðastofnunar við vernd menningarminja þá hefur minjavarslan enga formlega aðkomu samkvæmt frumvarpinu að stjórnun þessara svæða. Slíkt er óásættanlegt fyrir minjavörsluna þar sem fjöldi minja í umsjón Minjastofnunar Íslands, friðaðra jafnt sem friðlýstra, er á öllum þessum svæðum. Þá má ekki gleyma að Minjastofnun Íslands hefur aðkomu að gerð friðlýsingarskrár skv. náttúruverndarlögum með fulltrúum í ráðgjafarnefnd.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Minjastofnun gerir athugasemdir við eftirfarandi greinar í drögum að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun:

- Í 3. mgr. 1. gr. segir: „Þá gilda löginn um verndun náttúrufars, sögu og menningar innan þjóðgarða [...]“

Athugasemd 1:

Hér er skörun við tilgang laga um menningarminjar nr. 80/2012. Skýrt þarf að vera að lög um menningarminjar hafi meira vægi ef álitamál koma upp varðandi menningarminjar, sbr. skilgreiningu þeirra í lögum nr. 80/2012.

- Í 4. gr. segir:

Friðlýsa má sem þjóðgarð stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag og/eða eru mikilvæg í menningarlegu eða sögulegu tilliti.

Friðlýsingin skal miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins. Leggja skal áherslu á fræðslu og upplýsingar í þessu skyni. Þá er tilgangur friðlýsingar að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðs og á landinu öllu.

Hafa skal samráð við viðkomandi sveitarstjórn áður en landsvæði í sveitarfélaginu er friðlýst sem þjóðgarður.

Athugasemd 2:

Hér er skörun milli frumvarpsins og gildandi laga nr. 80/2012. Greinarmunur er gerður á friðlýstum minjum og friðuðum í lögum um menningarminjar og fylgja ólíkir skilmálar og kvaðir þessum tveimur flokkum minja. Ef friðlýsa á svæði sem þjóðgarð á grundvelli mikilvægi þess í menningar- eða sögulegu tilliti, þá gæti það valdið misskilningi og mögulega lagalegri óvissu um stöðu einstakra minja innan þess svæðis. Það þarf að vera skýrt að minjar innan friðlýsts þjóðgarðs verði ekki sjálfkrafa að friðlýstum minjum.

Samkvæmt 11. og 18. gr. laga um menningarminjar er það hlutverk Minjastofnunar að gera tillögu til ráðherra um friðlýsingu menningarminja.

- Í 5. gr. segir:

Markmið með stofnun þjóðgarðs samkvæmt lögum þessum er að:

- 1. Vernda náttúru og sögu svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.*
- 2. Gefa almennungi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu svæðisins.*
- 3. Stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins.*
- 4. Leitast við að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.*

Athugasemd 3:

Ofantalin markmið sem snúa að menningarminjum; verndun, kynning og rannsóknir, heyra öll undir Minjastofnun Íslands skv. lögum um menningarminjar nr. 80/2012. Í 11. gr. kemur fram að Minjastofnun hefur eftirlit með fornleifum í landinu, friðuðum og friðlýstum húsum og mannvirkjum og vinnur að stefnumörkun um verndun þeirra. Minjastofnun setur einnig reglur og skilyrði um rannsóknir fornleifa sem hafa jarðrask í för með sér, veitir leyfi til rannsókna og hefur eftirlit með öllum fornleifarannsóknum í landinu. Einnig er bent á 22. gr., en þar segir í 2. mgr.: „Minjastofnun Íslands skal sjá til þess að friðlýstar fornleifar eða minjastaðir séu auðkennd með sérstöku 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.”

Eitt ofantaldra markmiða með stofnun Þjóðgarðs er að *stuðla að rannsóknum á svæðinu* og er þá væntanlega átt við fornleifarannsóknir jafnt og aðrar rannsóknir. Fornleifarannsóknir eru þeirrar náttúru, ólíkt flestum rannsóknum á sviði náttúruvísinda, að með fornleifauppgreftri er frumheimildinni eytt, þ.e. það sama verður ekki grafið nema einu sinni. Það kann því að skjóta skökku við að ein ríkisstofnun hvetji til rannsókna á einhverju sem önnur ríkisstofnun er að reyna að stuðla að verndun á, jafnvel með friðlýsingu. Það er faglegt mat hverju sinni hvort heimila skuli rannsóknir. Samkvæmt 39. gr. laga um menningarminjar skulu rannsóknir á friðlýstum fornleifum, þjóðminjum, aðeins vera heimilar í undantekningartilfellum.

- Í greinum 6-8 er fjallað um að ráðherra ákveði friðlýsingu og stækkanir þjóðgarðanna.

Athugasemd 4:

Í textanum er ekki ljóst hvaða ráðherra myndi leggja til friðlýsingu menningarminja innan þjóðgarðsins. Í dag er það mennta- og menningarmálaráðherra sem ákveður friðlýsingu menningarminja að fenginni tillögu Minjastofnunar skv. 3. mgr. 18. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012. Gera þarf skýra grein fyrir þessu atriði og tryggja samvinnu við minjaverndaryfirvöld. Minjastofnun fær ekki séð hvernig hægt er að vinna að friðlýsingu innan þjóðgarða án þess að stofnunin komi að vinnunni sem ákvarðanaaðili. Minjastofnun veitir ekki ráðgjöf eða umsögn til annarrar stofnunar um það sem Minjastofnun hefur lögformlega valdheimild yfir.

- Í 2 mgr. 9. gr. segir: *Heimilt er með samþykki landeiganda að friðlýsa land sem þjóðgarð eða hluta hans. Gerður skal samningur milli ráðherra og landeiganda um slíka friðlýsingu, að fenginni tillögu Þjóðgarðastofnunar, þar sem m.a. kemur fram hvaða landnýting er heimil á svæðinu.*

Athugasemd 5:

Ekki er hægt að taka ákvarðanir um breytingar á landnýtingu án þess að taka tillit til laga um menningarminjar. Ákvarðanir sem þessar fela einnig í sér ákvarðanatöku en ekki einungis umsagnir af hálfu Minjastofnunar Íslands.

- 3. kafli fjallar um stjórnun Þjóðgarðsstofnunar. Í 13. gr. er fjallað um umdæmisráð. Þar segir að viðkomandi sveitarfélög skuli eiga fulltrúa sem og féлага- og hagsmunasamtök. Hlutverk umdæmisráðs er að hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði.

Athugasemd 6:

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að fyrirmynd umdæmisráða séu minjaráð sem kveðið er á um í lögum um menningarminjar, en minjaráð eru hugsuð til ráðgjafar fyrir Minjastofnun. Augljóst er að starfssvið og hlutverk umdæmisráða er mun viðameira en fyrirmyndin gefur efni til, skv. 13. gr. hafa umdæmisráð yfirumsjón með gerð tillagna að stjórnunar- og verndaráætlunum. Þar með hafa umdæmisráð meiri áhrif á menningarminjar innan þeirra starfssvæðis en viðkomandi minjaráð.

Í grunninn samræmist það ekki lögum um menningarminjar nr. 80/2012 að stýring og verndun menningarminja sé í höndum ráðs skipuðu af fulltrúum sveitarstjórna og útivistar- og ferðamálasamtaka. Minjastofnun Íslands er stjórnsýslustofnun sem annast framkvæmd minjavörslu í samræmi við ákvæði laga um menningarminjar. Það fyrirkomulag sem skilgreint er í 13. gr. laga um Þjóðgarðastofnun brýtur þar í bága við lög nr. 80/2012. Þetta sýnir einnig að aðkoma minjavörslunnar að Þjóðgarðastofnun þarf að vera sterk og skýr og þá helst í gegnum stjórn stofnunarinnar en jafnframt í gegnum umdæmis- og eða svæðisráð hvers þjóðgarðs.

