

KRISTÍN HULD SIGURÐARDÓTTIR

NÝ LÖG UM MINJAVERND – HUGLEIÐINGAR UM BREYTT UMHVERFI MINJAVERNDAR

Verulegar breytingar urðu á umhverfi minjaverndar á Íslandi með lögum um menningarminjar sem samþykkt voru á Alþingi í júní 2012 og gengu í gildi 1. janúar 2013.¹ Frá árinu 2001 hafði stjórn-sýsla fornleifa- og húsverndar verið hjá tveimur stofnunum, Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd ríkisins. Við samþykkt laganna voru þær stofnanir sameinaðar í nýja ríkisstofnun, Minjastofnun Íslands. Forsætisráðherra fer með yfirstjórn málaflokksins en felur Minjastofnun Íslands framkvæmd hans. Sér til aðstoðar hefur stofnunin tvær ráðgjafanefndir, fornminjanefnd og húsafriðunarnefnd og einnig minjaráð sem er samráðsvettvangur hvers minjasvæðis fyrir sig sem ætlað er að fjalla um menningarminjar, varðveislu þeirra og nýtingu í þágu samfélagsins. Nýja stofnunin er með höfuðstöðvar í Reykjavík, en undir hana heyra einnig minjaverðir sem starfa á fimm svæðum á landinu, Suðurlandi, Vesturlandi, Norðurlandi vestra og eystra og á Austfjörðum.

Lengi hafði verið ljóst að skipting minjavörslunnar milli tveggja og jafnvel þriggja stofnana, sé Þjóðminjasafn Íslands tekið með, var ekki farsæl fyrir minjavernd á Íslandi. Til þess að útskýra flækjustigið sem við var að fást skal hér tekið sem dæmi friðlýst kirkja með innanstokksmunum og kirkjugarði umhverfis. Fyrir 2013 tók Húsafriðunarnefnd ríkisins allar stjórn-sýslu-ákvæðanir varðandi kirkjuhúsið og fastar innréttingar. Fornleifavernd ríkisins tók ákvæðanir vegna kirkjugarðsins í kring, legsteina og minningarmarka í garðinum. Fornleifavernd ríkisins tók hluta ákvæðana vegna kirkjugripa og Fornleifaverndin og Þjóðminjasafn Íslands tóku sameiginlega ákvæðanir um friðlýsingar kirkjugripanna. Stjórn-sýsla sem þessi, þar sem margar stofnanir koma að sama málefni, er ómarkviss og hætt við mistökum. Við samþykkt nýju laganna 1. janúar sl. féll öll stjórn-sýsla varðandi friðlýstar kirkjur, þar með

taldar fastar innréttingar kirkna, kirkjugarða, legsteina og önnur minnismerki undir Minjastofnun, en stjórnsýsla lausra gripa var flutt til Þjóðminjasafns Íslands. Á næstu árum mun koma í ljós hvort þessi skipting sé skynsamleg eða hvort nauðsynlegt sé að gera frekari breytingar á þessum þætti.

Í greininni sem hér birtist er ekki ætlunin að skýra í smáatriðum breytinguna sem varð með lögum nr. 80/2012 eða lögum um skil menningarverðmæta til annarra landa nr. 57/2011, sem Minjastofnun hefur varið falin framkvæmd á, heldur verður farið yfir nokkur ákvæði úr lögum nr. 80/2012 og sýn Minjastofnunar á þau skýrð. Þessi ákvæði eru friðun, friðlýsingar og verndun; skráning minja og gagnagrunnar; rannsóknir og viðhald minja; út- og innflutningur minja og sýna og að endingu fjármál og hagrænt gildi minja.

Friðun, friðlýsing og verndun

Friðun og friðlýsing eru helstu verkfærin sem minjayfirvöld hafa til að varðveita minjar til framtíðar, eins og þeim ber samkvæmt 1. gr. laga nr. 80/2012. Það ákvæði er einnig í samræmi við erlendar samþykktir sem íslensk yfirvöld hafa undirritað með það að markmiði að varðveita fyrir komandi kynslóðir minjar sem metnar eru mikilvægar fyrir sögu Evrópu og heimsins alls.²

Friðlýsingum var fyrst beitt héraðis í upphafi 19. aldar, nánar tiltekið 19. apríl 1817 þegar fornminjanefnd danska ríkisins friðlýsti tíu minjar á Íslandi. Voru það þrjár staðir með fornleifum og sjö rúnaáletranir, flestar á legsteinum.³ Á þessum tíma og lengi fram eftir 20. öldinni voru friðlýsingar í raun ígildi fornleifaskráningar á Íslandi. Friðlýsingar voru verndartæki sem beitt var hóflega og byggðust á sýn þeirra sem stýrðu málaflökknum á hverjum tíma. Friðlýsing beindist lengi vel fyrst og fremst að einstökum fornleifum og húsum en hvorki menningarlandslag né heildir húsa og fornleifa voru inni í myndinni.⁴ Úrræðin til að halda minjum við og nýta þær voru engin þrátt fyrir að ákvæði um að íslenska ríkið ætti að halda við friðlýstum fornleifum kæmi inn í lög sem sett voru 1947, og er svo enn.⁵ Mikið framfaraspor var tekið í vernd fornleifa með lögum sem gengu í gildi 1989. Þá var sett inn ákvæði um friðun fornleifa við 100 ára aldur og sömuleiðis ákvæði um fornleifaskráningu á skipulagsskyldum svæðum.⁶ Þetta voru jafnframt fyrstu heildarlögin þar sem voru aldursákvæði varðandi húsvernd. Samkvæmt lögnum voru hús reist fyrir 1850 og kirkjur reistar fyrir 1918 friðuð og eigendum húsa sem reist voru fyrir 1900 var gert að tilkynna um fyrirhugaðar breytingar, flutningur eða niðurrif húsa sinna með góðum fyrirvara til að gefa

