

Den nye museumslov og arkæologien

Af Erik Johansen, Sekretariatschef, Rigsantikvarens Arkæologiske Sekretariat

Folketinget vedtog i maj 2001 en ny museumslov, der træder i kraft den 1. januar 2002. Dog er der en 1-årig overgangsbestemmelse for så vidt angår de ændrede finansieringsprincipper for den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed. Det vil sige, at arkæologiske undersøgelser i hele 2002 skal administreres efter de nye bestemmelser, men finansieres efter bestemmelserne i den nugældende lov.

I lovens kap. 8 findes bestemmelserne for det arkæologiske arbejde. De er på nogle afgørende punkter ændret i forhold til den nugældende lov og det må derfor anses for formålstjenligt at omtale lovteksten, intentionerne og strukturen for Arkæologisk Forums læsere på nuværende tidspunkt. Det må dog stadig ske på et nogenlunde overordnet plan, da bekendtgørelsen er under udarbejdelse, vejledningerne endnu ikke er udarbejdet, informationen af offentlige myndigheder, organisationer, foreninger, museer, bygherrer og private er ikke iværksat endnu og administrationen af de arkæologiske bestemmelser heller ikke er endeligt fastlagt; hovedtrækkene fremgår dog klart af lovteksten og bemærkningerne.

De ændringer i bestemmelserne om det arkæologiske arbejde, der er indarbejdet i den nye museumslov, hviler for en dels vedkommende naturligvis på de både gode og dårlige erfaringer, der gennem årene er gjort i forbindelse med administrationen af den nugældende lovs bestemmelser. Der kan her bl.a. peges på det forhold, at den midlertidige beskyttelse af fortidsminderne først træder i kraft i det øjeblik, et fortidsminde direkte berøres af et jordarbejde. Det har givet anledning til udviklingen af en administrativ praksis med tilbud til offentlige myndigheder og anlægsansvarlige om frivillige forundersøgelser og egentlige arkæologiske undersøgelser på et tidligere tidspunkt. Intentionerne med de nye bestemmelser er dels at videreudvikle dette samarbejde, dels at placere hensynet til den arkæologiske kulturarv tidligt i den offentlige arealplanlægning. Et andet forhold er den nuværende skelnen mellem offentlig myndighed og private i forbindelse med finansieringen af arkæologiske undersøgelser. Det er gennem årene blevet stadig mere vanskeligt at udrede, hvad der kan betragtes som offentlig myndighed i museumslovens forstand, og det skyldes først og fremmest den organisationsmæssige udvikling, det danske samfund har gennemgået de seneste 10-15 år. Denne skelnen mellem offentlig og privat i finansieringsmæssige sammenhænge er ikke videreført i den nye museumslov. Et tredje forhold er de økonomiske problemer, der har været og er knyttet til rigsantikvarens bevilling på finansloven til finansiering af nødvendige arkæologiske undersøgelser i forbindelse med privates bygge- og anlægsarbejder, dybdepløjningen ved privat skovrejsning og den alvorlige trussel mod fortidsminderne i forbindelse med dyrkning. Bevillingen har gennem specielt de senere år slet ikke kunne matche den voldsomme trussel mod fortidsminderne og den tager ikke højde for høj- og lavkonjunkturer i bygge- og anlægsbranchen.

En anden inspirationskilde er Malta-konventionen, især da Danmark nu agter at ratificere konventionen. Dette har bl.a. medført, at definitionen af den arkæologiske kulturarv er ændret, så den nu svarer til konventionens. Definitionen er i den nye lov mere omfattende og nogle åbenbare huller i den nugældende lovs definition er lukket.

En tredje inspirationskilde er vore nabolandes antikvariske lovgivning. Selv om udgangspunktet her er anderledes – alle fortidsminder i Norge og Sverige er fredede – lægges der stor vægt på, at hensynet til den arkæologiske kulturarv indarbejdes tidligt i planprocessen. Finansieringen af de nødvendige arkæologiske undersøgelser påhviler bygherren/anlægsmyndigheden.

De nye hovedelementer i lovens kap. 8 er større hensyn til kulturarven i den fysiske planlægning og ved tilrettelæggelsen af konkrete anlægs- og jordarbejder samt en omlægning af finansieringsprincipperne for den arkæologiske undersøgelsesvirksomhed. I finansieringsprincipperne er indbygget et økonomisk incitament til friholdelse i stedet for udgravning. Et meget væsentligt formål med de nye bestemmelser er at mindske risikoen for standsning eller udsættelse af bygge- og anlægsarbejder på grund af nødvendige undersøgelser af fortidsminder på et givet areal. Ved at frigøre den arkæologiske undersøgelsesproces fra den umiddelbare trussel mod fortidsmindet, som den nugældende lov beskriver, kan der ved et tidligt kendskab til fortidsminder, deres udbredelse, datering, bevaringstilstand og videnskabelige værdi foretages prioriteringer af bygherren/anlægsmyndigheden og nødvendige arkæologiske undersøgelser kan gennemføres på et tidligere tidspunkt i den samlede proces end nu.

For at optimere planmyndighedernes muligheder for at inddrage hensynet til den arkæologiske kulturarv i arealplanlægningen, underretter kulturministeren planmyndighederne om forekomsten af væsentlige bevaringsværdier, der har betydning for planlægningen. Det indebærer bl.a., at DKCs oplysninger over en to-årig periode skal gennemarbejdes og kvantificeres og stilles til rådighed for planlægningsmyndighederne, bygherrer, anlægsmyndigheder og private. Det sker ud fra den grundholdning, at kendskabet til tilstedeværelsen af skjulte fortidsminder vil yde dem en bedre beskyttelse end nu. De skjulte fortidsminder er netop karakteriseret ved, at lægmand ganske vanskeligt kan erkende dem i terrænet. Det forhold kan en offentlig tilgængelig kortlægning rette op på. Arbejdet vil naturligvis foregå i tæt samarbejde med de arkæologisk arbejdende museer. Kortlægningen skal være elektronisk tilgængelig, så det fremover bliver lettere at inddrage hensynet til kulturarven i arealforvaltningen og ved planlægning af konkrete bygge- og anlægsarbejder. Kortlægningen og de hertil hørende prioriteringer skal naturligvis opdateres løbende. Det skal dog understreges, at DKCs oplysninger ikke er dækkende og udtømmende med hensyn til det samlede antal fortidsminder i Danmark. Erfaringsmæssigt vil næsten enhver arkæologisk forundersøgelse påvise nye, hidtil ukendte fortidsminder, så en "hvid plet på kortet" er absolut ikke ensbetydende med, at der ikke findes fortidsminder på området. Der vil også fremover være behov for museernes vurderinger og forundersøgelser, hvilket jo også er forudsat i de nye bestemmelser.

Museumslovens bestemmelser lægger ikke op til gennemgribende ændringer i den nuværende decentrale struktur, hvor museerne med ansvar overfor rigsantikvaren gennemfører de nødvendige arkæologiske undersøgelser. Der lægges heller ikke op til ændringer i den centrale styring og prioritering, der er knyttet til den nuværende struktur. Det betyder, at det også fremover vil være et antal lokalmuseer med et arkæologisk ansvarsområde, der inden for lovens rammer og med ansvar over for Museumsstyrelsen bl.a. gennemgår planmateriale, tilladelser og anmeldelser, besvarer forespørgsler, forhandler med amter, kommuner og bygherrer og gennemfører de nødvendige arkæologiske undersøgelser incl. udarbejdelse af beretninger. Det betyder også, at bl.a. udarbejdelsen af retningslinierne for den samlede arkæologiske virksomhed i Danmark og den overordnede prioritering, herunder også de økonomiske rammer, prioriteringen af de enkelte undersøgelsesopgaver, godkendelsesprocedurer, tilsyn med undersøgelserne og den økonomiske styring fortsat vil være placeret centralt; fra 1. januar i Museumsstyrelsen.

Den nye museumslov indeholder også en modernisering af den nugældende lovs bestemmelser om fund på havbunden og marinarkæologien. De nye bestemmelser beskriver bl.a. de ændringer, der følger af en række opgaver, der er overført fra Miljø- og Energiministeriet til Kulturministeriet. Det er opgaver såsom tilvejebringelsen af et kulturhistorisk fagligt beslutningsgrundlag for myndighedsudøvelsen i henhold til naturbeskyttelseslovens § 14, undersøgelsesopgaver i forbindelse med tilsyn og sikring af marine fortidsminder og skibsvrag, samt modtagelse af fundanmeldelser og registrering af disse. Vedligeholdelse og opdatering af det marine register påhviler fra 1. januar Museumsstyrelsen. De nye bestemmelser vedr. marinarkæologien skal ses i sammenhæng med, at myndighedsudøvelsen efter naturbeskyttelseslovens § 14 udøves af Skov- og Naturstyrelsen. Museumsstyrelsens kompetence er alene knyttet til gennemførelsen af undersøgelserne og fordelingen af undersøgelsesopgaverne mellem de museer, der har marinarkæologisk ekspertise. Museumsstyrelsen fører tilsyn med den faglige og økonomiske gennemførelse af de marinarkæologiske undersøgelser. Der er hermed skabt parallelitet mellem gennemførelsen af arkæologiske undersøgelser på land og i vand samt ensartede finansieringsprincipper for disse. Det er klart, at der også efter 1. januar vil være behov for et tæt samarbejde mellem Skov- og Naturstyrelsen, museer med marinarkæologisk ekspertise og Museumsstyrelsen.

Det er i den nye museumslov forudsat, at der oprettes en Museumsstyrelse under Kulturministeriet. I styrelsen indgår Statens Museumsnævn, Rigsantikvarens Arkæologiske Sekretariat, Det Kulturhistoriske Centralregister og Kunst Index Danmark. Hensigten med at etablere en styrelse er bl.a. ønsket om at styrke fagligheden i betjeningen af ministeren og forvaltningen på området samt styrke muligheden for at kunne yde et fagligt modspil til museerne. Det er endvidere opfattelsen, at det vil skabe større klarhed, hvis man på den ene side har de faglige foreninger, der formulerer interesseorganisationernes synspunkter, og på den anden side har en Museumsstyrelse, der kan inddrage det faglige element i sit arbejde og på dette grundlag rådgive ministeriet. Foreningerne – DKM, FDK og DNM – vil fremover få en anden rolle end hidtil. Hvad angår arkæologien vil styrelsen være Statens overordnede myndighed og koordinator, herunder fordeling af statslige midler til nødudgravninger og forundersøgelser, koordinering af undersøgelsesarbejder i forbindelse med planlagte anlægsarbejder og samordning af det arkæologiske undersøgelsesarbejde i Danmark. Der skal hertil lægges, at styrelsen også får som opgave at iværksætte centrale og overordnede udviklingstiltag.

Der er ingen tvivl om, at vi med den nye museumslovs kap. 8 har fået et godt lovmæssigt grundlag for at varetage kulturarven. Loven er et klart fremskridt i forhold til den nugældende lovs antikvariske bestemmelser. Det er lige så klart, at bestemmelserne lægger op til en yderligere professionalisering, videreudvikling og kompetenceopbygning i forbindelse med samarbejdet mellem offentlige myndigheder, bygherrer og anlægsansvarlige. Der ligger her en stor opgave for museerne og Museumsstyrelsen.

Baggrundsmateriale:

Forslag til Museumslov. Kulturministeriet, januar 2001. (Bemærkningerne)

Lov nr. 473 af 7. juni 2001.

Danske Museer. Årgang 14, nr. 3, juni 2001.