- Í greinum 14 – 17 er fjallað um stjórnir náttúrusvæða, þjóðgarðsins á Þingvöllum, Vatnajökulspjóðgarðs og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls. Í hverja stjórn er m.a. tiltekið að skipa skuli fulltrúa sveitarfélaga, umhverfissamtaka og útivistarsamtaka. Í 1. mgr. 19. gr. segir m.a. um hlutverk stjórna þjóðgarða: *Stjórn hvers þjóðgarðs hefur umsjón með náttúruvernd og vernd menningarminja í viðkomandi þjóðgarði.*

Athugasemd 7:

Með hliðsjón af hlutverki stjórna náttúrusvæða og þjóðgarða er eðlilegt að sú fagstofnun sem fer lagalega með málaflokk menningarminja í landinu hafi þar aðkomu. Það verður t.d. að teljast nokkuð sérkennilegt að minjavarðslan skuli ekki hafa neina formlega aðkomu að gerð stjórnunar- og verndaráætlana á Þingvöllum, þar sem þjóðgarðurinn er á heimsminjaskrá UNESCO sem menningarlandslag. Varðandi 17. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um stjórn þjóðgarðsins á Snæfellsnesi, er jafnvel um að ræða nokkra afturför, en Minjastofnun Íslands hefur haft þar fulltrúa í stjórn mörg undanfarin ár. Ruglingurinn komst á þegar Vatnajökulspjóðgarður var stofnaður en þar gleymdist að gera ráð fyrir aðkomu minjaverndarinnar (Fornleifavernd ríkisins og síðar Minjastofnun) í stjórn þjóðgarðsins.

- Í 19. - 22. gr. er fjallað um hlutverk stjórna og svæðisráða í þjóðgörðum og svo hlutverk Þingvallanefndar.

Athugasemd 8:

Hér er óljóst með hvaða hætti þessar stjórnir hafa “umsjón með vernd menningarminja”. Ljóst er að hlutverk þessara stjórna skarast við lögbundið hlutverk Minjastofnunar Íslands, en hvergi er gert ráð fyrir að stofnunin komi að málum sem ákvörðunaraðili varðandi menningarminjar.

- Í 23. gr. kveður á um samstarf. Þar er einvörðungu fjallað um innra samstarf stjórna, nefnda og ráða Þjóðgarðsstofnunar í milli.

Athugasemd 9:

Hér þyrfti að bæta við ákvæðum um samstarf við fagstofnanir ríkisins, sem hafa lögformlegt hlutverk með minjum innan þjóðgarða, þar sem skörun er á hlutverkum og aðkomu.

- Í 26. gr. Er fjallað um miðlæga stoðþjónustu, sem m.a. hefur það hlutverk að undirbúa friðlýsingar.

Athugasemd 10:

Ekki er vel ljóst hvaða þýðingu slíkar friðlýsingar hafa á vernd menningarminja eða verndarlega stöðu þeirra. Eru þær þar með friðlýstar eða gildir einfaldlega áfram um þær ákvæði aldursfriðunar samkvæmt lögum um menningarminjar? Þessi grein gengur einfaldlega ekki upp út frá lögum nr. 80/2012.

- Í 27.- 28. gr. er fjallað um gerð stjórnunar- og verndaráætlana, en þar segir að þetta sé meginstjórnntæki þjóðgarða. Þar er fjallað um vöktun, landnýtingu, öryggismál, framkvæmdir af ýmsu tagi, aðgengi o.fl.

Athugasemd 11:

Hvað menningarminjar varðar, þá falla þessi verkefni innan stjórnsýslu Minjastofnunar Íslands og þurfa slíkar áætlanir að taka mið af heildarstefnu Minjastofnunar Íslands. Mikilvægt er að eyða allri óvissu um valdsvið stofnana hér.

- Í 29. gr. sem fjallar um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana segir m.a. að *hverskonar jarðrask innan þjóðgarðs er óheimil ef ekki er gert ráð fyrir þeim í stjórnunar- og verndaráætlun.*

Athugasemd 12:

Hér vakna spurningar um jarðrask vegna fornleifarannsókna. Í einhverjum tilfellum er jafnvel hugsanlegt að ráðast þurfi í björgunarrannsóknir með skömmum fyrirvara og það er Minjastofnun Íslands sem tekur ákvarðanir um slíkar rannsóknir. Samkvæmt 21. gr. laga um menningarminjar hefur Minjastofnun rétt til að gera það sem stofnunin telur að gera þurfi til að tryggja varðveislu menningarminja, þar með talið að framkvæma nauðsynlegan uppgröft. Ekki er gert ráð fyrir að stofnunin þurfi leyfi landeiganda til þessa, en áður skal gera landeiganda eða ábúanda viðvart. Óljóst er hvaða áhrif verndaráætlanir þjóðgarðs hafa á framkvæmd þessa ákvæðis.

- Í 29. gr. segir jafnframt í lok 3. mgr.: *Að öðru leyti gilda ákvæði náttúruverndarlaga um framkvæmdir í þjóðgörðum.*

Athugasemd 13

Þessi grein gengur ekki upp þar sem ekki er vísað til þess að hér ættu lög nr. 80/2012 að gilda auk laga um náttúruvernd. Hér þyrfti því einnig að bæta við að um framkvæmdir í þjóðgörðum gilda auk ákvæða náttúruverndarlaga, ákvæði í lögum um menningarminjar nr. 80/2012, m.a. 16. gr., 21. gr., 29. gr., 30. gr. og 31. gr.

- Í 2.mgr. 30 gr. segir m.a.: *Heimilar eru framkvæmdir sem miða að því að endurheimta landgæði, verja lífríki, jarðmyndanir og landsvæði, svo sem vegna ágangs manna, dýra eða plantna eða vegna náttúruhamfara, ágangs vatns og sjávar, jarðvegseyðingar eða annarrar röskunar af völdum manna eða náttúru.*

Athugasemd 14:

Hér þarf að bæta við að framkvæmdir til varnar menningarminjum séu heimilar, en að þær skuli unnar í samráði við Minjastofnun.

- Í 6. mgr. 31. gr. segir m.a. að í verndaráætlun skuli gera sérstaka grein fyrir öllum vegum sem heimilt er að aka innan þjóðgarðs.

Athugasemd 15:

Rétt er að vekja athygli á að sumir vegir og „gamlar götur“ teljast til fornleifa. Þær falla undir friðunarákvæði laga um menningarminjar og þar með stjórnslu Minjastofnunar Íslands og skal þar fara að þeim reglum sem Minjastofnun setur. Vörður, sem náð hafa 100 ára aldri, teljast einnig til fornleifa og fellur öll ákvarðanataka varðandi þær undir stjórnslu Minjastofnunar.

- Í 33. gr. er fjallað um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarða og hugsanlega samninga við þjónustuaðila. Þar segir að óheimilt sé að *reka atvinnutengda starfsemi án samnings um slíka starfsemi við Þjóðgarðastofnun.*

Athugasemd 16:

Hvað varðar atvinnutengda starfsemi í tengslum við nýtingu menningarminja innan þjóðgarða, þá þarf Minjastofnun Íslands að koma að slíkum samningi.

- Í 34. gr. er fjallað um leyfisveitingar í þjóðgörðum, m.a. til rannsókna.

Athugasemd 17:

Um fornleifarannsóknir gilda lög nr. 80/2012 og þarf að fá heimild Minjastofnunar til slíkra rannsókna.

Lög um náttúruvernd nr. 60/2013
með innfærðum tillögum að breytingum vegna kynningar á
drögum að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun.
(Dagsett 25. júlí 2018)

Lagðar hafa verið til breytingar á lögum um náttúruvernd til samræmis við drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun. Minjastofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við breytingatillögurnar:

Almennar athugasemdir

Lög um náttúruvernd nr. 60/2013 með innfærðum tillögum að breytingum vegna kynningar á drögum að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun, skarast að nokkru leyti við lög um menningarminjar nr. 80/2012 og eru sumpart með sameiginleg markmið og áherslur. Almennt er jákvætt að stefnt sé í sömu átt en á stöku stað er skörunin óheppileg og gæti valdið lagalegri óvissu.

Í markmiðum laganna, 1.mgr. 1.gr segir: „Þau eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt [...]“

Í 5.mgr. sömu greinar segir enn fremur: „b. Auðvelda umgengni og kynni almennings af náttúru landsins og menningarminjum sem henni tengjast og efla þekkingu og fræðslu um náttúruna.“

Þetta skarast við 1. gr. laga um menningarminjar, en þar segir:

Tilgangur laga þessara er að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða.

