Minjastofnun Íslands

The Cultural Heritage Agency of Iceland

Umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

mánudagur, 22. ágúst 2022
*MÍ*202208-0048/ G.Ó.

Umsögn um áform um breytingu á lögum um menningarminjar

Gísli Óskarsson
Lögfræðingur
gisli@minjastofnun.is

Minjastofnun Íslands fagnar framlögðum áformum og telur eðlilegt að aldursfriðununarákvæði laga nr. 80/2012 verði endurskoðað. Málsefni umræddra áforma er „Lagt er til að endurskoðað verði aldursfriðunarákvæði fornleifa í lögum um menningarminjar nr. 80/2012, svokölluð 100 ára regla." Hins vegar er í áformunum mest fjallað um friðun húsa og mannvirkja. Því nauðsynlegt að skýra nokkur atriði og hugtök betur áður en veitt er efnisleg umsögn.

Skilgreiningar

Fornminjar, samkvæmt 3. gr. laga nr. 80/2012 eru annars vegar forngripir og hins vegar fornleifar. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. eru forngripir lausamunir sem séu 100 ára og eldri sem menn hafi notað eða mannaverk séu á og fundist hafi í eða á jörðu eða jökli, í vatni eða sjó. Skip og bátar frá því fyrir 1950 teljist til forngripa. Til forngripa teljist einnig leifar af líkömum manna og hræjum dýra sem finnist í fornleifum, svo sem fornum haugum, dysjum og leiðum.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laganna eru fornleifar hvers kyns mannvistarleifar, á landi, í jörðu, í jökli, sjó eða vatni, sem menn hafi gert eða mannaverk séu á og séu 100 ára og eldri. Í ákvæðinu er svo að vinna eftirfarandi upptalningu á hvað teljist til fornleifa, en ekki er um að ræða tæmandi talningu:

a. búsetulandslag, skrúðgarðar 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.

Í 4. gr. laganna er svo fjallað um byggingararfinn. Til byggingararfs samkvæmt lögum nr. 80/2012 teljist hús og önnur mannvirki og einstakir hlutar þeirra sem hafi menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi, svo sem:

a. stök hús eða hlutar þeirra og húsasamstæður, hvort sem er til íbúðar eða menningar- og atvinnustarfsemi í þéttbýli eða dreifbýli, húsaþyrpingar og götumyndir,

b. kirkjur og bænhús, ásamt tilheyrandi mannvirkjum, svo sem klukkuturnum, garðhleðslum og sáluhliðum, klaustur, samkomuhús, skólahús og nánasta umhverfi þeirra, aðrar opinberar byggingar, íþróttamannvirki og sundlaugar,

c. brýr og hvers konar samgöngumannvirki, virkjanir, stíflur, dælustöðvar og önnur orkumannvirki, hafnarmannvirki, vind- og vatnsmyllur, vitar, slippir, hjallar, manngerðir hellar og réttir.

Í 1. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012 kemur fram að öll hús og mannvirki sem séu 100 ára eða eldri séu friðuð.

Í framlögðum áformum kemur fram að húsafriðunarsjóður sé starfræktur á grunni 43. gr. laga nr. 80/2012 og sé hlutverk hans að stuðla að varðveislu og viðhaldi friðlýstra og friðaðra húsa og mannvirkja. Verði mikil fjölgun á aldursfriðuðum húsum blasi við að sjóðurinn í sinni núverandi mynd muni ekki geta mætt slíkum fjölda. Hins vegar er hvergi minnst á fornminjasjóð sem gegnir að miklu leyti sambærilegu hlutverki, sbr. 42. gr. laganna, nema í þágu varðveislu og rannsóknum á fornminjum. Þá er einnig bent á að bátar og skip teljast ekki til mannvirkja í skilningi laga nr. 80/2012 heldur forngripa, ef þau eru frá 1950 eða fyrr.

Af framangreindu leiðir að endurskoðun á aldursfriðunarákvæði fornleifa myndi ekki ná til húsa og mannvirkja, enda um fleiri en eitt aldursfriðunarákvæði að ræða í lögum um menningarminjar, þ.e. 2. mgr. 3. gr. varðandi forngripi, þ. á m. skip og báta, 3. mgr. 3. gr. varðandi fornleifar og 1. mgr. 29. gr. varðandi hús og mannvirki. Minjastofnun Íslands telur þó nauðsynlegt að aldursfriðunarákvæði fornleifa annars vegar og húsa og mannvirkja hins vegar sé samræmt. Er það meðal annars vegna þess að ekki er

alltaf ljóst hvort um sé að ræða hús eða mannvirki eða fornleif og getur það verið háð mati hverju sinni. Til að mynda hvenær mannvirki sé svo illa farið að það flokkist sem leifar af mannvirki í skilningi a. liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 80/2012 eða hvort um sé að ræða skip eða bát skv. 2. mgr. 3. gr. eða skipsflak skv. i. lið 3. mgr. 3. gr.