húsafriðunarnefnd tíma til að bregðast við.⁷ Friðunarákvæði vegna fornleifa hefur ekki breyst síðan þá en ákvæði varðandi umsagnarskyld hús voru færð til ársins 1918 í lögum nr. 104/2001 og til 1925 í núgildandi lögum hvað snertir hús og 1940 vegna kirkna.⁸ Í núgildandi lögum nr. 80/2012 var aftur gerð veruleg breyting á húsvernd en skv. 29. gr eru öll hús og mannvirki 100 ára og eldri friðuð. Þessi breyting var gerð til að gæta samræmis milli friðunar húsa, mannvirkja og fornleifa, en 100 ára reglan hefur gilt um þær allt frá árinu 1989. Um báta og skip gilda önnur aldursákvæði en samkvæmt núgildandi lögum teljast slíkar minjar frá því fyrir 1950 til fornleifa.⁹ Það var ekki fyrr en með lögum nr. 107/2001 að heildir fornleifa, svokallað búsetulandslag, voru færðar í lög.¹⁰ Það sama gildi um friðun á samstæðu húsa, slíkt ákvæði kom fyrst inn með lögum nr. 104/2001.¹¹ Veruleg breyting í húsvernd var gerð í núgildandi lögum, en skv. 4. gr. a. lið teljast götummyndir og húsapýrpingar til byggingararfsins og má friðlýsa slíkar minjar.

Annað mikilvægt atriði sem snertir húsvernd og breyttist með núgildandi lögum er að tekin voru inn þrjú stig á varðveislu húsa og mannvirkja: Friðlýsing, friðun og umsagnarskyld hús.¹² Þessi breyting hefur flækst fyrir ýmsum svo sem skiljanlegt er. Þannig nefnast hús sem ráðherra friðaði samkvæmt eldri lögum og eru á sérstökum friðunarlista, *friðlýst* hús frá gildistöku nýju laganna nr. 80/2012 þann 1. janúar 2013. Friðunarhugtakinu er samt haldið inni og gildir það nú um öll hús 100 ára og eldri. Markmiðið með þessu ákvæði er að gefa yfirvöldum möguleika á að fjalla um öll hús, 100 ára og eldri, og taka ákvörðun um hvort þau hafi varðveislugildi fyrir samfélagið og hvort ástæða sé til að varðveita þau til framtíðar. Innan um umsagnarskyldu húsinn eru einnig hús sem eru mikilvæg og nauðsynlegt fyrir minjavörsluna að fá tækifæri til að leiðbeina um viðgerðir eða hugsanlegar breytingar á þeim.

Meðal þess sem er nýtt í lögnum og við fögnum hjá Minjastofnun er að friðhelgað svæði í kringum friðlýstar minjar er nú 100 metrar, en það var 20 metrar í eldri lögum. Þá er nýjung í minjaverndarlögum að inn kemur ákvæði um 15 metra friðhelgað svæði kringum friðaðar minjar en slíka mörkun skorti í eldri lögum.¹³

Annað ákvæði sem sett var inn í núgildandi lög til að samræma verklag við friðlýsingu húsa, mannvirkja og fornleifa er að ráðherra friðlýsir allar minjar að fenginni tillögu Minjastofnunar Íslands sem ber að leita ráðgjafar húsafriðunar- og fornminjanefndar um friðlýsingarmál.¹⁴ Með því að fela ráðherra friðlýsingarvaldið er vægi friðlýsinga aukið. Einnig þarf staðfestingu ráðherra til að afnema friðlýsingar, en það á ekki við um aldursfriðanir. Þar getur Minjastofnun Íslands sjálf ákveðið að aflétta friðun.¹⁵



Mynd 1. Kapellan í Kapelluhrauni slitin úr tengslum við umhverfið.

Legsteinar og minningarmörk í kirkjugörðum teljast einnig til fornleifa. Hér gætir misræmis í lögnum því að samkvæmt 41. gr. laganna ber Minjastofnun Íslands að leita eftir samráði við kirkjugarðarád um friðlýsingu legsteina og annarra minningarmarka í kirkjugörðum áður en stofnunin sendir inn friðlýsingatillögur til ráðherra.¹⁶

Friðlýsingum fornleifa og húsa ber að þinglýsa samkvæmt minjalögum og hefur svo verið allt frá því að fyrstu minjaverndarlögin voru sett árið 1907.¹⁷ Minjavarslan hefur unnið sitt starf allt frá þeim tíma í trausti þess að starfsmenn sýslumannsembætta landsins sinntu skyldu sinni varðandi skráningu þinglýstra minja svo að vitneskjan um friðlýstar minjar bærst á milli manna við eigendaskipti jarða og húseigna í þéttbýli. Könnun sem gerð var hjá Fornleifavernd ríkisins fyrir um tíu árum leiddi í ljós að mikill misbrestur hafði orðið á því að þinglýsingar á friðlýstum fornleifum væru færðar til bókar. Af þeim sökum var talið nauðsynlegt að setja það ákvæði inn í núgildandi lög að þinglýsingarstjóra beri að tilkynna Minjastofnun Íslands ef þinglesin eru eigendaskipti að landareign þar sem eru friðlýstar fornleifar en þetta ákvæði hafði þegar verið sett inn í lög nr. 104/2001 varðandi eigendaskipti á friðlýstu húsi eða mannvirki.¹⁸ Þegar slík vitneskja

um friðlýstar minjar berst ekki á milli manna er alltaf hætta á að minjum verði óvart raskað.

Eitt versta dæmið sem við höfum um skemmdir á minjum hérlendis vegna þess að ekki var horft heildrænt á þær og menningarlandslag umhverfis þær er kapellan í Kapelluhrauni við Straumsvík, þar sem allar leiðir sem lágu að kapellunni voru eyðilagðar við efnistöku. Hrauni hefur verið mokað burt af stóru svæði þannig að eftir situr kapellan eins og illa gerður hlutur ofan á jarðvegshrauk og ekki í neinu samhengi við umhverfið.