Menningarminjar teljast ummerki um sögu þjóðarinnar, svo sem fornminjar, menningar- og búsetulandslag, kirkjugripir og minningarmörk, hús og önnur mannvirki, skip og bátar, samgöngutæki, listmunir og nytjahlutir, svo og myndir og aðrar heimildir um menningarsögu þjóðarinnar. Lög þessi ná einnig til staða sem tengjast menningarsögu.

Lög þessi eiga að tryggja eftir föngum varðveislu menningarminja í eigin umhverfi, auðvelda aðgang og kynni þjóðarinnar af menningarminjum og greiða fyrir rannsóknum á þeim.

Þetta kemur þó ekki að sök svo lengi sem það er skýrt að lög nr. 80/2012 séu æðri öðrum lögum ef upp kemur lagaleg óvissa er varðar menningarminjar.

Á allnokkrum stöðum í lögnum er fjallað um menningarminjar án þess að það hugtak sé útskýrt né vísað í lög um menningarminjar. Einnig eru hugtökin

jarðminjar og náttúruminjar notuð í lögunum. Náttúruminjar eru skilgreindar í 15. mgr. 5. gr. Til mikilla bóta væri að bæta inn skilgreiningum á menningarminjum með vísun í lög nr. 80/2012 annars vegar og jarðminjum hins vegar. Þá er allvíða í lögunum aðeins notað orðið minjar og í einstaka tilfellum má heita óljóst hvort þar sé vísað til náttúruminja, jarðminja eða menningarminja. Einfalt er að skýra þetta með því að bæta forskeytunum náttúru-, jarð- og mennigar- framan við eftir því sem við á.

Athugasemdir við einstakar greinar:

13. gr.

Í 1.mgr. segir m.a.: „Ráðherra ákveður friðlýsingu svæða og friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda og tekur jafnframt ákvörðun um breytingu og afnám friðlýsingar og friðunar.“

Í 2.mgr.: „~~Umhverfisstofnun~~ Þjóðgarðastofnun fer m.a. með eftirlit með framkvæmd laganna, ~~annað en það sem falið er Umhverfisstofnun sbr. 3. mgr.~~, veitir leyfi og umsagnir samkvæmt ákvæðum laganna, ~~þó ekki skv. XI. kafla~~, annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, ber ábyrgð á gerð [stjórnunar- og verndaráætlana] 1) fyrir friðlýst svæði, sinnir fræðslu og veitir ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál. Þá annast stofnunin undirbúning friðlýsinga, metur nauðsynlegar verndarráðstafanir á svæðum sem til greina kemur að setja á framkvæmdaáætlun og sér um kynningu tillögu að endurskoðaðri náttúruminjaskrá og úrvinnslu umsagna vegna hennar.“

Rauðlitaður texti hér að ofan táknar fyrirhugaðar breytingar á lögum um náttúruvernd.

Athugasemd 1:

Athygli er vakin á því að samkvæmt 11. og 18. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012 er það hlutverk Minjastofnunar að gera tillögu til ráðherra um friðlýsingu menningarminja og skv. 3. gr. sömu laga kemur fram að stór landssvæði geta talist til menningarminja, t.d. búsetulandslag.

Samkvæmt tillögu að frumvarpi að lögum um Þjóðgarðastofnun og breytingum á lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd (sbr. 47. gr.), mun Þjóðgarðastofnun einnig geta friðlýst svæði á grundvelli sögu og menningarminja.

Nánnar er kveðið á um undirbúning friðlýsinga í 39. gr. laga nr. 60/2013 þar sem segir m.a.: ”Leita skal samráðs [...] við Minjastofnun Íslands við undirbúning friðlýsingar landslagsverndarsvæðis á grundvelli menningarlegs gildis”

Engu að síður virðast hér geta orðið til tvenns konar friðlýst svæði á sömu forsendum, þ.e. á grundvelli sögu og menningar, en gerðar af tveimur ólíkum stofnunum í umboði tveggja ráðherra.

Af því er ljóst að verði drög að frumvarpi um Þjóðgarðastofnun óbreytt að lögum er sú staða uppi að tveir ráðherrar munu fara með „æðsta“ vald er varðar verndun menningarminja innan þjóðgarða. Ábyrgð á minjunum myndi þannig eftir orðanna hljóðan heyra undir báða ráðherra og undirstofnun í nafni ráðherra í hvoru tilviki. Slíkt kann að vera óheppilegt ef enginn formlegur samráðsvettvangur er til staðar milli þeirra stjórnvaldanna sem er ætlað að sinna eftirliti hvoru fyrir sig í nafni síns ráðherra. Þannig er sú staða hugsanleg, að á grundvelli 3. mgr. 7. gr. laga nr. 80/2012 væri sett heildarstefna um verndun og varðveislu menningarminja sem kynni að stangast á við stjórnunar og verndaráætlun þjóðgarða um sömu menningarminjar samkvæmt drögunum og/eða að sett yrði stefna um verndun menningarminja af Þjóðgarðastofnun sem stangaðist á við stefnu Minjastofnunar.

Hér þarf aðkoma Minjastofnunar Íslands því að vera skýr, ekki aðeins er nauðsynlegt að leitað sé samráðs við undirbúning friðlýsinga heldur þarf Minjastofnun að hafa beina aðkomu að því ferli sem og að gerð stjórnunar- og verndaráætlana að svo miklu leyti sem þær snúa að menningarminjum.

Minjastofnun Íslands er sú stjórnsýslustofnun sem annast framkvæmd og hefur yfirumsjón með minjavörslu í landinu.

Í 47.gr. segir:

*Friðlýsa má sem þjóðgarða stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag **og/eða eru mikilvæg í menningarlegu eða sögulegu tilliti, sbr. lög um Þjóðgarðastofnun.** (Í staðinn fyrir: Þegar tekin er ákvörðun um stofnun þjóðgarðs skal einnig líta til mikilvægis svæðisins í menningarlegu eða sögulegu tilliti.)*

Friðlýsingin skal miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins. Leggja skal áherslu á fræðslu og upplýsingar í þessu skyni.

*Í þjóðgörðum eru allar athafnir og framkvæmdir sem hafa varanleg áhrif á náttúru svæðisins bannaðar nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingarinnar náist. Frjálsa för fólks samkvæmt almannarétti er aðeins hægt að takmarka á afmörkuðum svæðum í þjóðgörðum þar sem það er nauðsynlegt til að vernda plöntur, dýr, menningarminjar eða jarðminjar. **Um verndun náttúrufars, sögu og menningar, undirbúning friðlýsingar, friðlýsingu, stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarða gilda lög um Þjóðgarðastofnun.***

Athugasemd 2:

Hér er líkt og í 13. gr. um skörun við lögbundið hlutverk Minjastofnunar Íslands að ræða. Í 1. mgr. 47. gr. segir að friðlýsa megi stór náttúrusvæði sem eru mikilvæg í menningarlegu eða sögulegu tilliti. Samkvæmt 11. og 18. gr.

laga um menningarminjar nr. 80/2012 er það hlutverk Minjastofnunar að gera tillögu til ráðherra um friðlýsingu menningarminja. Skv. 3. gr. sömu laga kemur fram að stór landssvæði geta talist til menningarminja, t.d. búsetulandslag. Bæta þarf við textann tilvitnun til laga um menningarminjar nr. 80/2012 og ákvæði um aðkomu viðkomandi fagstofnunar sem í þessu tilviki er Minjastofnun Íslands (sjá nánar athugasemd við 13.gr.).

Athugasemd 3:

Í 2. mgr. 47. gr. segir m.a.: „*menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins*“

Aðgengismál og merkingar á minjastöðum kalla á samráð við Minjastofnun Íslands. Vakin er athygli á 22. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012. Mismunandi lög gilda um friðaða minjastaði, á grundvelli 100 ára reglunnar, annars vegar og friðlýsta minjastaði hins vegar.

Athugasemd 4:

Í 3. mgr. 47. gr. segir í breyttum texta að um verndun sögu og menningar gildi lög um Þjóðgarðastofnun. Minjastofnun bendir á að menningarminjar eru friðaðar skv. lögum um menningarminjar nr. 80/2012 og er tilgangur laga þessara að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Minjastofnun Íslands er sú stjórnsýslustofnun sem annast framkvæmd minjavörslu í landinu. Breyta þarf texta 3. mgr. á þann veg að hann endurspegli lagaumhverfi minjavörslu á Íslandi.