Við hvaða ártal ætti að miða?

Minjastofnun Íslands telur ekki ráðlagt að færa ártalið aftar en núgildandi aldursfriðun og þannig afnema friðun fjölda húsa, mannvirkja og fornminja. Það eru rök til þess að fastsetja ártal aldursfriðunar húsa og mannvirkja við 1922 eða 1923. Fyrstu lög um skipulag bæja og kauptúna voru staðfest 27. júní 1921 sem markar upphaf að aðkomu hins opinbera að skipulagi þéttbýlis á Íslandi. Nefnd um Skipulag bæja var skipuð í október 1921 en hún átti eftir á næstu árum þar á eftir að vinna áætlanir og uppdrætti að skipulagi allra stærri kaupstaða á landinu. Vinna nefndarinnar að gerð fyrsta skipulags-uppdráttarins, fyrir Ísafjörð, hófst snemma árs 1922 og stóð sú vinna næstu fimm árin. Það væri því vel við hæfi út frá sjónarmiðum húsverndar að festa aldursfriðunina við ártalið 1922.

Í tengslum við endurskoðun laga nr. 80/2012 og þá hugmynd að binda aldursfriðun við fast ártal er einnig mikilvægt að skoða umsagnarskyldu Minjastofnunar um breytingar á húsum og mannvirkjum samkvæmt 30. gr. laganna. Minjastofnun telur ástæðu til þess að færa umsagnarskylduna til ársins 1930. Fyrir því eru söguleg rök að miða við það ártal þar sem að þá lauk miklu og glæsilegu uppbyggingarskeiði áranna 1925-1930, tímabil sem oft er kennt við steinsteypuklassík. Árið 1930 tók áhrifa heimskreppunnar að gæta sem leiddi til samdráttar á öllum sviðum athafnalífs hér á landi, ekki síst í verklegum framkvæmdum og húsbyggingum. Á sama tíma urðu mikilvæg skil í byggingarlist þegar nýklassík og þjóðleg rómantík sem einkenndu húsagerð 3. áratugarins viku fyrir nýjum straumum í anda funksjónalisma sem brátt einkenndi flest hús sem byggð voru. Á undanförnum árum hefur Minjastofnun oftar en ekki verið beðin um umsagnir um hús sem byggð hafa verið á árunum 1925-1930, enda þótt slíkt sé ekki lagaskylda. Það er ekki síst vegna þess hversu mikilvægur hluti byggingararfs úr steinsteypu varð til á árunum 1925-1930.

Eins og fram hefur komið telur Minjastofnun ráðlagt að miðað sé við sama ártal varðandi bæði fornleifar og hús og mannvirki.

Fordæmi Hæstaréttardóms í máli nr. 41/2019

Minjastofnun Íslands telur nauðsynlegt að orðalag 2. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012 verði einnig endurskoðað við þetta tækifæri með hliðsjón af fordæmi Hæstaréttardóms í máli nr. 41/2019.

Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012 er óheimilt að raska friðuðum húsum og mannvirkjum, spilla þeim eða breyta, rífa þau eða flytja úr stað nema með leyfi Minjastofnunar Íslands.

Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laganna er eigendum húsa og mannvirkja sem ekki njóti friðunar en byggð hafi verið 1925 eða fyrr, svo og forráðamönnum kirkna sem reistar hafi verið 1940 eða fyrr, skylt að leita álits hjá Minjastofnun Íslands með minnst sex vikna fyrirvara ef þeir hyggist breyta þeim, flytja þau eða rífa. Minjastofnun Íslands skuli innan fjögurra vikna frá því að erindi berist tilkynna viðkomandi aðilum um álit sitt. Stofnuninni sé heimilt að leggja til skilyrði um slíkar framkvæmdir eða gera tillögu um friðlýsingu umrædds húss eða mannvirkis.

Jafnframt kom fram í dóminum að óumdeilt væri að hús það, sem stæði á lóðinni að Hellubraut 7 og byggt hafi verið árið 1907, væri friðað samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012. Í 30. gr. laganna væri síðan kveðið sérstaklega á um verndun annarra húsa og mannvirkja en þeirra sem sjálfkrafa séu friðuð á grundvelli aldurs. Samkvæmt því væri í lögunum gerður skýr greinarmunur á milli annars vegar friðaðra húsa og hins vegar annarra húsa og mannvirkja. Þá sagði: „Eins og áður greinir var svo mælt fyrir í 13. gr. laga nr. 104/2001 að vildi eigandi friðaðs húss rífa það eða flytja af stað sínum skyldi hann sækja um leyfi til þess til húsafriðunarnefndar. Skyldi nefndin, svo fljótt sem við yrði komið og í síðasta lagi innan fjögurra vikna frá því umsókn barst, senda menntamálaráðherra umsóknina með tillögum sínum um hvort fella skyldi niður friðun og aflýsa friðunarkvöðinni eða skilgreina að nýju til hvaða þátta friðun hússins næði. Sambærilegu ákvæði er ekki til að dreifa í lögum nr. 80/2012, heldur taka fyrirmæli 2. mgr. 29. gr. laganna einungis til þess að afla verður leyfis Minjastofnunar Íslands til niðurrifs húss. Í ákvæðinu er því ekki berum orðum mælt fyrir um heimild stofnunarinnar til að setja skilyrði fyrir niðurrifi húsa eða mannvirkja."

Um það hvort Minjastofnun hafi samt sem áður verið heimilt að binda ákvörðun um leyfi til niðurrifs friðaðs húss skilyrðum, með vísan til meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins, sagði í dóminum: „Við úrlausn þess hvort svo hagi til í máli þessu er til þess að líta að framangreind skilyrði Minjastofnunar Íslands fela í sér takmörkun á skipulagsvaldi sveitarfélaga samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar, um að þau skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög leyfa, sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga. Þá kunna skilyrðin að leiða til takmörkunar á stjórnarskrárvörðum eignarráðum fasteignareiganda, sbr. 1. mgr. 72. gr. hennar, en vafa um það verður að skýra honum í hag. Þegar svo háttar til sem hér hefur verið lýst verður heimild til að binda stjórnvaldsákvörðun fyrrgreindum skilyrðum að styðjast við skýra og ótvíræða lagaheimild í ljósi lagaáskilnaðarreglna stjórnarskrárinnar og lögmætisreglunnar. Sem fyrr greinir hagar svo ekki til í máli þessu og verður niðurstaða hins áfrýjaða dóms því staðfest að þessu leyti."

Samkvæmt framangreindu hefur Minjastofnun Íslands heimild til þess að leggja til skilyrði um breytingar, flutning og niðurrif umsagnarskyldra húsa og mannvirkja en ekki þeirra húsa og mannvirkja sem njóta friðunar samkvæmt 1. mgr. 29. gr. Telur stofnunin nauðsynlegt að þetta sé lagfært og hún fái heimild til þess að leggja til skilyrði við breytingar, niðurrif og flutning friðaðra mannvirkja.

Friðun yngri minja

Friðun forngripa, fornleifa auk húsa og mannvirkja á sér stað á grundvelli aldurs, samkvæmt lögum nr. 80/2012. Minjastofnun getur ákveðið að afnema friðun fornminja og mannvirkja en hefur ekki heimild til þess að ákveða friðun. Eina verkfæri Minjastofnunar Íslands til þess að tryggja vernd yngri minja er með tillögu til ráðherra um friðlýsingu, samkvæmt 18. gr. laga nr. 80/2012.

Minjastofnun telur það vera nauðsynlegt að stofnunin fái heimild til þess að friða yngri minjar, sem ekki njóta friðunar á grundvelli aldurs, án þess að til friðlýsingar komi. Getur það til að mynda átt við um merkilegar herminjar frá Síðari heimstyrjöldinni.

Endurskoðun laga nr. 80/2012

Lög nr. 80/2012 um menningarminjar eru nú orðin tíu ára gömul og komin góð reynsla á framkvæmd þeirra. Minjastofnun fagnar þessum áformum um endurskoðun og telur jafnframt mikilvægt að lögin verði endurskoðuð í heild sinni. Þrátt fyrir að lögin hafi reynst minjavernd í landinu mjög vel þá séu ýmis atriði sem upp hafi komið við framkvæmd þeirra sem stofnunin telur ástæðu til þess að endurskoða og lýsir Minjastofnun sig reiðubúna til samráðs og samstarfs um þá vinnu.

Virðingarfyllst,
f.h. Minjastofnunar Íslands

Gísli Óskarsson

Gísli Óskarsson
sviðsstjóri lögfræðisviðs