Friðlýsingar fornleifa eru flestar frá öðrum og þriðja áratug 20. aldar. Unnið hefur verið að endurskoðun friðlýsinganna undanfarin ár. Það er stefna Minjastofnunar Íslands að horfa í framtíðinni til heilda, hvort sem um er að ræða hús, mannvirki eða fornleifar og hætta að leggja áherslu á hið einstaka. Samhengi minja er í raun forsenda þess að hægt verði að skýra söguna fyrir komandi kynslóðum.

Skráning minja og gagnagrunnar

Það hefur lengi staðið minjavörslu á Íslandi fyrir þrifum að ekki hefur verið lokið fyrstu yfirferð á heildarskráningu fornleifa landsins ólíkt því sem gert hefur verið í flestum löndum í kringum okkur. Líta má á skrá yfir minjar landsins, fornleifar, hús og mannvirki sem fasteignaskrá. Hún er okkur jafn mikilvæg og hin eiginlega fasteignaskrá landsins, því að slík skrá, aðgengileg í landfræðilegum gagnagrunni, veitir upplýsingar um minjar sem sveitarfélög og ferðamálayfirvöld geta nýtt sér í tengslum við menningartengda ferðaþjónustu. Skráin veitir einnig framkvæmdaaðilum upplýsingar um staðsetningu minja þannig að þeir geti skipulagt framkvæmdir sínar fram hjá minjunum og sparað sér þannig fjármagn og tíma. Slík skrá er brunnur fróðleiks sem vísindamenn, skólakerfið almennt og fróðleiksþyrstir einstaklingar geta nýtt sér bæði vegna rannsóknarstarfa og til gagns og gamans.

Ekki fæst annað séð af fjárlagafrumvarpi ársins 2014 en að þar sé tekin ný stefna og því sýndur skilningur að nauðsynlegt er að skrá minjar landsins. Stefnt er að því í frumvarpinu að hluta fjármagns úr græna hagkerfinu verði varið til fornleifaskráningar og er þessi stefnubreyting fagnaðarefni fyrir íslenska minjavörslu.¹⁹

Með nýjum lögum fjölga friðuðum húsum á Íslandi. Mat Minjastofnunar Íslands er að aukningin nemi um 4000 húsum og mannvirkjum miðað við árið 2013 og mun þeim fjölga verulega á komandi árum. Öll þessi hús verður að skrá í gagnagrunn rétt eins og fornleifarnar og sér stofnunin fram á mikla

vinnu við það á komandi árum. Oft gleymist að fornleifar og hús, jafnt í bæjum sem sveitum, eru hluti af sama menningarlandslaginu sem nauðsynlegt er að skrá í samhengi.

Skýrar er kveðið á um í lögum nr. 80/2012 en eldri lögum hvernig minjaskráningunni skuli háttað og settar eru inn meiri kröfur um samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga. Þannig er nýtt ákvæði um að Minjastofnun Íslands skuli setja reglur um skráningu fornleifa og friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.²⁰ Þetta ákvæði á sína sögulegu skýringu og byggist á því að í lögum nr. 107/2001 var sett inn ákvæði um að framkvæmdaaðili, sem oft var sveitarfélag, ætti að kosta fornleifaskráningu í tengslum við skipulagsgerð eða framkvæmdir. Sveitarfélög voru almennt mjög ósátt við það fyrirkomulag og varð því að samkomulagi að minjavarðslan og Samband íslenskra sveitarfélaga mótuðu saman reglur um skráningu fornleifa á framkvæmdasvæðum. Lokið er við skráningarstaðla vegna fornleifaskráningar og verið er að móta nýja staðla vegna húsa- og mannvirkjaskráningar.

Samkvæmt eldri lögum voru engin ákvæði um að það bæri að tilkynna til minjavörslunnar hvar unnið væri að fornleifaskráningu. Kom það sér oft illa að geta ekki svarað fyrirspurnum hagsmunaaðila um slík mál. Þá voru dæmi þess að svæði væru tvískráð, eins og iðnaðarsvæðið við Helgúvík í Reykjanesbæ, vegna þess að minjavarðslan hafði ekki fengið upplýsingar um að fornleifaskráning hefði þegar farið fram þegar stofnunin fór fram á slíka skráningu í tengslum við umsögn vegna framkvæmda.²¹ Af þessum sökum er ákvæði um að tilkynna beri til minjavörslunnar um hvar unnið sé að fornleifaskráningu nauðsynlegt og eins það ákvæði að skráningu fornleifa, húsa og mannvirkja á tilteknu svæði teljist ekki lokið fyrr en skráin hefur hlotið staðfestingu Minjastofnunar Íslands.²²

Það gengur ekki að vinna að markvissri minjavörslu án þess að yfirvöldum sé gert kleift að hafa óheftan aðgang að upplýsingum um minjar á eigin forsendum í landfræðilegum gagnagrunni. Ákvæðið um að þeim aðilum sem taka að sér skráningu á minjum beri að afhenda stofnuninni öll þau gögn sem verða til við skráningu og einnig skráningarskýrslur í rafrænu formi er því fagnaðarefni fyrir minjavörsluna.²³

Á undanförunum árum hefur minjavarðslan unnið að gerð landfræðilegs gagnagunnss yfir fornleifar sem birtast mun í vefsíðu sem hönnuð hefur verið í samvinnu við Loftmyndir ehf. Vefsíðan mun tengjast heimasíðu Minjastofnunar Íslands sem verður opnuð í lok nóvember 2013. Um er að ræða grunn sem fornleifafraeðingar geta skráð beint inn í. Grunnurinn hefur verið

í þróun og vinnslu undanfarið og fengust gögn frá Bygðasafni Skagfirðinga í Glaumbæ í þróunarvinnuna.

Það hefur oft vafist fyrir minjavörslunni hvers vegna það telst ekki eðlilegt að sveitarfélög nýti jöfnunarsjóð sinn til að skrá fornleifar á sama hátt og þeir nýta hann í húsvernd. Minjavarslan hefur ítrekað kynnt þá tillögu sína fyrir yfirvöldum að ríki og sveitafélög standi sameiginlega að fornleifaskráningu og beri saman kostnað við hana. Skref í þessa átt er nýtt ákvæði í lögum um að ríkissjóður skuli bera kostnað af fornleifaskráningu sem fer fram innan þjóðlendu nema um annað hafi verið samið. Á öðrum stöðum skal sá sem ber ábyrgð á skipulagsgerð í samræmi við skipulagslög standa straum af kostnaði við skráninguna. Framkvæmdaaðilarnir eru oftast en ekki sveitarfélög landsins.²⁴

Rannsóknir og viðhald minja

Húsvernd er sá þáttur minjavörslu sem mestu fjármagni er veitt til, enda snertir hún hagsmuni fjölda Íslendinga, jafnt húseigenda sem iðnaðarmanna. Fyrir utan húsverndarmál er fornleifauppgröftur sá þáttur minjavörslu sem almenningur, fjölmiðlar og yfirvöld hafa sýnt hvað mestan áhuga.

Í nýju lögum er breyting á skilgreiningu á fornleifarannsóknum. Þær voru skilgreindar einungis sem fornleifauppgröftur í eldri lögum, en í lögum nr. 80/2012 nær hugtakið fornleifarannsókn yfir víðara svið eða allt það vísindalega starf sem unnið er til að stuðla að aukinni þekkingu á fornleifum. Á heitið bæði við um rannsókn sem hefur í för með sér rask, eins og uppgröft af ýmsum stærðargráðum, sýnatöku og notkun málmleitartækja. En fornleifarannsókn á einnig við um rannsóknir án jarðrasks eins og vettvangsskráningu fornleifa. Eitt nýju ákvæðanna í lögum er að tilkynna beri til Minjastofnunar Íslands um allar slíkar fornleifarannsóknir á Íslandi.²⁵

Skýrar er kveðið á um í þessum lögum en þeim fyrri um rannsóknarskyldu starfsfólks Minjastofnunar Íslands. Þannig segir í 11. gr. lið i að hlutverk stofnunarinnar sé að: „... framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, svo sem neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir.“ Stofnunin getur þó falið öðrum fornleifafræðingum þetta verkefni gegn greiðslu.²⁶

Sækja þarf sérstaklega um leyfi til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér. Ísland fylgir þeim reglum sem gilda í flestum löndum Evrópu, að fornleifauppgröftur er ekki heimill nema með leyfi frá yfirvöldum. Reglum um veitingar leyfa til fornleifarannsókna hefur verið breytt frá fyrri lögum og

gilda nú *Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna sem hafa jarðrask í för með sér*.²⁷ Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á nügildandi reglum frá þeim sem áður giltu. Umsókn um leyfi skal hafa borist minnst fjórum vikum áður en fyrirhuguð rannsókn hefst og stofnuninni ber að taka afstöðu til umsóknar innan tveggja vikna eftir að umsóknin hefur borist. Rannsóknarleyfi gilda að jafnaði í eitt ár, en nýtt ákvæði í lögnum er á þá leið að unnt sé að veita leyfi til þriggja ára ef rannsóknin er umfangsmikil og ætti slíkt að auðvelda fornleifafræðingum að skipuleggja rannsókn sína til lengri tíma.²⁸

Minjaverndaryfirvöld hafa verið gagnrýnd af fornleifafræðingum fyrir að gera ekki nógu miklar kröfur um menntun þeirra sem veitt hefur verið leyfi til að stjórna fornleifauppgröftum. Það er rétt að nokkrir aðilar sem einungis hafa lokið grunnmenntun í fornleifafræði hafa stýrt rannsóknnum hérlendis. Í þeim tilfellum sem slíkt leyfi hefur verið veitt er um að ræða aðila með mikla uppgraffarreynslu, flestir hafa stýrt fjölda rannsókna og farist það vel úr hendi. Það er hins vegar stefna Minjastofnunar Íslands að auka kröfur á þá vegu að til þess að nýir aðilar fái leyfi til að stjórna fornleifarannsókn á komandi árum verði þeir að hafa lokið framhaldsnámi í fornleifafræði auk mikillar uppgraffarreynslu.

Minjastofnun Íslands er ætlað að móta stefnu í fornleifarannsóknnum í landinu og njóta í þeirri vinnu m.a. ráðgjafar fornminjanefndar. Húsafríð-unarnefnd gegnir sama hlutverki vegna stefnumótunar í húsvernd. Sú regla hefur lengi verið við lýði hjá þeim sem vinna við húsvernd að þeir sem hafa áhuga á að hefja nýtt verkefni, stórt sem smátt, ræða við minjaverndaryfirvöld um áform sín og móta verkefnið í framhaldi af því. Telja má eðlilegt að slík regla sé einnig tekin upp vegna fornleifarannsókna. Það er óeðlilegt að fornleifafræðingar hefji vinnu við að móta margra ára rannsóknáætlun á minjum án þess að ræða við viðeigandi yfirvöld. Slíkt tíðkast yfirleitt ekki meðal nágrannaþjóða okkar. Aðrar þjóðir hafa strangt regluverk sem fara verður eftir og veita fæstar þeirra leyfi til vísindarannsókna án þess að málin séu fyrst rædd við yfirvöld og mótuð með þeim.

Í lögum nr. 80/2012 er nýtt ákvæði um að veiting leyfa til rannsókna á friðlýstum minjum skuli heyra til undantekninga. Ef af slíkum leyfisveitingum verður skulu rannsóknaraðilar hlíta sérstökum skilmálum sem Minjastofnun Íslands setur.²⁹

Annað nýtt ákvæði er að skila skal öllum gögnum inn til Þjóðminjasafns Íslands, bæði gripum og frumgögnum úr fornleifarannsóknnum auk skýrsla. Þar að auki ber að skila skýrslum inn til Minjastofnunar Íslands í því formi sem hún ákveður. Þá er nýtt ákvæði að standi rannsóknaraðili ekki við skil

á gripum, sýnum og rannsóknargögnum getur það haft áhrif á afgreiðslu umsókna viðkomandi um ný rannsóknarleyfi.³⁰

Út- og innflutningur minja og sýna

Flutningur menningarminja úr landi og skil menningarverðmæta til annarra landa voru málaflokkar sem áður heyrðu undir Safnaráð en voru fluttir yfir til Minjastofnunar Íslands með nýju lögunum. Annars vegar er um að ræða ákvæði í XI. kafla, 44.-50. gr. laga nr. 80/2012 og hins vegar heill lagabálkur, lög um skil menningarverðmæta til annarra landa, nr. 57/2011, sem stofnuninni hefur verið falið að sjá um fyrir hönd íslenska ríkisins.

Safnaráð hafði starfsmann sem sinnti þessum verkefnum með öðrum, en hvorki starfsmaður né fjármagn til að ráða starfsmann fylgdu yfir til Minjastofnunar þótt henni væru falin verkefnin.

Kafla XI í lögum nr. 80/2012 fjallar um minjar og sýni sem eiga uppruna sinn á Íslandi og út- og innflutning þeirra. Lög nr. 57/2011 fjalla aftur á móti um menningarverðmæti sem hafa verið flutt ólöglega til Íslands og skil þeirra til viðkomandi landa.

Í 44. og 45. gr. laga nr. 80/2012 eru taldar upp þær tegundir minja sem sækja verður um leyfi fyrir til að flytja úr landi. Er þeim skipt í þjóðarverðmæti og minjar sem ekki teljast til þjóðarverðmæta.

Þjóðarverðmæti eru skilgreind sérstaklega í 2. gr. laga nr. 80/2012 og má ekki flytja þau úr landi nema með samþykki ráðherra. Minjastofnun Íslands getur komið í veg fyrir flutning menningarminja úr landi án tillits til aldurs ef um þjóðarverðmæti er að ræða.³¹

Innlendar og erlendar menningarminjar, sem ekki teljast til þjóðarverðmæta hérlandis, er óheimilt að flytja úr landi án leyfis Minjastofnunar Íslands. Á það jafnt við um listaverk, bækur, handrit, landabréf, skjalasöfn, dýrafræðileg söfn, ljósmyndir, samgöngutæki, söguleg atvinnutæki sem og húsgögn. Nánari skilgreining á því hvaða menningarminjar eru leyfisskyldar er að finna í 45. gr. laga nr. 80/2012.

Til að taka ákvörðun um leyfisveitingu eða höfnun þarf fyrst að fara í tímafreka rannsóknarvinnu sem felst einnig í miklum samskiptum við fjölda hagsmunaaðila og starfsfólk höfuðsafna sem stýra viðkomandi málaflokkum. Upplýsingamiðlun um málaflokkinn, jafnt til hins almenna borgara sem hagsmunaaðila, er mikilvæg. Það sýndi sig í vor þegar íslenskur ríkisborgari var settur í fangelsi í Tyrklandi vegna þess að hann vissi ekki að það er almennt óleyfilegt að flytja minjar frá þeim löndum sem við sækjum heim. Þótt ekki



Mynd 2. Minjastofnun Íslands fer með stjórnsýslu sem varðar flutning menningarminja úr landi og skil menningarverðmæta til annarra landa.

sé farið lengra en til Grænlands gilda ákveðnar reglur um hvort flytja megi nýja listmuni út úr landinu, en það fer eftir því hvaða hráefni er notað í gripinn.

Í lögum nr. 80/2012 er beinlínis sett fram krafa um að Minjastofnun Íslands skuli hafa náð samstarf og samráð við þau stjórnvöld í öðrum ríkjum er fjalla þar um leyfi til útflutnings menningarminja og um skil þeirra, svo og við fjölþjóðlegar stofnanir er láta sig þau mál varða. Þá skal stofnunin leitast við að upplýsa um vörslustaði menningarminja sem fluttar hafa verið til landsins með ólöglegum hætti og skulu lögregluþyrirvöld aðstoða við þá leit. Þá skulu tollayfirvöld tilkynna Minjastofnun Íslands tafarlaust um menningarminjar sem reynt hefur verið að flytja ólöglega til landsins.³²

Minjastofnun Íslands skal bera fram kröfur til annarra stjórnvalda erlendis um skil menningarminja hafi þær verið fluttar frá Íslandi með ólögmatum hætti og veita þeim viðtöku fyrir hönd réttra eigenda eða vörslumanna hérlandis með tilvísan í tilskipun 93/7/EBE með síðari breytingum ásamt lögum nr. 2/1993 um evrópska efnahagssvæðið.³³

Víða erlendis eiga þjóðir í vandræðum með einstaklinga sem nota málmleitartæki til að leita að minjum. Fjöldi dæma eru til um málmleitarmenn sem fjarlægð hafa minjar í óleyfi af minjastöðum og boðið til sölu.³⁴ Enn sem komið er höfum við ekki orðið vör við slík vandamál hér á landi.

Stofnunin á í góðum samskiptum við tollayfirvöld og hefur m.a. komið að kennslu um minjar og minjalög í skóla tollvarða. Hún hefur einnig myndað samband við íslenska og erlenda uppboðshaldara. Verkefni sem nauðsynlegt er að vinna að á næstu árum er aukin upplýsingamiðlun og aukin tengsl við aðila sem eru í kaupmennsku með minjar. Mynda þarf einnig samtök með stjórnvöldum í öðrum ríkjum sem fjalla um leyfi til útflutnings menningarminja og um skil þeirra, svo og við fjölþjóðlegar stofnanir er láta sig þau mál varða.

Fjármál og hagrænt gildi minja

Skoðanakannanir sem Ferðamálastofa hefur látið gera meðal erlendra ferðamanna undanfarin ár hafa leitt í ljós að stór hópur þeirra sækir Ísland heim vegna þess að þeir hafa áhuga á menningu landsins og sögu. Þannig var niðurstaða skoðanakönnunar sem gerð var 2011 sú að 38,6% ferðamanna sem komu til Íslands það árið komu vegna þess að þeir höfðu áhuga á sögu landsins og menningu.³⁵ Allt frá árinu 1964 þegar Ferðamálaráð var stofnað hefur verið lögð áhersla á þátt náttúrunnar í íslenski ferðaþjónustu og áhersla því verið á að bæta aðstöðu ferðamanna og miðlun til þeirra á náttúrustöðum.³⁶ Minjaverndin situr á hakanum þegar kemur að því að úthluta fjármagni og hefur hún þurft að bíta í það súra epli að fá um 6%-7% af heildarfjármagni sem veitt hefur verið til verkefna sem snerta umhverfi og náttúru, svo sem fræðast má um í fjárlögum árunna 2002-2013.

Hingað til hefur helst verið stuðst við gildishlaðið mat eins og tilfinningagildi, upplifunargildi, fagurfræðilegt gildi, nota- eða fjárhagslegt gildi, tengslagildi eða upplýsingagildi þegar reynt hefur verið að meta fornleifar og virði þeirra fyrir samfélagið. Gömul hús er hægt að verðmeta og á það eflaust sinn þátt í að mun meira fjármagni er veitt til húsverndar á Íslandi en fornleifarverndar og fornleifarannsóknna. Fornleifar eru aftur á

móti ekki raunverulegar markaðsvörur sem hægt er að setja verðmiða á. Þær heyra til svokallaðra almannaáæða (e. *common resources*) rétt eins og náttúran. Á tíunda áratug síðustu aldar, á sama tíma og nýskipan í ríkisrekstri (e. *New Public Management*) varð áberandi þáttur í efnahagsstjórn hinna ýmsu þjóða, hóf fólk sem starfaði við minjavernd að reyna að finna málaflokknum sess innan hagkerfisins og leggja áherslu á notagildi og fjárhagslegt mikilvægi minja. Bandaríkjamenn og ýmsar Evrópuþjóðir prófuðu ýmis reiknilíkön í þeim tilgangi að setja verðmiða á minjar og réttlæta með því tilveru þeirra. Í tengslum við styrkjakerfi sitt mótaði Alþjóðabankinn aðferðafræði þar sem reynt var að meta hagrænt gildi minja.³⁷ Bandarískur sjóður, *the National Trust for Historic Preservation* gaf út ritið *The Economics of Historic Preservation* árið 1994, en þar var að finna samantekt um ýmsar kannanir sem gerðar höfðu verið og studdu við fullyrðingar þeirra sem töldu að minjar og einkum gömul hús hefðu hagrænt gildi fyrir samfélagið. Var þar tekinn fjöldi dæma um aukinn hagnað í hagkerfi borga í Bandaríkjum Norður–Ameríku og aukið virði bygginga, sem rekja mátti til minja og einkum fornra húsa í nærumhverfinu.³⁸

Til þess að leggja mat á verðgildi minja er því reynt að beita sérhæfðum aðferðum sem fengnar er úr umhverfishagfræði. Fyrir nokkrum árum beitti höfundur þessarar greinar einni aðferðanna úr umhverfishagfræði, svokallaðri ferðakostnaðaraðferð (e. *travel cost method*) til að greina hagrænt gildi minja á nokkrum stöðum hérlendis. Meðal þeirra var Stöng í Þjórsárdal. Ekkert hefur verið gert enn sem komið er til að laða ferðamenn að þeim merku minjum. Stöng er hvergi auglýst, engin aðstaða er á staðnum né upplýsingar fyrir ferðamenn. Þrátt fyrir það voru niðurstöður greiningar sem byggðust á hálfis árs aðsókn ferðamanna að Stöng væri um 38 milljóna króna virði árið 2010. Með öðrum orðum vörðu ferðamenn þessari upphæð til að komast í Þjórsárdalinn til að skoða Stöng.³⁹

Í grein sem birtist í blaðinu *The Cumberland News* árið 2011 kom fram að veggur Hadrians keisara (e. *Hadrians Wall*), sem byggður var á annarri öld e. Kr. á Bretlandseyjum, aflar sveitarfélögunum sem liggja að honum um 880 milljóna punda á ári í tekjur vegna ferðamanna eða um 166 milljarða íslenskra króna.⁴⁰ Hagkerfið hérlendis er vissulega ekki eins stórt né minjar eins þekktar á alþjóðavettvangi og veggur Hadrians, þannig að ekki er að vænta jafnmikilla tekna af minjum hérlendis. En aukin áhersla á markvissa uppbyggingu á íslenskum minjastöðum almennt ætti að færa þjóðarþúinu

mun hærri upphæð en hér er nefnd vegna Stangar sé markvisst og vel unnið að verkefninu.

Mjög takmörkuðu fjármagni er veitt beint til stjórnsýslustofnunar málaflokksins sé tekið mið af þörfum hennar og áætlunum sem stjórnvöldum hafa verið kynntar á undanförunum árum. Við sameiningu Fornleifaverndar ríkisins og Húsafriðunarnefndar ríkisins í Minjastofnun Íslands áramótin 2012-2013 urðu starfsmenn Minjastofnunar Íslands 12. Í byrjun árs 2013 voru ráðnir til viðbótar tveir arkitektar sem gegna saman 150% stöðu og fjármálastjóri í fullt starf. Núverandi starfsmenn eru því 15. Samkvæmt áætlun sem gerð var árið 2011 var talið að lágmark stöðugilda til að sinna fornleifaþættinum eingöngu væri 23 og rekstarfjármagnið til að sinna þeim þætti þyrfti að vera tæpar 300 m. kr. Samkvæmt fjárlagafrumvarpi ársins 2014 fær stofnunin einungis 127,7 m. kr.⁴¹

Eitt hlutverka Minjastofnunar Íslands er stjórnsýsla tveggja menningar-minjasjóða, fornminjasjóðs og húsafriðunarsjóðs. Fornminjasjóður styrkti samkvæmt eldri lögum fyrst og fremst fornleifarannsóknir og forvörsluverkefni. Í 42. gr. laga nr. 80/2012 er ákvæði um að fornminjasjóði sé heimilt að veita einnig styrki til viðhalds skipa, báta og annarra samgöngutækja, en í eldri lögum hafði sjóðurinn ekki það hlutverk. Hér er verið að víkka hlutverk sjóðsins á sama tíma og gert er ráð fyrir að framlag til hans lækki um 25% árið 2014. Sama gildir um húsafriðunarsjóð sem verður skertur verulega árið 2014 samkvæmt frumvarpinu frá því sem var í fjárlögum 2013.

Í lögnum eru ný ákvæði varðandi gjaldtöku Minjastofnunar Íslands og viðurlög og dagsektir. Þar er m.a. að finna heimildir til gjaldtöku fyrir leyfisveitingar, ráðgjöf, sérfræðiþjónustu, afritun gagna og námskeiðahald.⁴²

Viðurlög og dagsektir eru ný ákvæði í íslenskum minjaverndarlögum. Minjastofnun Íslands getur lagt allt að 300.000 kr. dagsekt, fyrir hvern byrjaðan dag, á framkvæmdaðila sem vanrækir að skila öllum gögnum sem varða skráningu fornleifa, húsa og mannvirkja til stofnunarinnar; vanrækir að verða við áskorun stofnunarinnar um að stöðva framkvæmdir í allt að fimm virka daga vegna fundar áður ókunnra fornminja; vanrækir að viðhalda friðlýstu húsi eða mannvirki eins og stofnunin hefur lagt fyrir eiganda að gera; vanrækir að skila gripum sem finnast við fornleifarannsóknir eða skila öllum gögnum og birta skýrslu um niðurstöður fornleifarannsóknna.

Samkvæmt lögnum eru ákvarðanir Minjastofnunar Íslands um dagsektir aðfararhæfar.⁴³

Lokaorð

Svo sem fræðast má um hér að framan hefur hlutverk Minjastofnunar Íslands margfaldast frá því sem var hjá fyrirrennurum hennar. Málaflokkar hafa verið fluttir yfir til Minjastofnunar Íslands án þess að fjármagn til að manna stöður fylgi með. Gerðar hafa verið auknar kröfur til stofnunarinnar um miðlun upplýsinga, þjónustu og samvinnu við aðrar stofnanir, sveitarfélög og samtök hagsmunaaðila. Kröfur um skráningu minja og miðlun upplýsinga hafa einnig aukist. Fimmtán dugmiklir einstaklingar hafa fengið það hlutverk að sinna málaflokknum og þeim ákvæðum sem sett eru fram í tveimur lagabálkum. Ekki fæst séð af fyrirbyggjandi frumvarpi til fjárlaga að hægt verði að fjölga starfsmönnum stofnunarinnar á næstunni.

Sé horft til allra þeirra stofnana sem sinna umhverfisverkefnum af einhverju tagi á Íslandi má sjá að einungis 6–7% af fjármagni sem varið er til málaflokksins fer til minjaverndar. Spurning Minjastofnunar Íslands til samfélagsins er þessi: Er virkilega ekki vilji til að leggja meiri áherslu á varðveislu og nýtingu menningarminja á komandi árum?

Tilvísanir

- 1 Lög nr. 80/2012.
- 2 Evrópusamningur 1969; Heimsminjasamningur 1995.
- 3 *Frásögur um fornaldarleifar* 1817–1823 (I), bls. xvii.
- 4 Lög 16. nóvember 1907, 2. gr.; lög nr.52/1969, 9. –10. gr.
- 5 Lög nr. 8/1947, 1. gr.
- 6 Lög nr. 88/1989, 16.–17. gr.
- 7 Lög nr. 88/1989, 36. gr.
- 8 Lög nr. 104/2001, 6.gr.; lög nr 80/2012, 31. gr.
- 9 Lög 80/2012, 3. gr.
- 10 Lög nr. 107/2001, 9. gr.
- 11 Lög nr. 104/2001, 4. gr.
- 12 Lög nr. 80/2012, 29. – 35. gr.
- 13 Lög nr. 80/2012, 22. gr., 1. mgr.
- 14 Lög nr. 80/2012, 8.gr. b liður; 9 gr. b. liður; 18. gr. 3 mgr.
- 15 Lög nr. 80/2012 18.gr. 3 mgr.
- 16 Lög nr. 80/2012, 41. gr., 2. mgr.
- 17 Lög 16. nóvember 1907, 6. gr.
- 18 Lög nr. 80/2012 19. gr., 4. mgr.; lög nr. 104/2001, 7. gr. 2. mgr.
- 19 Fjárlagafrumvarp 2014, bls. 261.
- 20 Lög nr. 80/2012, 15. gr. 6 mgr.
- 21 Agnes Stefánsdóttir 2013.
- 22 Lög nr. 80/2012, 15. gr.
- 23 Sama
- 24 Lög nr. 80/2012, 16. gr. 2. mgr.
- 25 Lög nr. 80/2012, 6. gr.

- 26 Lög nr. 80/2012, 38. gr.
- 27 Reglur nr. 339/2013.
- 28 Lög nr. 80/2012, 37. gr., 1.-2. mgr.
- 29 Lög nr. 80/2012, 39. gr.
- 30 Lög nr. 80/2012, 40. gr., 1.-4. mgr.
- 31 Lög nr. 80/2012, 44. gr., 1. mgr.; lög nr. 80/2012, 46. gr., 3. mgr.
- 32 Lög nr. 57/2011, 3. gr. 3.-4. mgr.
- 33 Lög nr. 80/2012, 50. gr. 1. mgr.
- 34 Kraut 2013, bls. 61-71.
- 35 Ferðamálaráð 2004.
- 36 Ferðamálastofa 2012.
- 37 Nypan 2005; Pagiola 1996; Johansen 2010; Rypkema 2008.
- 38 Rypkema 2008.
- 39 Kristín Huld Sigurðardóttir, 2011.
- 40 Legg 2011.
- 41 Bréf til mennta- og menningarmálaráðherra dags. 24.2. 2011; Fjárlagafrumvarp 2014.
- 42 Lög nr. 80/2012, 14. gr. 1.-2. mgr.
- 43 Lög nr. 80/2012, 55. gr.

Heimildir

- Agnes Stefánsdóttir. 2013. Munnleg heimild frá Agnesi Stefánsdóttur sviðsstjóra skráningarmála hjá Minjastofnun Íslands.
- Bréf til mennta- og menningarmálaráðherra dags. 24.2. 2011 frá forstöðumanni Fornleifaverndar ríkisins. Geymt í skjalasafni Minjastofnunar Íslands.
- Evrópusamningur 1969. *Evrópusamningur um vernd fornleifararfsins*. Sótt 2.11.2013 á vefslóðina: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/066.htm>.
- Ferðamálaráð. 2004. *Ferðamálaráð Íslands 40 ára 7. júlí 2004*. Sótt 2.11.2013 á vefslóðina <http://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/fundir-og-radstefnur/ferdamalarad-islands-40-ara-7.-juli-2004>
- Ferðamálastofa. 2012. Könnun meðal erlendra ferðamanna á Íslandi sumarið 2011. Markaðs- og miðlarannsóknir ehf. unnu fyrir Ferðamálastofu. Sótt 2.11.2013 á vefslóðina http://www.ferdamalastofa.is/static/research/files/erlendir_ferdamenn_sumar_2011_bookmaks.pdf
- Fjárlagafrumvarp. 2014. Frumvarp til fjárlaga 2014 – seinni hluti, lagagreinar og athugasemdir. Sjá vefslóðina: www.fjarlog.is
- Frásögur um fornaldarleifar 1817-1823 (I)*. 1983. Sveinbjörn Rafnsson bjó til prentunar. Reykjavík: Stofnun Árna Magnússonar.
- Heimsmínjasamningur 1995. Samningur um verndun menningar- og náttúruarfleifðar heimsins frá 29. desember 1995. Sótt 2.11. 2013 á vefslóðina: <http://brunnur.stjr.is/mrn/logogregl.nsf/nrar/auglysingar421995>
- Johansen, B. (ritstj.). 2010. *Ekonomisk värdering af kulturmiljön. Resultat från värderingsstudier af kulturreservat i Småland*. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2010. Sjá: www.raa.se.

- Kraut, Ants. 2013. „Perspectives on the use of metal detectors in Estonia: Regulation and practice.“ Í: *Who cares? Perspectives on Public Awareness, Participation and Protection in Archaeological Heritage Management*. Ritstj. Agneta Lagerlöf. EAC- Occasional Paper No. 8, bls. 61-70.
- Kristín Huld Sigurðardóttir. 2011. *Hagrænt gildi fornleifa. Viðhorfskönnun meðal Íslendinga og erlendra ferðamanna*. Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu. Háskóli Íslands: Félagsvísindasvið.
- Kristín Huld Sigurðardóttir. 2013. „The fight against nature.“ Í: *Who cares? Perspectives on Public Awareness, Participation and Protection in Archaeological Heritage Management*. Ritstj. Agneta Lagerlöf. EAC- Occasional Paper No. 8, bls. 79-85.
- Legg, M. 2011. „Hadrian’s wall worth £880 million to local economy.“ *The Cumberland News*, 7. mars 2011. Sótt 8.3.2011 á vefslóðina: <http://cumberlandnews.co.uk/we-all-owe-hadrian-a-debt-of-gratitude->.
- Lög 16. nóvember 1907. „Lög um verndun fornmenja dags. 16. nóv. 1907.“ *Árbók hins íslenska fornleifafélags 1907*, bls. 50-58. Reykjavík: Ísafoldarprentsmiðja 1907.
- Lög nr. 8/1947. „Lög um viðhald fornra mannvirkja og um byggðasöfn.“ Stjórnartíðindi 1947 A 2. Bls. 6-9.
- Lög nr. 52/1969. „Þjóðminjalög nr. 52/1969.“ *Árbók hins íslenska fornleifafélags 1969*, bls. 5-14.
- Lög nr. 88/1989. „Þjóðminjalög nr. 88/1989.“ *Árbók hins íslenska fornleifafélags 1989*, bls. 5-19.
- Lög nr. 104/2001. Lög um húsafríðun nr. 104/2001. Sótt 2.11. 2013 á vefslóðina: <http://www.althingi.is/lagas/140b/2001104.html>
- Lög nr. 107/2001. *Þjóðminjalög nr. 107/2001*. Sótt 2.11. 2013 á vefslóðina: <http://www.althingi.is/lagas/140b/2001107.html>
- Lög nr. 80/2012. Lög um menningarminjar nr. 80/2012. Sótt 2.11.2013 á vefslóðina: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2012080.html>
- Lög nr. 57/2011. Lög um skil menningarverðmæta til annarra landa, nr. 57/2011. Sótt 2.11.2013 á vefslóðina: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011057.html>
- Nypan, T. 2005. *Cultural Heritage Monuments and Historic buildings as value generators in post-industrial economy. With emphasis on exploring the role of the sector as economic driver*. Oslo: Riksentikvaren.
- Pagiola, S. 1996. *Economic Analysis of Investment in Cultural Heritage. Insights from Environmental Economics*. The World Bank: Environmental Department.
- Reglur nr. 339/2013. Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna sem hafa jarðrask í för með sér nr. 339/2013. Sóttar 2. 11 2013 á vefslóðina: <http://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=e98f8dbe-675a-4b84-976a-feb76428b3ff>
- Rypkema, D.D., 2008. *The Economics of Historic Preservation. A community Leader’s Guide*. Washington: National Trust for Historic Preservation.