Athugasemd 5:

Varðar viðbót við 3. mgr. 47. gr.: „*Um verndun náttúrufars, sögu og menningar, undirbúning friðlýsingar, friðlýsingu, stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarða gilda lög um Þjóðgarðastofnun.*“

Í frumvarpsdrögunum að Þjóðgarðastofnun, eins og þau líta út núna, er ekki kveðið á um aðkomu Minjastofnunar að undirbúningi friðlýsingar, þótt slík klausa sé í 39. gr. laga um náttúruvernd 60/2013. Hér er áréttað það sem fram kom í athugasemd við gr. 13. Hér þarf aðkoma Minjastofnunar Íslands að vera skýr, ekki aðeins er nauðsynlegt að leitað sé samráðs við undirbúning friðlýsinga heldur þarf Minjastofnun að hafa beina aðkomu að því ferli sem og að gerð stjórnunar- og verndaráætlana að svo miklu leyti sem þær snúa að menningarminjum.

52. gr. Fólkvangar.

Að frumkvæði hlutaðeigandi sveitarfélags eða sveitarfélaga og að fengnu álitum ~~Umhverfisstofnunar~~ Þjóðgarðastofnunar er heimilt að friðlýsa landsvæði til útivistar og almenningsnota sem fólkvang. Skal verndun svæðisins miða að því að auðvelda almenningi aðgang að náttúru og tengdum menningarminjum í nánd við þéttbýli til útivistar, náttúrusköðunar og fræðslu. ~~Umhverfisstofnun~~ Þjóðgarðastofnun annast undirbúning stofnunar fólkvangs í samvinnu við viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög.

Athugasemd 6:

Aðgengismál og merkingar á minjastöðum kalla á samráð við Minjastofnun Íslands. Vakin er athygli á 22. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012. Mismunandi lög gilda um friðaða minjastaði, á grundvelli 100 ára reglunnar, annars vegar og friðlýsta minjastaði hins vegar.

81. gr. [Stjórnunar- og verndaráætlun.]

Þjóðgarðastofnun ber ábyrgð á að gerð sé [stjórnunar- og verndaráætlun] 1) fyrir friðlýst svæði. Um gerð og réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarða gilda lög um Þjóðgarðastofnun. Umdæmisráð, sbr. lög um Þjóðgarðastofnun, hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði í sínu umdæmi. Hafi stjórn verið skipuð fyrir friðlýst svæði er yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlunar þess svæðis þó í höndum stjórnar. Þjóðgarðastofnun getur falið hæfum aðilum að annast undirbúning eða gerð tillögu að [stjórnunar- og verndaráætlun] 1) samkvæmt lögum þessum og skal gerður um það samningur þar sem m.a. er kveðið nánar á um umfang verkefnisins og greiðslur fyrir það. Tillaga að [stjórnunar- og verndaráætlun] 1) skal liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar.

Athugasemd 7:

Vísað er til athugasemda Minjastofnunar Íslands við drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðsstofnun. Þar segir í athugasemd 6, við 13. gr. laganna sem fjallar um umdæmisráð:

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að fyrirmynd umdæmisráða séu minjarád sem kveðið er á um í lögum um menningarminjar, en minjarád eru hugsuð til ráðgjafar fyrir Minjastofnun. Augljóst er að starfssvið og hlutverk umdæmisráða er mun viðameira en fyrirmyndin gefur efni til, skv. 13. gr. hafa umdæmisráð yfirumsjón með gerð tillagna að stjórnunar- og verndaráætlunum. Þar með hafa

umdæmisráð meiri áhrif á menningarminjar innan þeirra starfssvæðis en viðkomandi minjaráð.

Í grunninn samræmist það ekki lögum um menningarminjar nr. 80/2012 að stýring og verndun menningarminja sé í höndum ráðs skipuðu af fulltrúum sveitarstjórna og útivistar- og ferðamálasamtaka. Minjastofnun Íslands er stjórnsýslustofnun sem annast framkvæmd minjavörslu í samræmi við ákvæði laga um menningarminjar. Það fyrirkomulag sem skilgreint er í 13. gr. laga um Þjóðgarðastofnun brýtur þar í bága við lög nr. 80/2012. Þetta sýnir einnig að aðkoma minjavörslunnar að Þjóðgarðastofnun þarf að vera sterk og skýr og þá helst í gegnum stjórn stofnunarinnar en jafnframt í gegnum umdæmis- og eða svæðisráð hvers þjóðgarðs.

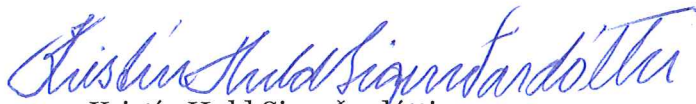
Niðurlag

Minjastofnun Íslands gerir alvarlegar athugasemdir við frumvarpsdrög til laga um Þjóðgarðastofnun dags. 25. júlí 2018 sem endurspeglast sumpart í ofangreindum athugasemdum við breytingartillögur á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 dags. 25. júlí 2018. Það er ljóst að við gerð frumvarpsdraganna hefur ekki verið tekið tillit til laga um menningarminjar nr. 80/2012 og starfssviðs Minjastofnunar Íslands, sem ætti þó að vega býsna þungt þegar verið er að fjalla um vernd og nýtingu menningarminja. Minjastofnun ber ábyrgð á minjavörslu í landinu í umboði mennta- og menningarmálaráðherra og hefur forræði á allri ráðstöfun í tengslum við minjar. Nú er það mennta- og menningarmálaráðuneytið sem fer með stjórn málaflokksins, en ekki er að sjá að haft hafi verið samráð við það ráðuneyti við gerð frumvarpsins. Minjastofnun fær ekki séð hvernig ráðuneyti sem hefur ekki umsjón með menningarminjum á Íslandi getur samið lög sem snertir verulega þann málaflokk. Þeir sem komu að gerð frumvarpsins eru taldir upp í inngangi að greinargerð og er ljóst að enginn þeirra hefur sérþekkingu á málefnum menningarminja eða framkvæmd laga um málaflokkinn. Fyrir vikið skortir heildarsýn um hvernig framkvæmd minjavörslu er háttað í landinu og hvernig henni ætti að vera háttað í þjóðgördunum og á friðlýstum náttúruverndarsvæðum og hvernig hún tengist og samræmist framkvæmd minjavörslu á landsvísu. Mikil vinna var lögð í gerð laga um menningarminjar nr. 80/2012 og stóð sá undirbúningur yfir í mörg ár. Minjavarsla á Íslandi á sér langa hefð og byggir í grunninn á lögum um verndun fornmenja frá 1907. Náttúruverndin á sér mun styttri sögu en hún hefur eflst verulega á undanförunum áratugum og á sér öfluga og duglega stuðningsmenn. Sú umhyggja og vinna í náttúruvernd hefur skilað sér í almennri virðingu þjóðarinnar fyrir náttúru landsins.

Við gerð frumvarps um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða landsins hefur því miður eitthvað brugðist, því í lagafrumvarpinu er gengið fram hjá þeim aðilum sem hafa lögformlegt hlutverk hvað varðar jarðfastar menningarminjar á Íslandi, þar með talið í þjóðgördunum. Minjastofnun Íslands telur það mikilvægt að vandað sé til verka og hin nýju lög verði ekki til þess að flækja

umhverfi minjavörslunnar og skapa óvissu um valdsvið og hlutverk stofnana eins og yrði ef ekki verður unnið betur með frumvarpið og því í raun umbylt. Minjastofnun Íslands lítur svo á að aukið hlutverk þjóðgarða við vernd og eftirlit með menningarminjum geti orðið til heilla fyrir framkvæmd minjavörslu í landinu. Með því móti má samnýta krafta og fjármagn til verndar bæði náttúru og menningarminjum á umræddum svæðum. Allar breytingar á lögum, reglum og verklagi í þá átt þarf hins vegar að gera 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.

Virðingarfyllst,



Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður

