



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðinu
150 Reykjavík

Reykjavík 25. september 2015

1407018SA GB
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um drög að frv. til breytinga á l. um menningarminjar

Vísað er til erindis frá forsætisráðuneytinu, dags. 10. september sl., þar sem gefinn er frestur til 24. september til þess að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

Almennt um frumvarpið

Samband íslenskra sveitarfélaga átti töluverða aðkomu að gerð frumvarps sem varð að lögum um menningarminjar nr. 80/2012. Lítil reynsla er komin á framkvæmd laganna og þegar ráðuneytið óskaði eftir ábendingum um þörf fyrir breytingar á lögnum sendi sambandið ekki inn beinar tillögur um breytingar.

Í þeim drögum að frumvarpi sem hér liggja fyrir er almennt ekki um að ræða róttækar breytingar á gildandi lögum. Sambandið telur þannig ekki tilefni til athugasemda við 1.-4. gr., sem eru fyrst og fremst orðalagsbreytingar og atriði sem snúa að fyrirkomulagi stjórnsýslu. Hið sama á við um 6., 8. og 9. gr.

Sambandið setur hins vegar fram ábendingar við 5. gr., sem fjallar um fornleifaskráningu, og 10. gr. sem veitir forsætisráðherra eignarnámsheimild.

Þá styður sambandið eindregið breytingu í 7. gr. frumvarpsins, þar sem horfið er frá 100 ára reglu um sjálfkrafa friðun húsa. Þess í stað er miðað við að friðun taki til húsa sem byggð eru fyrir árið 1915. Huga þarf þó að misræmi milli texta greinarinnar og skýringa við hana.

Athugasemdir við einstakar greinar

Um 5. gr. Fornleifaskráning, sbr. 16. gr. laganna

Í 5. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um að í stað 1. málslíðar 1. mgr. 16. gr. laganna komi þrjár nýir málslíðir, en að síðari málslíðir 1. mgr. 16. gr. verði óbreyttir. Efnisbreytingar frá gildandi lögum eru hér undirstrikaðar:

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.

Að áliti sambandsins ættu þessar breytingar á greininni að hugnast sveitarfélögum vel. Í skýringum kemur fram um markmið breytinganna að:

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.

Sambandið bendir á að í skýringum með frumvarpi sem varð að lögum um menningarminjar nr. 80/2012) segir eftirfarandi:

Áður en gengið er frá aðalskipulagi skulu liggja fyrir upplýsingar sem gefa greinargóða mynd af menningarminjum innan sveitarfélags. Þegar landnýtingaráform samkvæmt aðalskipulagi liggja fyrir er skylt að skráning fornleifa og friðaðra og friðlýstra húsa og mannvirkja fari fram á vettvangi á þeim svæðum sem fyrirhugað er að nýta sem atvinnu- eða íbúðarsvæði áður en deiliskipulag er afgreitt eða leyfi til framkvæmda eða rannsókna er gefið út.

Ofangreind lýsing á verklagi var á sínum tíma afrakstur samkomulags Sambands íslenskra sveitarfélaga, Fornleifaverndar ríkisins og mennta- og menningarmálaráðuneytis um þessi atriði. Sambandið óskar eftir því að fá tækifæri til að ræða við forsætisráðuneytið og Minjastofnun Íslands, áður en frumvarpið verði lagt fram, um hvort skilningur allra aðila á orðalagi greinarinnar er hinn sami og hvað felist þá í því orðalagi sem fram kemur í skýringum við 5. gr. „að ljúka þurfi fornleifaskráningu fyrir staðfestingu aðalskipulags“. Eftir atvikum getur niðurstaða þess fundar orðið að gera óverulegar breytingar á skýringum með frumvarpinu.

Sambandið óskar jafnframt eftir því að eiga viðræður við forsætisráðuneytið um þann möguleika að lögfesta heimild til þess að Skipulagssjóður taki þátt í kostnaði sveitarfélaga við fornleifaskráningu við gerð aðalskipulagsáætlana. Í því sambandi skal bent á að fjárhagsstaða Skipulagssjóðs er mjög sterk og gæti sjóðurinn auðveldlega axlað þetta hlutverk þótt að sjálfsögðu yrði að tryggja sjóðnum auknar fjárheimildir til útgreiðslna úr sjóðnum. Þessi kostnaður hefur í sumum tilvikum verið mjög hár og getur hann því orðið mjög íþyngjandi fyrir fámenn sveitarfélög. Telur sambandið það vera réttlætismál að sveitarfélögin geti fengið hluta hans endurgreiddan.

Um 7. gr. Friðuð mannvirki

Ástæða er til þess að benda á misræmi í frumvarpinu en í 7. gr. segir:

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



Í greinargerð segir hins vegar að „friðun húsa miðist við byggingarár þeirra, þ.e. 1915 og eldri, frekar en aldur þeirra.“ Taka þarf af skarið um það í skýringum og texta frumvarpsins hvort friðun nái til allra húsa og mannvirkja sem reist voru árið 1914 og fyrr eða hvort hús og mannvirki sem byggð voru árið 1915 verði einnig friðuð.

Þá er ástæða til þess að benda á að einnig verði hugað að endurskilgreiningu aldursmarka fornminja og fornleifa áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. eru forngrípir skilgreindir sem lausamunir 100 ára og eldri sem menn hafa notað eða mannaverk eru á, og skv. 3. mgr. sömu greinar eru fornleifar hvers kyns mannvistarleifar sem eru 100 ára og eldri. Þessi regla var umdeild og má benda á að ef áfram verður miðað við 100 ára regluna myndi minjum frá 20. öld fjölga gífurlega hratt á næstu árum og áratugum vegna fjöldaframleiðslu og breyttra þjóðfélagsháttá. Óvinnandi verk væri að friða þær allar sjálfkrafa.

Um 10. gr. Eignarnám

Í greininni er lagt til að ráðherra verði heimilt að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til að framkvæma friðlýsingu samkvæmt lögnum. Greinin er efnislega samhljóða 43. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013, sbr. 64. gr. gildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999.

Um vafa á því að ákvæðið samræmist eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, og um þörf á því að rökstyðja betur í frumvarpinu þörfina fyrir sérstaka eignarnámsheimild til ráðherra, vísast til ítarlegrar umsagnar Reykjavíkurborgar um frumvarpið.

Óháð því hvort vafi kunni að leika á um að umrætt ákvæði sé í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar eru ákveðnar efasemdir til staðar um hvort þörf er á umræddu ákvæði og hvort hætta sé á því að við það kunni að verða til flókin staða þegar kemur að samspili við eignarnámsheimildir sveitarfélaga samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, en þar segir m.a. í 50. gr., sbr. einkum 3. tl. 2. mgr.:

Ráðherra getur að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar veitt sveitarstjórn heimild til að taka eignarnámi landsvæði, fasteignir, hluta fasteigna og efnisnámur eða takmörkuð eignarréttindi að slíku innan sveitarfélagsins ef nauðsyn ber til vegna áætlaðrar þróunar sveitarfélagsins samkvæmt staðfestu aðalskipulagi.

Sveitarstjórn er heimilt að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar og á grundvelli gildandi deiliskipulags að taka eignarnámi vegna framkvæmdar skipulagsins:

- 1. Fasteignir sem sveitarstjórn er samkvæmt skipulaginu nauðsynlegt að fá umráð yfir til almannaþarfa.*
- 2. Lóð sem eigandi nýtir ekki á þann hátt sem gildandi deiliskipulag ákveður, enda sé liðinn frestur sem honum hefur verið settur til að byggja á lóðinni eða breyta nýtingu hennar.*
- 3. Fasteign eða hluta fasteignar sem friðunar- eða hverfisverndarákvæði taka til, enda sé eignarnámið nauðsynlegt til að tryggja að markmið þeirra nái fram að ganga.*



4. Fasteign eða hluta fasteignar á byggingarreit sem endurbyggja skal samkvæmt deiliskipulagi, enda hafi ekki náðst samkomulag við eiganda um þátt hans í endurbyggingunni og eignarnám sé nauðsynlegt til að greiða fyrir henni.

5. Lóð eða lóðarhluta sem stendur í vegi fyrir nýrri lóðarskiptingu sem ákveðin er í deiliskipulagi.

Eignarnám er því aðeins heimilt að sveitarstjórn hafi áður með sannanlegum hætti leitast við að ná samningum við eigendur þeirra eigna eða réttinda sem hún hyggst taka eignarnámi.

Að áliti sambandsins er raunveruleg hættu á því að komið geti til árekstra vegna ofangreindrar eignarnámsheimildar sveitarfélaga annars vegar og fyrirhugaðrar eignarnámsheimildar ráðherra hinsvegar. Má benda á að heimildir ríkisins til þess að grípa inn í skipulagsákvæðanir sveitarfélaga eru þegar töluverðar á grundvelli gildandi laga um menningarminjar, sbr. einkum 20. gr. um skyndifriðun. Þá fela nýsett lög nr. 87/2015 um verndarsvæði í byggð einnig í sér ríkan inngripsrétt ráðherra.

Í þessu samhengi leggur sambandið áherslu á að beiting íþyngjandi lagaheimilda þarf að vera eins fyrirsjáanleg og kostur er til þess að tryggja skilvirka stjórnsýslu. Má jafnframt benda á að vafi um lögmæti ákvarðana sem varða skipulagsmál og möguleg álitaefni um brot gegn stjórnarskránni geta tafið framkvæmd skipulagsmála svo árum skiptir.

Ef ákveðið verður að umrætt ákvæði verði hluti af frumvarpi því sem lagt verður fram á Alþingi leggur sambandið áherslu á að skoðað verði hvaða orðalagsbreytingar geti orðið til þess að tryggja betri sátt við sveitarfélög um efni þess. Rétt er að benda á að kalla mætti umhverfis- og auðlindaráðuneytið að þeirri vinnu, með hliðsjón af því að frumvarp til breytinga á náttúruverndarlögum nr. 60/2013 hefur nýlega verið lagt fram á Alþingi.

Einkum telur sambandið nauðsynlegt að gera athugasemd við að ráðherra sé veitt heimild til beitingar eignarnáms án þess að gert sé að ráð fyrir aðkomu annarra að slíkri ákvörðun. Virðist sem með þessu fyrirkomulagi sé gert ráð fyrir að ráðherra geti einn tekið ákvörðun um beitingu eignarnáms, án undangengins samráðs við Minjastofnun Íslands og eða hlutaðeigandi sveitarstjórn. Þetta hlýtur að teljast einstaklega óheppilegt fyrirkomulag m.t.t. framangreindra sjónarmiða um fyrirsjáanleika stjórnsýsluákvæðana og þeirrar staðreyndar að sveitarfélögin hafa forræði á skipulagsmálum, jafnframt því að hafa sjálfstæða eignarnámsheimild á grundvelli 50. gr. skipulagslaga.

Nauðsynlegt er því að bætt verði inn í frumvarpið ákvæði um að ráðherra sé skylt að leita umsagnar viðkomandi sveitarstjórnar áður en ákvörðun er tekin um eignarnám á grundvelli ákvæðisins. Jafnframt er eðlilegt að bætt verði inn í ákvæðið skyldu til þess að leita eftir samningum við eigendur þeirra eigna eða réttinda sem ráðherra hyggst taka eignarnámi áður en ráðherra tekur ákvörðun.

Lokaorð

Eins og rakið er í þessari umsögn er það álit Sambands íslenskra sveitarfélaga að flestar þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpsdrögum séu til bóta.



Sambandið áréttar hins vegar ósk sína um að eiga fund með fulltrúum ráðuneytisins til þess að ræða þær ábendingar sem gerðar eru við 5., 7. og 10. gr. frumvarpsins.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs