

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 80/2012 um menningarminjar (hlutverk ráðgjafarnefnda, fornleifaskráning, eignarnám ofl.)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

2. mgr. 1. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

2. gr. laganna breytist þannig:

a. Á undan 1. mgr. 2. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo:

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.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Menningarminjar, þjóðminjar og þjóðarverðmæti.*

3. gr.

2. mgr. 8. gr. laganna orðast svo:

Fornminjanefnd hefur eftirfarandi hlutverk:

- a. að vera Minjastofnun Íslands til ráðgjafar um stefnumörkun um verndun fornleifa og fornleifarannsóknir,
- b. að veita Minjastofnun Íslands umsögn um tillögur stofnunarinnar um friðlýsingu fornleifa og afnám friðlýsingar samkvæmt ákvæðum laga þessara áður en þær eru sendar ráðherra,
- c. að gera tillögu til MÍ um úthlutunarreglur fornminjasjóðs sem ráðherra staðfestir,
- d. að veita umsögn um styrkumsóknir úr fornminjasjóði,
- e. að sinna öðrum verkefnum sem henni kunna að vera falin samkvæmt lögum.

4. gr.

2. mgr. 9. gr. laganna orðast svo:

Húsafriðunarnefnd hefur eftirfarandi hlutverk:

- a. að vera Minjastofnun Íslands til ráðgjafar um stefnumörkun um verndun byggingararfs,
- b. að veita Minjastofnun Íslands umsögn um tillögur stofnunarinnar um friðlýsingu húsa og mannvirkja, afnám friðlýsingar og friðunar, breytingar á friðlýstum húsum og mannvirkjum, meiri háttar breytingar á friðuðum húsum og förgun þeirra samkvæmt ákvæðum laga þessara áður en þær eru sendar ráðherra,
- c. að gera tillögu til MÍ um úthlutunarreglur húsafriðunarsjóðs sem ráðherra staðfestir,
- d. að veita umsögn um styrkumsóknir úr húsafriðunarsjóði,
- e. að sinna öðrum verkefnum sem henni kunna að vera falin samkvæmt lögum.

5. gr.

1. mgr. 16. gr. laganna orðast svo:

Skráning fornleifa, húsa og mannvirkja skal almennt fara fram áður en gengið er frá aðalskipulagi. Ef ekki liggur fyrir fornleifaskráning fyrir allt sveitarfélagið þegar gengið er frá aðalskipulagi skal í greinargerð aðalskipulagsins gerð grein fyrir stöðu skráningar og sett fram áætlun um hvenær henni verði lokið. Þó skal ætíð skrá fornleifar á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði skv. aðalskipulagi. Áður en deiliskipulag er afgreitt eða leyfi til framkvæmda eða rannsókna er gefið út skal skráning ætíð fara fram á vettvangi. Minjastofnun Íslands setur reglur um lágmarkskröfur sem gera skal til skráningar fyrir hvert skipulagsstig og er heimilt að gera samkomulag við skipulagsyfirvöld um framvindu skráningarstarfsins enda sé tryggt að því verði lokið innan hæfilegs tíma.

6. gr.

2. mgr. 28. gr. laganna orðast svo:

Framkvæmdaraðili greiðir kostnað við þær rannsóknir á fornleifum sem Minjastofnun Íslands ákveður að séu nauðsynlegar vegna fyrirhugaðra framkvæmda. Við allar umfangsmiklar framkvæmdir skal sá sem fyrir þeim stendur bera kostnað af nauðsynlegum rannsóknum og vettvangsskráningu fornleifa. Minjastofnun Íslands er heimilt, að fenginni umsókn frá framkvæmdaraðila, að falla frá innheimtu kostnaðar þegar um minni háttar framkvæmdir er að ræða eins og t.d. vegna bygginga á lögbýlum.

7. gr.

1. mgr. 29. gr. laganna orðast svo:

Öll hús og mannvirki sem eru byggð fyrir árið 1915 eru friðuð.

8. gr.

Í stað orðsins „fjögurra“ í 2. ml. 1. mgr. 30. gr. kemur: sex.

9. gr.

1. mgr. 41. gr. laganna orðast svo:

Minjastofnun Íslands hefur umsjón og eftirlit með legsteinum og öðrum minningarmörkum í kirkjugörðum landsins ásamt minningarmörkum utan þeirra sem teljast til fornminja.

10. gr.

Á eftir 57. gr. laganna kemur ný grein, 57. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Eignarnám.

Ráðherra er heimilt að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til að framkvæma friðlýsingu samkvæmt lögum þessum. Um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta fer eftir ákvæðum laga um framkvæmd eignarnáms, nr. 11/1973.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Árið 2012 voru samþykkt á Alþingi ný heildarlög um menningarminjar sem miða að því að auka skilvirkni minjavörslu með því að einfalda stjórnsýsluna og skýra betur hugtök og verklag auk þess að samræma verklag og afgreiðslu mála.

Með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 148/2013 voru verkefni tengd málefnum menningararfs færð til forsætisráðuneytisins. Á grundvelli hans var skrifstofa menningararfs sett á laggirnar innan ráðuneytisins. Samfara þessum flutningi verkefna bárust ráðuneytinu ábendingar um ýmsa meinbugi á lögum og var í ljósi þess ákveðið í júní 2014 að hefja vinnu við endurskoðun laga um menningarminjar.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með bréfi dags. 1. júlí 2014 til 53 aðila sem taldir voru hafa hagsmuna að gæta með einum eða öðrum hætti var óskað eftir athugasemdum um framkvæmd laganna fyrir 1. september 2014. Alls bárust athugasemdir og ábendingar frá 17 aðilum. Eftir að hafa yfirfarið allar innsendar athugasemdir tilkynnti ráðuneytið með bréfi dags. 28. janúar 2015 þeim sem þær höfðu sent að við endurskoðun laganna yrði einkum hugað að eftirfarandi atriðum:

1. Hlutverk Minjastofnunar.
2. Hugtökin friðun og friðlýsing.
3. Hlutverk ráðgjafandi nefnda.
4. Skil á fornminjum, gagnaskráning o. fl. því tengt.
5. Framkvæmd laganna m.t.t. skipulagsferla sveitarfélaga.
6. Skilgreiningar hugtaka í lögum og samræma notkun þeirra.
7. Hlutverk Minjaráða.
8. Flokkun menningarminja.

Í bréfinu kom fram að forsætisráðuneytið veitti þeim sem höfðu sent ráðuneytinu ábendingar í kjölfar erindis ráðuneytisins frá 1. júlí 2014 tækifæri til að koma frekari athugasemdum vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar laganna á framfæri, bæði um ofangreind atriði og önnur sem þýðingarmikil þykja að mati umsagnaraðila. Óskaði ráðuneytið eftir að athugasemdir bærust fyrir 20. febrúar 2015. Engar frekari efnislegar athugasemdir bárust.

Í ljósi þeirra athugasemda sem bárust komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að ekki væri tímabært að ráðast í heildarendurskoðun laganna að svo stöddu en gera þó tillögu um breytingar á tilteknum ákvæðum þeirra.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um eftirfarandi breytingar á lögum nr. 80/2012 um menningarminjar:

- Hlutverk ráðgjafarnefnda er skilgreint nánar með tilliti til verkaskiptingar milli Minjastofnunar Íslands og nefndanna.
- Krafa um fornleifaskráningu áður en aðalskipulag er staðfest er nánar skilgreind þannig að sveitarfélögin geti betur sinnt lagaskyldu sinni.

- Minjastofnun er fengin heimild til að falla frá innheimtakostnaði vegna minni háttar framkvæmda.
- Reglu um friðun húsa og mannvirkja á grundvelli aldurs er breytt frá því að miðað sé við 100 ára aldur þeirra en að þess í stað verði miðað við byggingarárið 1915.
- Eignarnámsheimild er bætt við lögin.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er tilefni til að kanna sérstaklega samræmi frumvarpsins við ákvæði stjórnarskrár. Þá snerta ákvæði frumvarpsins ekki skuldbindingar Íslands á alþjóðavettvangi.

V. Samráð.

VI. Mat á áhrifum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er fjallað um tilgang með lögunum. Í 2. mgr. er skilgreining menningarminjar flutt í 2. gr. og verður 1. mgr. þar sem telja verður að málsgreinin eigi betur heima með öðrum skilgreiningum.

Um 2. gr.

Sjá athugasemdir við 1. gr.

Um 3. gr.

Í 7. gr. laganna kemur fram að fornminjanefnd er Minjastofnun Íslands til ráðgjafar. Í 2. mgr. 8. gr. kemur hins vegar fram að hlutverk nefndarinnar sé m.a. að vinna að stefnumörkun og setja úthlutunarreglur. Breyta þarf orðalagi þannig að skýrt sé að ákvarðanatökan sé í höndum Minjastofnunar Íslands.

Um 4. gr.

Í 7. gr. laganna kemur fram að húsafriðunarnefnd er Minjastofnun Íslands til ráðgjafar. Í 2. mgr. 9. gr. kemur hins vegar fram að hlutverk nefndarinnar sé m.a. að vinna að stefnumörkun og setja úthlutunarreglur. Breyta þarf orðalagi þannig að skýrt sé að ákvarðanatökan sé í höndum Minjastofnunar Íslands. Þá er gerð sú breyting að gert er ráð fyrir aðkomu húsafriðunarnefndar við ákvarðanatöku um meiriháttar breytingar á friðuðum húsum og vegna afnáms friðlýsingar og friðunar húsa. Ekki er ólíklegt að einhver hluti hinna aldursfriðuðu húsa verði síðar friðlýstur og því mikilvægt að ekki hafi verið gerðar meiriháttar breytingar á þeim án aðkomu húsafriðunarnefndar.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. 16. gr. laganna kemur fram að skráning fornleifa, húsa og mannvirkja skuli fara fram áður en gengið er frá aðalskipulagi eða deiliskipulagi. Bent hefur verið á að þetta sé óraunhæft þar sem mörg og oft fámenn sveitarfélög ná yfir stór landsvæði þar sem fyrirsjáanlegt er að heildarskráning allra fornleifa verði bæði tíma- og fjárfrek. Þótt meginreglan verði að ljúka þurfi fornleifaskráningu fyrir staðfestingu aðalskipulags er lagt til

að nægjanlegt geti verið að gerð sé í greinargerð aðalskipulags grein fyrir stöðu skráningar og sett fram áætlun um hvenær henni verði lokið. Alltaf skal þó vera búið að skrá fornleifar á fyrirhuguðu framkvæmdasvæði skv. aðalskipulagi.

Um 6. gr.

Í 2. mgr. 28. gr. kemur fram að framkvæmdaraðili skuli greiða kostnað við þær rannsóknir á fornleifum sem Minjastofnun Íslands ákveður að séu nauðsynlegar vegna fyrirhugaðra framkvæmda. Sérstaklega er tekið fram í lögnum að við umfangsmiklar framkvæmdir skuli sá sem stendur fyrir þeim bera kostnað af nauðsynlegum rannsóknum. Í mörgum tilvikum er um að ræða minni háttar framkvæmdir, t.d. vegna húsbygginga á lögbýlum, og mikilvægt að stofnunin geti í slíkum tilvikum fallið frá því að innheimta kostnað.

Um 7. gr.

Þar sem fjalla þarf sérstaklega um friðuð hús við deiliskipulagsgerð sveitarfélaga er til mikilla bóta að friðun húsa miðist við byggingarár þeirra, þ.e. 1915 og eldri, frekar en aldur þeirra. Þegar deiliskipulag er samþykkt gætu t.d. tvö til þrjú aldursfriðuð hús verið merkt við tiltekna götu en 10 árum seinna gætu þau verið orðið mun fleiri. Þetta gæti valdið mistökum við veitingu byggingarleyfa. Árið 1915 er talið heppilegt þar sem þá verða talin með fyrstu steinhús þjóðarinnar en því skeiði byggingarsögunnar hérlendis sem einkennist af byggingu timburhúsa lokið.

Um 8. gr.

Vegna hugsanlegrar aðkomu húsafríðunarnefndar er til bóta að lengja þann frest sem Minjastofnun Íslands hefur skv. 1. mgr. 30. gr. til að tilkynna viðkomandi aðila álit sitt á breytingum, flutningi eða niðurrifi húsa sem byggð eru fyrir 1925 og kirkna sem reistar eru fyrir árið 1940.

Um 9. gr.

Í 1. mgr. 41. gr. kemur fram að Minjastofnun Íslands hefur umsjón og eftirlit með legsteinum og öðrum minningarmörkum í kirkjugörðum landsins ásamt minningarmörkum utan þeirra. Til að forðast misskilning er mikilvægt að bæta við síðustu setninguna eins og lagt er til í greininni. Minjastofnun Íslands hefur þó ekki umsjón með legsteinum og öðrum minningarmörkum utan kirkjugarða sem ekki teljast til fornminja.

Um 10. gr.

Til að tryggja framkvæmd laganna og til samræmis við lög um náttúruvernd er talið nauðsynlegt að ráðherra hafi heimild til eignarnáms á löndum, mannvirkjum og réttindum ef ekki næst að tryggja vernd þeirra með öðrum hætti.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*