

Alþingi
Erindi nr. P 139/2334
komudagur 6.5.2011



Alþingi
Menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Fornleifavernd ríkisins
Suðurgata 39, 101 Reykjavík
Sími: 555 6630, Bréfsími: 555 6631
www.fornleifavernd.is

Reykjavík 5. maí 2011

Menntamálanefnd Alþingis hefur óskað umsagnar Fornleifaverndar ríkisins vegna eftirfarandi fjögurra lagafrumvarpa:

- X I. Frumvarps til laga um menningarminjar (heildarlög), 651. mál
- II. Frumvarps til laga um Þjóðminjasafn Íslands (heildarlög), 648. mál
- III. Frumvarps til laga um safnalög (heildarlög, 650. mál
- IV. Frumvarps til laga um skil menningarverðmæta til annarra landa (heildarlög, EES-reglur), 649. mál

Umsögnin sem hér fer á eftir er sameiginlegt álit starfsfólks Fornleifaverndar ríkisins. Gerð verður grein fyrir mati stofnunarinnar á hverju frumvarpanna fyrir sig. Hjá því verður ekki komist að vísa í einstaka tilfellum til hinna frumvarpanna þegar fjallað verður um fyrsta frumvarpið: *frumvarp til laga um menningarminjar*, enda er það umfangsmesta og flóknasta frumvarpið. Stofnunin mun gera grein fyrir níu meginþáttum sem hún telur nauðsynlegt að farið verði yfir og endurskoðaðir í frumvarpi til laga um menningarminjar. Inn í athugasemdirnar verða fléttaðar viðeigandi greinar úr frumvarpinu.

I. Frumvarp til laga um menningarminjar (heildarlög), 651. mál

Það er mat Fornleifaverndar ríkisins að í frumvarpinu séu ýmis ákvæði sem eru til bóta fyrir minjavörsluna. Sem dæmi mætti taka sameiningu Fornleifaverndar ríkisins og Húsafriðunarnefndar, og að umsýsla húsa/mannvirkja og fornleifa sé þar með sett undir einn hatt. Oft eru skilin á milli þess hvað telst til gamalla mannvirkja annars vegar og fornleifa hins vegar óljós, en með sameiningunni ætti heildarstefna vegna varðveislu jarðfastra minja að vera mun skýrari en áður og öll umsýsla skilvirkari. Auk þess ætti sameiningin að hafa í för með sér betri nýtingu á fagþekkingu starfsmanna beggja stofnananna.

Önnur ákvæði, sem eru sannarlega til bóta, eru þau að skila beri öllum gögnum vegna skráningar fornleifa inn til Minjastofnunar Íslands til birtingar fyrir almenning (15. gr.) og að það sé lögbundið að stofnunin hafi ákveðna rannsóknarskyldu (11.gr.), en fram að þessu hefur það hlutverk Fornleifaverndar ríkisins verið nokkuð á reiki. Þrátt fyrir þessa kosti frumvarps til laga um menningarminjar, þá er það mat

Fornleifaverndar ríkisins að frumvarpið nái ekki að fullu þeim markmiðum sem öllum frumvörpunum eru ætluð, sem er að einfalda og styrkja stjórnsýslu minjaverndar og safnamála á Íslandi.

Þá má spyrja sig að því hvort sum ákvæðin séu of ýtarlega orðuð og ætti kannski fremur heima í reglum og stöðlum sem Minjastofnun Íslands gæti sjálf sett fram. Á þetta sérstaklega við um sett tímamörk og skil á gögnum. Með því að hafa þessi ákvæði inn í sjálfum lögnum er stofnuninni gert mun erfiðara fyrir að bregðast við breyttum aðstæðum eða óraunhæfum kröfum.

Þeir þættir sem Fornleifavernd ríkisins vill vekja sérstaka áherslu á í umfjöllun sinni um frumvarp til laga um menningarminjar eru eftirfarandi:

1. Ómarkviss hugtakanotkun
2. Óskýr verkaskipting
3. Skráning og skrár
4. Rannsóknir og kostnaður vegna þeirra
5. Nefndir og sjóðir
6. Minjaráð
7. Húsasafn ríkisins
8. Þjóðminjavörður/Forstöðumaður
9. Kostnaður

1. Ómarkviss hugtakanotkun

Það er mat Fornleifaverndar ríkisins að nauðsynlegt sé að endurskoða hugtakanotkun í frumvörpunum. Ástæðan er eftirfarandi:

Í 1. gr. lagafrumvarps um menningarminjar kemur strax í ljós hve hugtakanotkunin í lagafrumvarpinu er ómarkviss og flókin. Þar er í 1. mgr. fjallað um menningarminjar og menningararf. Ekki er fjallað meira um menningararf, en aftur á móti eru menningarminjar skilgreindar frekar. Þar segir að þær séu *ummerki um sögu þjóðarinnar, svo sem fornminjar, menningalandslag- (ekki fjallað aftur um það í lögnum) eða búsetulandslag, kirkjugripir og minningarmörk, hús og önnur mannvirki, skip og bátar, samgöngutæki, listmunir og nytjahlutir, svo sem myndir og aðrar heimildir um menningarsögu þjóðarinnar. Lög þessi ná einnig til staða sem tengjast menningarsögu.*

Lögin eiga að tryggja eftir föngum varðveislu menningarminja í eigin umhverfi ... segir í síðustu málsgrein 1. gr. Þessi setning segir í raun allt sem segja þarf: Í flestum tilvikum er safnkostur, munir, fluttir úr eigin umhverfi í safn, og það er einungis hægt að varðveita jarðfastar minjar, eins og fornleifar, mannvirki og hús, í eigin umhverfi.

Það er gegnum gangandi í lögnum, að þjóðminjavörður eða höfuðsöfn hafi hlutverk innan Minjastofnunar Íslands. Ástæða þessa er hugsanlega hugtakaruglingur, þ.e. að orðið minjar er notað jafnt yfir gripi, fornleifar og hús. Þessi hugtakanotkun verður til að flækja stjórnsýsluna og er það mat Fornleifaverndar ríkisins að nauðsynlegt sé að endurskoða hugtakanotkunina í lagafrumvörpunum með markvissari og skýrari umsýslu málaflökkanna í huga.

Hér í eina tíð var dr. Kristján Eldjárn með þátt í sjónvarpi sem hann nefndi *Munir og minjar*. Þar var fjallað um gripi í Þjóðminjasafni Íslands, þ.e. munina og um fornleifastaði á landsbyggðinni, þ.e. minjar. Væri ekki eðlilegra að nota þessa skiptingu í lögnum? Það myndi auðvelda mjög hreinni skiptingu á verkefnum milli stofnanna ef það væri gert.

Fornleifavernd ríkisins leggur til að 1. gr. laganna verði eitthvað á þessa leið:

Tilgangur laga þessarra er að stuðla að verndun íslensks menningararfs og tryggja að honum verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Menningararfinum er hér skipt niður í minjar, gripir og heimildir um sögu þjóðarinnar.

Minjar teljast ummerki um sögu þjóðarinnar, svo sem fornminjar, menningar- og búsetulandslag, minningarmörk, hús og önnur mannvirki. Til minja geta einnig talist staðir sem tengjast menningarsögu þjóðarinnar.

Gripir skiptast í forngripir, kirkjugripir, skip, báta, samgöngutæki, listmuni, nytjahluti og myndir. En auk þess eru taldar til menningararfsins ýmsar heimildir um menningarsögu þjóðarinnar, svo sem þjóðhættir. Löggin eiga að tryggja eftir föngum varðveislu minja í eigin umhverfi, auðveldla aðgang og kynni þjóðarinnar af menningararfinum og greiða fyrir rannsóknnum á honum.

2. gr. Í samræmi við ofansagt er það tillaga Fornleifaverndar ríkisins að gr. 2. verði einnig breytt, þannig að heiti greinarinnar verði *þjóðminjar, þjóðgripir og þjóðarverðmæti*, og að greinin hljóði þannig:

Þjóðminjar teljast jarðfastar minjar, þ.e. fornleifar, hús og mannvirki sem hafa sérstaka merkingu og mikilvægi fyrir menningarsögu Íslands. Þjóðgripir eru lausir gripir eða munir sem hafa sérstaka merkingu og mikilvægi fyrir menningarsögu Íslands. Þjóðminjar skulu friðlýstar á landareign þar sem þær standa. Þjóðgripir skulu varðveittir í þjóðminjasafni Íslands eða á vegum þess í viðurkenndum söfnum.

Til þjóðarverðmæta teljast hvers konar munir, gripir, myndir, skjöl, handrit og bækur í eigu opinberra stofnana, fyrirtækja, félagasamtaka eða einstaklinga sem hafa sérstaka þýðingu fyrir íslenska þjóðmenningu.

Ráðherra getur ákveðið að einstakir hlutir í eigu einkaaðila teljist þjóðarverðmæti í merkingu laga þessara.

3.gr. Hér er spurning hvort ekki eigi að fella niður heitið *fornminjar* og nefna greinina: *Fornleifar og forngripir*, og fella í framhaldi af því út fyrstu setninguna í greininni: *Fornminjar samkvæmt lögum þessum eru annars vegar forngripir og hins vegar fornleifar.*

Þá er einnig eðlilegt með hliðsjón af því að minnst er á menningarlandslag í 1. gr. lagafrumvarpsins að færa orðið *menningarlandslag* inn undir lið a, þannig að hann verði:

a. Menningarlandslag, búsetulandslag, skráðgarðar og kirkjugarðar, byggðaleifar, bæjarstæði og bæjarleifar ásamt tilheyrandi leifum mannvirkja og öskuhaugum, húsaleifar hvers kyns, svo sem leifar kirkna, bænhúsa, klaustra, þingstaða og búða, leifar af verbúðum, naustum og verslunarstöðum og byggðaleifar í hellum og skútum.

2. Óskýr verkaskipting

Það er mat Fornleifaverndar ríkisins að nauðsynlegt sé að skerpa á verkaskiptingu milli Minjastofnunar Íslands, Þjóðminjasafns Íslands og Safnaráðs. Samvinna er af hinu góða en það þarf að vera skýrt í lögunum hvaða aðili er í forsvari fyrir skýrt afmarkað svið, annað er ávísun á ágreining um verkaskiptingu, stjórnun og kostnað.

Í upphafi lagagerðar var hugmyndin sú að öll stjórnsýsla minja og muna yrði sett undir eina stofnun, Minja- og safnastofnun Íslands. Þegar á leið var safnasviðið (munir) undanskilið að hluta án þess þó að endurskoða öll lögini með þá nýju stefnu í huga. Fyrir vikið skortir mjög á samræmingu og skýra verkaskiptingu á milli Minjastofnunar, Þjóðminjasafns og Safnaráðs, sem var þó einmitt meginmarkmið laganna samkvæmt greinargerð þeirri er fylgir lagafrumvarpinu.

Það mætti hugsa sér þá skiptingu að hin nýja stofnun sæi fyrst og fremst um jarðfastar minjar en umsýsla muna væri hjá Þjóðminjasafni og Safnaráði. Það mætti einnig hugsa sér þá skiptingu að skipta sviðunum í minjar og muni í umhverfi (útminjar) og muni á söfnum (innminjar) en umsýsla minja í umhverfinu væri þá hjá Minjastofnun en muna hjá Þjóðminjasafni Íslands og Safnaráði.

Önnur dæmi um óskýra verkaskiptingu í lagafrumvarpinu verða rakin hér á eftir. Stofnunin telur nauðsynlegt að eftirfarandi greinar verði endurskoðaðar í því samhengi: 5. gr., 7. gr., 8. gr., 9. gr., 10. gr., og 13. gr. Þá er spurning hvort færa eigi XI. Kafla yfir í safnalögini.

- A. Í inngangi að athugasemdum segir í 1. lið að Þjóðminjasafni Íslands og Minjastofnun Íslands sé gert að halda skrár yfir þjóðminjar, þ.e. lausamuni annars vegar (í umsjá Þjóðminjasafnsins) og jarðfastar minjar hins vegar (í umsjá Minjastofnunar Íslands). Ennfremur segir í sama inngangi í 13. lið að rökin fyrir því að kirkjugripir skuli vera færðir yfir til Þjóðminjasafnsins séu þau að um lausamuni sé að ræða en á hinn bóginn að Minjastofnun Íslands hafi eftirlit og umsjón með minningarmörkum af því að þau eru jarðföst. Ef þessu væri framfylgt í lögunum, að Þjóðminjasafnið sæi um lausamuni og Minjastofnun Íslands um jarðfasta minjar væri eðlilegt að *húsasafn ríkisins* færi yfir til Minjastofnunar Íslands frá Þjóðminjasafni Íslands, því hús hljóta að flokkast sem jarðfastar minjar. Hér er því ósamræmi milli verkaskiptingar og skilgreiningar á þjóðminjum. Þá væri eðlilegt samkvæmt þessari skilgreiningu að umsýsla vegna flutnings muna úr landi væri á hendi Safnaráðs/Þjóðminjasafns.
- B. Starfsmenn Minjastofnunar Íslands eru staðsettir víðsvegar um landið og eru því vel í stakk búnir til að sinna minjum og húsum/mannvirkjum um allt land. Eflaust er það ástæðan fyrir því að í 13. grein er tekið fram að gera megi þjónustusamning milli Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands um að fela minjavörðum (starfsmönnum Minjastofnunar Íslands) eftirlit með minjum sem heyra undir Þjóðminjasafn Íslands. Líklega er hér fyrst og fremst verið að hugsa um húsasafn ríkisins og jafnvel gripi í kirkjum landsins og má því spyrja hvort ekki væri hreinlegra og skýrara að vista þessa málaflokka hjá hinni nýju stofnun? Reyndar gæti það líka orkað tvímælis að Minjastofnun Íslands geri þjónustusamning við stofnun sem henni ber að hafa eftirlit með (Þjóðminjasafn Íslands), vegna þeirra starfsmanna safnsins sem fást við fornleifarannsóknir og fornleifaskráningu. Þá er vert að benda á að það er almennt óeðlilegt og tíðkast ekki í fyrirtækjastjórnun að starfsmenn ríkisstofnunar, sem er ekki byggð upp að fullu eða að hluta sem almenn þjónustustofnun, vinni fyrir aðra ríkisstofnun.

- C. Safnaráð og safnasjóður voru tekin undan Minjastofnun Íslands á síðari stigum lagafrumvarpsins eins og fyrr er nefnt. Umsýsla muna er þó enn að hluta hjá Minjastofnun Íslands samkvæmt frumvarpinu, en stofnunin hefur það hlutverk að hafa eftirlit með og annast leyfisveitingar vegna flutnings menningarminja til annarra landa og annast framkvæmd laga um skil á menningarverðmætum til annarra landa (sjá 11. grein). Hér er um umfangsmikla viðbót við starfsemi stofnunarinnar að ræða, en ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir starfsmanni/starfsmönnum í það verkefni. Ekki virðist vera gert ráð fyrir að núverandi starfsmaður Safnaráðs sinni þessu verkefni. Vera má, að það sé eðlilegra að þessi málaflokkur sé vistaður hjá Safnaráði, þar sem umsýsla gripa var tekin út úr Minjastofnun Íslands og að allur XI. kaflinn verði þar með tekinn úr frumvarpi til laga um menningarminjar.
- D. Í 36. grein segir að Minjastofnun Íslands setji reglur um fornleifarannsóknir sem hafa jarðrask í för með sér. Þar er m.a. fjallað um skil á gögnum, sýnum og gripum úr rannsóknunum og skulu þau vera með þeim hætti sem Minjastofnun Íslands ákveður. Í 40. grein segir aftur á móti að öllum gripum og sýnum sem finnast við fornleifarannsóknir skuli skilað til Þjóðminjasafns Íslands innan árs frá fundi þeirra ásamt skrá yfir þá í því formi sem safnið ákveður. Í sömu grein segir að allir gripir og sýni úr fornleifarannsóknnum ásamt gögnum og rannsóknarskýrslum skulu afhentar Þjóðminjasafni Íslands til varðveislu innan árs frá áætluðum lokum verkefnis, sbr. 3. gr. laga um Þjóðminjasafn Íslands, í því formi sem Minjastofnun Íslands ákveður í samráði við Þjóðminjasafn Íslands. Telja má eðlilegt að greinin verði lagfærð á þá vegu að Minjastofnun setji reglur varðandi skil á gögnum og gripum. Það er eðlilegt að það sé gert í samráði við Þjóðminjasafnið, en það er nauðsynlegt að kveðið sé skýrt á um í lögnum að það sé hlutverk Minjastofnunar að setja allar reglur vegna gagna og gripa úr fornleifarannsóknnum.
- E. Forstöðumaður Þjóðminjasafns Íslands (þjóðminjavörður) ásamt forstöðumanni Minjastofnunar Íslands á samkvæmt frumvarpinu að sitja fundi Fornminjanefndar og Húsafriðunarnefndar, en þær nefndir eru hugsaðar sem ráðgjafanefndir fyrir Minjastofnun Íslands (sjá 7. gr., 8. gr. og 9. gr.). Tekið skal fram að Þjóðminjasafn Íslands er rannsóknarstofnun sem hefur fullan rétt til að sækja um fjármagn til fornminjasjóðs og gæti seta þjóðminjavarðar á fundunum orkað tvímælis. Fornleifavernd ríkisins fær auk þess ekki séð nauðsyn þess að þjóðminjavörður sitji fundi þessarra nefnda og hafi áhrif þar. Með því hefur hann áhrif á öll svið minjaverndar á Íslandi, safnamál, fornleifamál og húsverndarmál. Er það vilji löggjafans? Einkum þegar haft er í huga að starfssvið þjóðminjavarðar breyttist með lagabreytingu árið 2001. Frá þeim tíma hefur hann ekki stýrt fornleifamálum þjóðarinnar og byggir það á úrskurði Samkeppnisráðs. Vert er að benda á að forstöðumaður Minjastofnunar situr ekki í Safnaráði skv. lagafrumvarpinu, þrátt fyrir að stofnunin hafi á hendi stjórnsýsluhlutverk varðandi safngripi (útflutning minja til annarra landa). Hér gætir því ósamræmis í frumvarpinu.

- F. Í 8. grein segir að Fornminjanefnd beri að vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og fornleifarannsókna ásamt Minjastofnun Íslands. Í 9. grein segir að Húsafriðunarnefnd skuli vinna að stefnumörkun um verndun byggingararfsins ásamt Minjastofnun Íslands. Í 11. grein er það ítrekað að Minjastofnun ásamt fagnefndunum skuli vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs. Í 7. grein segir að Minjastofnun Íslands geri tillögu um heildarstefnu og langtímaáætlun um verndun og varðveislu menningarminja í samráði við höfuðsöfn (Listasafn Íslands, Náttúruminjasafn Íslands og Þjóðminjasafn Íslands). Þegar litið er svo á lög um Þjóðminjasafn Íslands þá virðist safnið eiga að *annast minjavörslu í nánu samstarfi við Minjastofnun Íslands*, og „*móta stefnu um söfnun, skráningu, rannsóknir og miðlun menningar- og þjóðminja* (3. grein laga um Þjóðminjasafn Íslands). Hér kemur enn fram óvissa um notkun á hugtökum og óskýr og óeðlileg verkaskipting. Samkvæmt lagafrumvarpinu er orðið minjar og þá sérstaklega menningarminjar látið ná yfir fornleifar, mannvirki, hús, gripi, muni, listaverk og skjöl. Það er gegnumgangandi í lögnum, að þjóðminjavörður eða höfuðsöfn hafi hlutverk innan Minjastofnunar Íslands vegna þessa hugtakaruglings, þ.e. að orðið minjar er notað bæði yfir gripi, fornleifar og hús. Þetta styrkir það sem var nefnt hér áður um hugtök, að það er nauðsynlegt að endurskoða hugtakanotkunina í lagafrumvörpunum. Það er eðlilegt að Þjóðminjasafn Íslands ásamt Minjastofnun Íslands móti sameiginlega stefnu varðandi varðveislu gripa er koma úr fornleifarannsóknum enda hefur safnið þar mikilvægu hlutverki að gegna, en það liggur ekki í augum uppi hvers vegna Þjóðminjasafnið ætti að vera í forsvari ásamt Minjastofnun Íslands um stefnumörkun á t.d. skráningu fornleifa og fornleifarannsókna.

3. Skráning og skrár

Margt jákvætt kemur fram varðandi skráningarmál í lagafrumvarpinu. Til dæmis er tekin af allur vafi um rétt Minjastofnunar Íslands til að miðla áfram skráningargögnum til annarra aðila, skylda skrásetjara til að skila inn skráningargögnum til stofnunarinnar og skylda skrásetjara til að tilkynna um þau skráningarverkefni sem verið er að vinna að. Nokkur atriði mættu þó betur fara og eru þessi helst:

- A. Í 15. grein kemur fram sú skylda stofnunarinnar að halda hinar ýmsu skrár, birta þær og gera þær aðgengilegar á miðlægum gagnagrunni. Einnig kemur fram að öll gögn er varða skráningu fornleifa, húsa og mannvirkja skulu afhent Minjastofnun Íslands og skráningarskýrslur skulu afhentar stofnuninni á rafrænu formi. Spyrja má hvort ekki væri einfaldara að setja þau ákvæði í frumvarpið að skrásetjarar skulu færa skráningu inn í miðlæga gagnagrunna stofnunarinnar og láta rafrænt eintak af skýrslu fylgja með sem viðhengi. Þá er tekinn allur vafi af því hver eigi að færa inn gögnin og við það verður innsetning gagna talin sjálfssagður hluti skráningarferilsins. Það kemur undarlega fyrir sjónir sem nefnt er í 41. gr., að Minjastofnun Íslands ber að hafa fornleifaskrárnar aðgengilegar fyrir alla á vefnum, en þarf að auki að skila sérstaklega inn skrá yfir minningarmörk til Þjóðminjasafns Íslands, sóknarpresta, prófaste eða kirkjugarðastjórna. Er ekki eðlilegt að skrá yfir minningarmörk lúti sömu reglum og skrár yfir aðrar fornleifar og verði aðgengileg á vefnum fyrir alla þá sem eftir leita?

- B. Grein 16. virðist að nokkru leyti vera byggð á misskilningi. Töluverð óánægja hefur komið fram hjá sveitarfélögum um skyldu þeirra til að skrá menningarminjar vegna skipulags, sérstaklega sú túlkun að skráning alls sveitarfélagsins skuli eingöngu vera á þeirra höndum. Sú lausn sem lögð var fram á fundi Mennta- og menningarmálaráðuneytis, Fornleifaverndar ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga árið 2010, var sú að engin vettvangsskráning færi fram fyrir svæðisskipulag, að fyrirhuguð framkvæmdasvæði yrðu vettvangsskráð fyrir aðalskipulag og nákvæm vettvangsskráning og uppmæling fornleifa færi fram fyrir deiliskipulag og umhverfismat nema Fornleifavernd ríkisins/Minjastofnun Íslands mæti það óþarft. Ný skipulagsreglugerð sem nú er í bígerð tekur mið af þessu fyrirkomulagi og er það bagalegt ef lög um menningarminjar eru því ekki samhljóða. Einhver misskilningur er einnig þarna á ferðinni um hlutverk svæðisskipulags því aðalskipulag verður að taka mið af svæðisskipulagi og deiliskipulag af aðalskipulagi. Í engum tilfellum er farið fram á vettvangsskráningu fyrir svæðisskipulag. Það er mat Fornleifaverndar ríkisins að nauðsynlegt sé að breyta 16. gr. með hliðsjón af því sem ákveðið var á fundi með mennta- og menningarmálaráðherra og tekið hefur verið upp í nýju skipulagsreglugerðinni í framhaldi af fundinum.

4. Rannsóknir og kostnaður vegna þeirra

Fornleifavernd ríkisins telur að ýmis ákvæði um rannsóknir hafi verið færð til betri vegar í frumvarpinu. Til dæmis kemur fram að stofnunin hefur rannsóknarskyldu að sinna en fram að þessu hefur það hlutverk verið nokkuð á reiki og um það deilt, en þetta er til mikilla bóta. Nokkur atriði mega þó betur fara.

- A. Vakin er athygli á því að það hefur fallið út úr frumvarpinu að sækja þurfi um leyfi til Minjastofnunar Íslands til að nota málmleitartæki, en slík lagagrein er í minjalögum allra nágrannalanda okkar. Slík grein er nauðsynleg til að tryggja vernd fornleifa. Með því að fella hana út er ekki tryggt að fólk geti ekki farið um landið og leitað að fornleifum og eyðilagt minjastaði. Það er bráðnauðsynlegt að færa aftur inn í lögin eftirfarandi málsgrein sem virðist hafa fallið út: Óheimil er notkun málmleittartækja eða annars tækjabúnaðar við leit að forngrípum í jörðu nema með sérstöku leyfi Minjastofnunar Íslands.
- B. Eins og minjavörslunni er háttað í dag má gera greinarmun á ýmsum tegundum, eða mismunandi aðkomu að fornleifarannsóknnum. Ein þessara tegunda eru svokallaðar *neyðarrannsóknir* sem ráðast þarf í vegna framkvæmda af ýmsu tagi. **NAUÐSYNLEGT** er að skapaður sé skýr og traustur lagarammi um þessa tegund rannsókna þar sem hér er um mikla hagsmuni að ræða, bæði fjárhagslega fyrir borgara þessa lands og svo fyrir minjavörsluna, að stjórnvísan geti leyst farsælega úr þeim málum sem upp koma. Fornleifavernd ríkisins telur að 28 grein frumvarpsins, sem fjallar um hver bera skuli kostnað af rannsóknnum sem Minjastofnun Íslands telur nauðsynlegt að ráðast í vegna framkvæmda, sé ekki nógu skýr.

Í núgildandi þjóðminjalögum (sbr. 14. gr. laga nr. 107/2001) er gerður greinarmunur á “stórum framkvæmdaraðilum” og “litlum framkvæmdaraðilum”. Þótt greinin sé að vísu ekki mjög skýr um þetta þá hefur sú túlkunarhefð ráðið að “litlir framkvæmdaraðilar” beri ekki kostnað af nauðsynlegum rannsóknnum, heldur fellur hann á ríkið og Fornleifavernd lætur framkvæma

nauðsynlegan uppgröft. Þessi viðbótarkostnaður hefur þá gjarnan komið á aukafjárlögum. Nú getur verið túlkunaratriði hver sé stór og hver lítill, en í 14. grein eru nokkrir stórir taldir upp sem dæmi (vegagerð, virkjanaframkvæmdir, flugvallargerð, veitulagnir, skógrækt) og er tekið fram að þessir stóru skulu bera allan kostnað af rannsóknum. Fornleifavernd hefur gjarnan flokkað einstaklinga í framkvæmdum sem "litla", nú síðast bóndi sem byggði fjós í Vík í Skagafirði, nema einstaklingarnir séu í þeim mun meiri framkvæmdum og flokkast megi sem einhverskonar stórframkvæmdir. Þessi 14. grein í nágildandi lögum er um margt óljós. Í frumvarpi því sem nú liggur fyrir er grein nr. 28 ætlað að taka á þessu atriði og verður að segjast að hún sé jafnvel enn óskýrar en nágildandi lög. Þar segir:

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.

Hvað segir þetta okkur um litla og stóra framkvæmdaraðila? Hér segir einfaldlega að framkvæmdaraðilar skuli borga en svo er klifað á því að við umfangsmiklar framkvæmdir skal sá sem fyrir þeim stendur borga. Í greinargerð með frumvarpinu segir: "Af framsetningu ákvæðisins leiðir að þeir sem standa fyrir framkvæmdum sem ekki teljast umfangsmiklar gætu átt kost á styrk úr fornminjasjóði samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins". Fornleifavernd ríkisins telur þessa lausn ekki viðunandi. Neyðarrannsóknir þarf yfirleitt að framkvæma með litlum fyrirvara. Fyrir bóndann í Vík hlýtur það að vera verulegt hagsmunamál að vita fyrirfram hvort hann þurfi að kosta nauðsynlegar rannsóknir eða ekki áður en framkvæmdir hefjast. Fjármagn liggur ekki á lausu hvenær sem er ársins úr sjóðnum fyrir utan það að í fornleifasjóði er lítið fé til skiptanna. Bóndinn er því skilinn hér eftir í algerri óvissu um það hvort grunnurinn undir fjósið muni kosta einhverjum milljónum meira eða minna og starfsmenn minjavörslunnar, sem ætlað er að framkvæma lögin, eru settir hér í mjög erfiða og óvinsæla stöðu. Ef við gerum kröfur þá þurfum við að geta boðið fram viðunandi lausnir. Í greininni þarf að koma skýrt fram:

- Að greinarmunur sé gerður milli stórra og lítilla framkvæmdaraðila
- Að litlum framkvæmdaraðilum sé ekki ætlað að bera kostnað af rannsóknum (eins og verið hefur)

Til að leysa þetta vill Fornleifavernd ríkisins benda á nauðsyn þess að Minjastofnun Íslands verði tryggt ákveðið framkvæmdafé á fjárlögum hvers árs, sem hægt væri að nýta til að greiða fyrir slíkar neyðarrannsóknir.

Slíkur sjóður gæti þá einnig staðið undir svokölluðum *björgunarrannsóknum*, en þar er um að ræða rannsóknir sem ráðast þarf í vegna áhrifa náttúrunnar (veðrun, landbrot vegna sjávargangs o.fl.) á minjar.

- C. Í 38. grein er fjallað um skyndirannsóknir og er þar átt við rannsóknir sem fara þarf í vegna minja sem koma óvænt í ljós við framkvæmdir. Þar segir:

Komi í ljós við framkvæmdir eða með öðrum hætti áður óþekktar minjar skal Minjastofnun Íslands meta eðli þeirra og umfang og hvort frekari rannsókn sé þörf. Kostnaður af slíku mati greiðist af stofnuninni. Stofnunin getur falið öðrum framkvæmd skyndirannsókna af þessu tagi.

Hér er tekið fram að Minjastofnun skuli meta “eðli og umfang” minjanna sem koma í ljós og bera kostnað af þessu mati. Eftir að matið hefur farið fram þarf hins vegar að taka ákvörðun um frekari rannsóknir. Hver á að bera kostnað af þeim? Í athugasemdum við greinina segir um þetta:

Þegar óþekktar og óskráðar fornminjar finnast við framkvæmdir eða á annan hátt er lagt til að Minjastofnun Íslands beri ábyrgð á rannsóknum á þeim. Samkvæmt ákvæðinu hefur stofnunin heimild til að framkvæma skyndirannsóknir eða fela öðrum framkvæmd þeirra. Ekki er hægt að gera áætlanir fyrir fram um skyndirannsóknir og því er nauðsynlegt að gera ráð fyrir óföllum kostnaði stofnunarinnar í fjárukalögum, sbr. 33. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Til slíks kostnaðar teljast m.a. ferðir, upphald, tækja- og efniskostnaður sem og verktakakostnaður en ekki föst laun starfsmanna Minjastofnunar Íslands.

Hér er greinilega gert ráð fyrir því að Minjastofnun kosti ekki aðeins þetta mat á “eðli og umfangi”, heldur líka þær rannsóknir sem ráðast þarf í eftir að matið hefur farið fram. Það er eðlilegt þegar litið er til þess að Minjastofnun hefur áður fengið framkvæmdirnar til umsagnar og framkvæmdaraðili því í góðri trú um að hann þurfi ekki að bera frekari kostnað af rannsóknum. Fornleifavernd telur mikilvægt að það sé tekið fram í lögnum (en ekki bara í athugasemdum) að Minjastofnun skuli bera þennan kostnað. Í athugasemdum er gert ráð fyrir að þessi viðbótarkostnaður sé sóttur í fjárukalög og má spyrja hvort það sé eðlileg ráðstöfun, þ.e. að forstöðumaður stofnunarinnar fari framúr á fjárlögum í þeirri von að málið verði afgreitt í fjárukalögum. Heppilegast væri að geta sótt í þennan sérstaka sjóð, sem nefndur er hér að ofan, til að mæta þessum kostnaði. Hvatt er til þess að horft sé til Umhverfisstofnunar og þjóðgarða landsins sem fá fast fjármagn vegna árvissra verkefna.

5. Nefndir og sjóðir

Ekki hefur enn tekist að mynda héraendis burðugan sjóð til að styðja við fornleifarannsóknir og fornleifaskráningu. Fornleifasjóður hefur verið skertur mjög á undanförunum árum og nemur nú einungis um 18. millj. kr. Í frumvarpinu er verið að bæta inn málaflokkum sem sjóðnum er ætlað að styrkja, svo sem viðhald skipa, báta og annarra samgöngutækja. Það telur Fornleifavernd ríkisins slæma þróun. Það er mat Fornleifaverndar ríkisins að þennan sjóð eigi að nefna *fornleifasjóð* og að nota hann einungis til að styðja við fornleifar landsins, hvort sem það er að styrkja fornleifauppgröft, fornleifaskráningu eða viðhald fornleifa. Húsafriðunarsjóður styður við hús og mannvirki og það er eðlilegt að safnasjóður verði eflur og að hann styrki m.a. viðgerð muna, skipa, báta og samgöngutækja, enda er hér um að ræða safnkost en ekki fornleifar. Fornleifaskráning er ótrúlega stutt á veg komin héraendis og er hún í engu samræmi við það sem tíðkast í löndunum í kringum okkur. Einungis hefur verið skráð um 30% landsins. Fjármagn það sem veitt er til fornleifarannsókna á Íslandi er engan veginn í samræmi við það fjármagn sem veitt er til verndar og rannsókna á náttúrunni eða um 5-10% af þeirri upphæð. Það er mikið atvinnuleysi meðal fornleifafræðinga í kjölfar hrunsins og fær fornleifa- og húsverndargeirinn aðeins örlítið brot af því fjármagni sem veitt er til rannsókna á umhverfinu og náttúrunni. Fornleifavernd ríkisins hvetur til þess að úr þessu verði bætt og að fornleifasjóður verði eflur svo sómi sé af og að fjármagninu verði einungis veitt til fornleifaverkefna en ekki til verkefna sem eru á vegum safnanna. Þar ætti sterkur og góður safnasjóður að veita söfnunum öflugan stuðning.

6. Minjaráð

Fornleifavernd ríkisins telur það til bóta að stofna til minjaráða (10. gr.). Þetta er eina greinin í frumvarpinu þar sem fjallað er um að það sé hlutverk Minjastofnunar að nýta minjar í þágu samfélagsins. Samt sem áður telur Fornleifavernd ríkisins það flækja málin að höfuðsöfn (Listasafn Íslands, Náttúrugripasafn Íslands og Þjóðminjasafn Íslands) eigi að vera aðilar að minjaráðum. Hér er verið að viðhalda flækjustigi þar sem starfsemi höfuðsafna og Minjastofnunar er tvinnuð saman. Minjaverðir verða starfsmenn Minjastofnunar og eru minjaráðin væntanlega hugsuð sem samráðs- og samstarfsvettvangur Minjastofnunar og hagsmunaaðila í héraði um þau svið sem undir stofnunina heyrir. Fornleifavernd ríkisins hvetur til þess að orðið *höfuðsöfn* verði strikað út úr gr. 10 og að hún verði sem hér segir:

Landinu er skipt í minjasvæði eftir ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Minjastofnunar Íslands.

Á hverju minjasvæði starfar minjaráð. Minjaráð er samráðsvettvangur hvers minjasvæðis, sem ætlað er að fjalla um menningarminjar, varðveislu þeirra og nýtingu í þágu samfélagsins í samráði við Minjastofnun Íslands.

Minjavörður stjórnar fundum minjaráðs, en auk hans geta fulltrúar samtaka sveitarfélaga og skipulagsyfirvalda á minjasvæðinu átt sæti í ráðinu. Heimilt er að bjóða fulltrúum annarra hagsmunaaðila á minjasvæðinu sæti í minjaráði.

Í reglugerð má setja nánari fyrirmæli um störf og starfshætti minjaráða.

Höfuðsöfnin geta beint fyrirspurnum og erindum til minjaráða þegar þeim hentar. Auk þess er gert ráð fyrir að söfn verði aðilar að minjaráðum og gætu því höfuðsöfn einnig komið erindum sínum við minjaráð á framfæri í gegnum þau.

7. Húsasafn ríkisins

Fornleifavernd ríkisins vekur sérstaka athygli á að fjölmörg rök, bæði hugmyndafræðileg og praktísk, má færa fyrir því að húsasafn ríkisins skuli heyra undir umsýslu Minjastofnunar Íslands í stað þess að vera vistað hjá Þjóðminjasafni Íslands. Verða hér rakin þau helstu:

- A. Í núgildandi þjóðminjalögum (nr. 107/2001) er gengið út frá þeirri meginreglu þegar verkefnum var skipt upp milli stofnana, að greina á milli svokallaðra *útiminja* og *inniminja* (þ.e. muna sem skráðir eru inn á söfn). Þegar talað hefur verið um minjavörslu og minjaverði, til aðgreiningar frá safnvörslu og safnvörðum, er átt við stjórnarsýslu *útiminja*. Byggðasöfnin sinna *safnastarfinu*, þ.e. *inniminjum* á landsbyggðinni, en minjavörðum var ætlað að sinna *útiminjum*. Helstu flokkar *útiminja* eru jarðfastar fornleifar, hús og ýmis mannvirki og gripir í kirkjum og minningarmörk. Þessi regla réði því m.a. að gripir í kirkjum voru settir undir umsjón Fornleifaverndar við lagagerðina 2001. Af einhverjum ástæðum varð húsasafn ríkisins eftir á Þjóðminjasafninu sem *safngripir* þótt vissulega flokkuðust þau sem *útiminjar*, líkt og önnur hús á landinu sem heyrðu undir húsafriðunarnefnd. Samkvæmt þessari meginreglu í *útiminjar/inniminja* ætti húsasafnið

að heyra undir Minjastofnun Íslands. Samkvæmt lagafrumvörpum þeim sem nú liggja fyrir virðist að nokkru horfið frá ofangreindri meginreglu en ný regla tekin upp sem viðmið, þ.e. aðgreining í jarðfastar minjar og lausagrip (sjá kafla 2., lið A). Samkvæmt þeirri reglu ætti þá húsasafnið, sem vissulega eru jarðfastar minjar, að heyra undir Minjastofnun Íslands.

- B. Það kemur glögg fram í fyrstu sérlögununum sem sett voru um viðhald fornra mannvirkja á Íslandi, nr. 8 frá 12. febrúar 1947: *Lögum um viðhald fornra mannvirkja og um byggðasöfn*, að hús og önnur mannvirki eru hugsuð sem fornleifar ekki gripir. Þar stendur í 2. gr.: *Nú telur þjóðminjavörður ástæðu til að varðveita hús eða önnur mannvirki vegna menningarsögulegs gildis þeirra eða af öðrum ástæðum, þótt hús þessi eða mannvirki hafi ekki enn náð þeim aldri að þau verði talin til fornleifa, og er þjóðminjaverði þá heimilt, að fengnu samþykki menntamálaráðherra, að taka byggingar þessar eða mannvirki á fornleifaskrá. Í skrá yfir friðlýstar fornleifar má glögg sjá eftirstöðvar þess að byggingar og mannvirki voru sett á fornleifaskrá, en þar má m.a. finna dæmi um fjárréttir sem eru í skránni og eins byggingar, svo sem Sjávarborgarkirkju í Skagafjarðarsýslu og bæjardyr og gamalt þinghús á Stóru-Ökrum í sömu sýslu.*
- C. Í frumvarpi til laga um Þjóðminjasafn Íslands (heilðarlög) 648 mál, er sagt í athugasemdum við 6 gr. að sérfræðipækkingu á gripum sé einkum að finna á safninu og því sé umsýsla gripa í kirkjum færð undir ábyrgðarsvið safnsins. Í Húsafriðunarnefnd og á Fornleifavernd, sem saman eiga að mynda hina nýju stofnun, Minjastofnun Íslands, starfa bæði arkitektar og fornleifafræðingar með sérþekkingu á gömlum húsum. Þar er mest þekking til að sinna varðveislu byggingararfsins, þar með talið húsasafnsins.
- D. Kostir þess að húsasafnið sé vistað hjá Húsafriðunarnefnd hefur þegar berlega komið í ljós á undanförunum árum þar sem Þjóðminjasafnið sá þann kost vænstan að gera samning við Húsafriðunarnefnd um umsýslu þess.
- E. Húsasafnið geymir mörg merkustu mannvirki íslenskrar byggingararfleifðar. Það á hvergi betur heima en á þeirri stofnun sem fer með það sérstaka hlutverk að vinna að varðveislu byggingararfsins, þ.e. Minjastofnunar Íslands.
- F. Í frumvarpi til laga um menningarminjar segir í 13. grein að í þjónustusamningi milli Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands má fela minjavörðum eftirlit með minjum sem heyra undir Þjóðminjasafn Íslands. Hér er væntanlega átt við eftirlit með húsasafninu og gripum í kirkjum landsins, enda eru þessar „útminjar“ dreifðar um allt land. Hér hlýtur sú spurning að vakna, hvers vegna er ekki einfaldara að færa umsýslu þessara verkefna sem best verða unnin af minjavörðum, undir þá stofnun sem þeir starfa hjá?

- G. Í framhaldi af umræðum um þjónustusamning samkvæmt 13. grein má einnig benda á að markmið laganna er að skilja á milli stjórnsýsluþáttar minjavörslunnar og rannsókna. Minjastofnun Íslands er fyrst og fremst stjórnsýslustofnun en Þjóðminjasafnið er rannsóknarstofnun. Spyrja má hvort það sé við hæfi að starfsmenn stjórnsýslustofnunar (Minjastofnunar Íslands) vinni að hluta til fyrir stofnun (Þjóðminjasafn Íslands) sem þeir sömu starfsmenn eiga að hafa eftirlit með. (t.d varðandi fornleifarannsóknir og sömuleiðis úthlutar Minjastofnunar úr fornleifasjóði sem Þjóðminjasafni er væntanlega frjálst að sækja í líkt og aðrir rannsóknaraðilar).
- H. Með heimild Minjastofnunar og Þjóðminjasafns til að gera þjónustusamning um störf minjavarða samkvæmt 13. grein er verið að bregðast við gagnrýni sem komið hefur fram um að starfssvið minjavarða hafi þrengst við gerð þjóðminjalaga 2001. Hér er tekið undir þá gagnrýni og að markmiðið með 13. grein sé gott enda teljum við heppilegt og hagkvæmt að ekki sé verið að undanskilja einhverja flokka minja á landsbyggðinni, sem minjaverðir hringinn í kringum landið geta sinnt um. Að leysa málið með þjónustusamningi teljum við hins vegar vonda lausn, sbr. röksemdir nr. F og G hér að ofan. Samkvæmt núgildandi lögum hafa minjaverðir umsýslu fornleifamála, kirkjugripa og umsagnarskyldu varðandi hús (sbr. lög um húsafriðun nr. 104/2001). Segja má að með því að færa kirkjugripa yfir til annarrar stofnunar, sem hefur *heimild* til að gera þjónustusamning um eftirlit þeirra, sé verið að þrengja starfssvið minjavarða jafnvel enn frekar en reyndin er í núgildandi lögum. Það er einfaldlega verið að færa verkefni frá þeirri stofnun sem þeir starfa hjá yfir til annarrar stofnunar. Þetta gengur að okkar mati því þvert á markmið laganna. Til að ná markmiði laganna um að útvíkka starfssvið minjavarða á nýjan leik er því besta lausnin að færa í það minnsta umsýslu húsasafns yfir til Minjastofnunar Íslands. Húsin í húsasafninu eru dreifð um allt land. Minjastofnun Íslands mun hafa net starfsmanna (minjaverðina) um allt land til þess að sinna um þessa málaflokka. Þjóðminjasafnið hefur ekki þetta net starfsmanna úti um landið.
- I. Í dag getur stjórnsýslan verið býsna flókin. Ef dæmi er tekið af Keldum á Rangárvöllum, þá er gamli bærinn þar í umsjá Þjóðminjasafns. Kirkjan heyrir undir stjórnsýslu Húsafriðunarnefndar og fornleifar og gripir í kirkjunni undir stjórnsýslu Fornleifaverndar. Hver er aðkoma minjavarðar svæðisins að þessu? Sameining Fornleifaverndar og Húsafriðunarnefndar í Minjastofnun Íslands er til mikilla bóta og einfaldar stjórnsýsluna. Til að einfalda hlutina enn frekar er best að færa bæði húsasafn og kirkjugripa undir Minjastofnun og er þá stjórnsýsla staðar eins og Keldna komið undir eina og sömu stofnunina. En ef vilji löggjafans er að miða heldur við skiptinguna jarðfastar minjar og iausagripa, þá er eðlilegt að húsasafnið fari yfir til Minjastofnunar þó að kirkjugripir fari undir ábyrgðarsvið Þjóðminjasafnsins.
- J. Síðast en ekki síst má nefna hér eina veigamikla röksemd fyrir því að húsasafnið færist undir ábyrgðarsvið Minjastofnunar Íslands, en hún er sú að umsýsla með húsasafninu mun styrkja

hina nýju stofnun verulega. Nú í kreppunni hafa bæði Fornleifavernd og Húsafriðunarnefnd orðið illa fyrir barðinu á niðurskurði. Starfsmönnum hefur fækkað og er ljóst að Minjastofnun mun verða lítil og fámenn stofnun. Ef húsasafnið er fært yfir er eðlilegt að eitt stöðugildi frá Þjóðminjasafninu fylgi með (hin gamla staða deildarstjóra húsverndardeildar). Auk þess verður mögulegt að verkefnaráða sérfræðinga í húsverndarmálum sem vinna að varðveislu húsasafnsins. Þetta yrði mikil meðgjöf með nýrri stofnun sem ætlað er það hlutverk að varðveita byggingararf þjóðarinnar.

Hér hafa verið nefndar í 10 liðum rök er varðar húsasafn og gripi í kirkjum. Sum rök mæla með því að umsýsla kirkjugripa séu vistaðir hjá Minjastofnun Íslands en önnur rök gegn því. En í öllum tilfellum mæla þessi rök fyrir því að húsasafn ríkisins færist yfir til Minjastofnunar Íslands. Köllum við eftir því að löggjafinn taki af skarið með þessa málaflokka.

8. Þjóðminjavörður/Forstöðumaður

Fornleifavernd ríkisins vill nota tækifærið og ítreka þá skoðun sína að eðlilegra sé að sá sem fer með þau verkefni sem Minjastofnun er ætlað að sinna beri embættisheitið *þjóðminjavörður*, en sá sem fer með forstöðu Þjóðminjasafnsins beri heitið safnstjóri eða forstöðumaður Þjóðminjasafns Íslands. Fyrir því eru a.m.k. sex mikilsverðar röksemdir.

- A. Með setningu laga um verndun fornmenja árið 1907 var embætti fornmenjavarðar stofnað. Þar segir að jafnframt starfi sínu sem fornmenjavörður fari hann með stjórn Forngripasafnsins. Árið 1911 er svo Þjóðminjasafn Íslands stofnað og embættisheitinu breytt í þjóðminjavörður. Hefðin er sú að líta á þann sem fer með stjórn fornleifa og byggingararfs, sem fornmenja- eða þjóðminjavörð.
- B. Þessi skilningur er í samræmi við það hvernig málum er háttað á Norðurlöndum, en þar fer *þjóðminjavörður/riksantikvar* (í Noregi og Svíþjóð) með það hlutverk sem Minjastofnun er ætlað að rækja. Kemur það ekki á óvart enda byggðu Íslensku lögin á norrænum lögum.
- C. Fagheitið *minjavörður* er notað í nógildandi lögum og fara þeir með fornleifavörslu og eru starfsmenn Fornleifaverndar, nema borgarminjavörður sem er bæði minjavörður og safnstjóri Minjasafns Reykjavíkur (Árbæjarsafns). Um starfsmenn safna er venjan að nota fagheitið *safnvörður*. Minjaverðir verða með hinum nýju lögum starfsmenn Minjastofnunar Íslands. Eðlilegt væri að heitið þjóðminjavörður væri notað yfir yfirmann minjavarða.
- D. Á fyrri stigum þeirra frumvarpa sem samþykkt voru sem lög 2001 var gert ráð fyrir því að heitið þjóðminjavörður væri notað sem starfsheiti yfirmanns þeirrar stofnunar sem þróaðist yfir í Fornleifavernd ríkisins.

- E. Með því að hafa embættisheitið *þjóðminjavörður* á röngum stað er hætta á ruglingi og að menn misskilji hlutverk forstöðumanns Þjóðminjasafns Íslands.
- F. Eins og nefnt var í upphafi umsagnarinnar þá er það eðlilegra í málvitund Íslendinga að nota minjar yfir fornleifar, hús, og mannvirki og muni yfir gripi í söfnum landsins. Það gefur því auga leið að það er eðlilegra að nota heitið *þjóðminjavörður* yfir yfirmann Minjastofnunar Íslands og þar með yfirmann minjavarða landsins.

Að öðrum kosti væri hægt að leggja heitið *þjóðminjavörður* niður og nefna stjórnendur stofnananna forstöðumann Minjastofnunar Íslands og forstöðumann Þjóðminjasafns Íslands.

9. Kostnaður

Fornleifavernd ríkisins telur það vera til bóta fyrir minjavörslu á Íslandi að sameina Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd ríkisins. En Fornleifavernd ríkisins telur jafnframt ástæðu til að vekja athygli á að það sé óraunhæft að álykta að með þessari sameiningu verði hægt að spara 8-9 milljónir króna. Vakin er athygli á eftirfarandi staðreyndum:

- A. Þau tíu ár sem Fornleifavernd ríkisins hefur starfað hefur aldrei fengist fjármagn svo hægt væri að ráða starfsmann í skrifstofu- og fjármálaástoð. Fjármálaumsýslan og skjalavarsla er á hendi fornleifa- og sagnfræðinga stofnunarinnar.
- B. Allt frá því að Fornleifavernd ríkisins var stofnuð árið 2001 hefur stofnunin vakið athygli á því að það fjármagn sem henni var ætlað væri engan veginn miðað við þá starfsemi sem hún sinnir. Sú formúla sem notuð hefur verið hjá fjármálaráðuneyti til að reikna kostnað við hvert starf virðist hafa miðað við það að starfsfólk stofnunarinnar væri skrifstofufólk sem sinnti störfum sínum frá skrifborðinu. Vert er að vekja athygli á að Fornleifavernd ríkisins, Húsafriðunarnefnd ríkisins og Minjastofnun Íslands eru stofnanir þar sem störfin byggja ekki á skrifborðsvinnu heldur er starfsfólkið á ferðinni um allt land við eftirlit og ráðgjafarstörf. Það þarf bifreiðar til að komast um og það þarf fjármagn til verkefna, eins og viðhalds minja, merkingu þeirra, skráningu, margs konar óvæntan uppgröft sem upp kemur á hverju ári, viðhald bygginga og mannvirkja og merkingu þeirra. Þetta má ekki gleymast við útreikninga vegna kostnaðar stofnunarinnar.
- C. Minjastofnun Íslands er stofnun sem starfar á sama grundvelli og stjórnsýslustofnanir á sviði náttúruvísinda og hún þarf samsvarandi fjármagn til þess að geta sinnt störfum sínum. Það gengur ekki að reikna út frá sömu formúlu og notuð er til að reikna starf safnvarða. Starfið er allt annars eðlis og krefst mun meiri umsvifa.

- D. Á undanförunum tveimur árum hefur framlag ríkisins til Fornleifaverndar ríkisins verið skert verulega og hefur því ekki verið hægt að ráða þann fjölda starfsmanna sem þyrfti til að uppfylla hlutverk stofnunarinnar samkvæmt lögum. Til að koma til móts við niðurskurðinn var einum starfsmanni sagt upp frá 1. janúar 2011 og voru verkefni flutt á milli starfsfólks stofnunarinnar. Þá fór einn starfsmannanna (minjavörður Vestfjarða) í eins árs leyfi frá 1. mars 2011, og tveir starfsmenn eru í fæðingarorlofi hluta ársins 2011 (minjavörður Austfjarða og deildarstjóri skráningarmála), þannig að í raun eru sérfræðingar stofnunarinnar sjö árið 2011 og forstöðumaður að auki. Ekki var hægt að ráða afleysingafólk í störf því fjármagnið er nýtt til að halda rekstrinum gangandi. Ljóst er að fækka verður enn starfsmönnum ef fjármagn til stofnunarinnar verður ekki aukið árið 2012. Fornleifavernd ríkisins hefur vakið athygli á þessu hjá fagráðuneyti og fjárlaganefnd. Auk þess hefur verið óskað eftir fundi hjá menntamálanefnd til að gera grein fyrir stöðu mála. Hjá Húsafriðunarnefnd er einn sérfræðingur (fornleifafræðingur), sem sinnir fjármálaumsýslu og forstöðumaður að auki. Við lagabreytinguna munu leggjast niður stöður forstöðumannanna tveggja og einn verða ráðinn í þeirra stað. Við þá breytingu verður samanlagður fjöldi starfsmanna hjá stofnuninni, miðað við óbreytt fjárframlag til rekstrar, níu en ekki tólf.
- E. Fornleifavernd ríkisins vekur athygli á að við tilkomu Minjastofnunar Íslands mun álag á starfsfólk aukast mjög frá því sem nú er. Meðal þeirra verkefna sem bætast við er starf borgarminjavarðar í Reykjavík, sem er lagt niður með lagasetningunni og augin umsvif vegna umsagna og eftirlits með byggingum og mannvirkjum. Fjöldi þeirra mun aukast verulega við það að miðað verður við að öll hús og mannvirki, 100 ára og eldri verði friðuð. Þá mun álagið aukast við það að stofnunin sinni verkefnum vegna frumvarps til laga um skil menningarverðmæta til annarra landa. Til þess að sinna þessum málaflokkum er nauðsynlegt að fjölga starfsfólki stofnunarinnar og hvetur Fornleifavernd ríkisins að það, og sú staðreynd að það vantar fjármagn til að halda þremur öðrum starfsmönnum stofnunarinnar, gleymist ekki þegar fjármagn vegna Minjastofnunar Íslands verður ákvarðað.

II. Frumvarp til laga um Þjóðminjasafn Íslands, 648 mál

Það er mat Fornleifaverndar ríkisins að frumvarpið sé að mestu hnitmiðað og greinargott. Stofnunin sér þó nokkra annmarka á frumvarpinu sem hún vill vekja athygli á. Við lestur lagafrumvarpsins kviknar sú tilfinning að enn þurfi að skerpa á starfssviðum Þjóðminjasafnsins annars vegar og Minjastofnunar Íslands hins vegar. Í fyrsta kaflanum, um hlutverk Þjóðminjasafnsins, er hlutverkið skilgreint býsna víðfeðmt og tekur á málum sem Minjastofnun Íslands ætti að hafa á sinni könnu.

- A. Þjóðminjavörður. Í 2 gr. segir að ráðherra skipi forstöðumann Þjóðminjasafns Íslands, þjóðminjavörð. Þessi titill er villandi því orðið þjóðminjar nær einnig yfir friðlýstar fornleifar, mannvirki og hús sem ekki eru lengur á könnu þjóðminjavarðar og hafa ekki verið um nokkurt skeið. Hugsa mætti að stjórnandi Þjóðminjasafns Íslands fái starfsheitið *forstöðumaður*

Þjóðminjasafns Íslands.

- B. Hlutverk Þjóðminjasafns Íslands. Í 3 grein eru upptalin helstu hlutverk safnsins en ýmislegt í þessari upptalningu getur valdið ruglingi hvað verksvið safnsins og Minjastofnunar Íslands varðar. Í lið a. sömu greinar segir að safnið skulið safna, skrá og varðveita menningar- og þjóðminjar. Ef litið er á hlutverk hinnar nýju stofnunar, Minjastofnunar Íslands, hlýtur þetta fyrst og fremst að eiga við muni. Að sama skapi getur Þjóðminjasafn Íslands varla átt að móta stefnu um söfnun, skráningu, rannsóknir og miðlun menningar- og þjóðminja né annast minjavörslu í nánu samstarfi við Minjastofnun Íslands nema að því leyti sem snýr að munum og gripum úr fornleifarannsóknum.
- C. Rannsóknargögn. Í 3. grein er einnig áréttað að það skuli vera hlutverk safnsins að taka við og varðveita muni, sýni og önnur rannsóknargögn úr fornleifarannsóknum. Segir í athugasemdum að þetta sé breyting frá gildandi fyrirkomulagi þar sem þeim sem standa að fornleifarannsóknum er skylt að annast forvörslu forngripa áður en þeim er skilað. Þetta hefur orðið til þess að skil á gripum sem finnast við fornleifauppgröft hafa dregist úr hömlu, og er breytingunni væntanlega ætlað að tryggja að slíkir gripir komist sem fyrst í vörslu Þjóðminjasafns Íslands sem annist nauðsynlega forvörslu þeirra. Má skilja þessa grein svo að Þjóðminjasafnið muni hafa einkarétt á forvörslu gripa úr fornleifarannsóknum á Íslandi? Eins má spyrja hvort þessi þjónusta verði gjaldfrjáls?
- D. Fornleifavernd mælir með að 3. grein verði breytt með skýrari verkaskiptingu á milli Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafn Íslands í huga.

III. Frumvarp til laga um safnalög, 650 mál

Á fyrri stigum endurskoðunar safnalaga og laga um menningarminjar var lagt upp með að Safnaráð yrði hluti nýrrar stofnunar, Minja- og safnastofnunar Íslands. Síðar var hætt við að Safnaráð sameinaðist nýju stofnuninni. Engu að síður virðast ýmis verkefni sem hafa verið á könnu Safnaráðs nú eiga að falla undir starfsemi Minjastofnunar Íslands. Þannig er nú sérstakur kafli í frumvarpi til laga um menningarminjar, kafli XI, sem fjallar um flutning menningarminja úr landi. Þessi málaflokkur hefur fram til þessa heyrt undir Safnaráð. Það er almennt ekki hlutverk Minjastofnunar Íslands að fjalla um gripi. Nefna má að fyrirhugað er að færa umsjón kirkjugripa yfir á Þjóðminjasafn Íslands með þeim rökum að þar sé sérþekking á munum og varðveislu þeirra. Skýtur þá ekki skökku við að Minjastofnun Íslands sé falin umfjöllun um flutning gripa úr landi? Skýrast væri að draga línur þannig að það væri á verksviði Minjastofnunar Íslands að fjalla um fornleifar og gömul hús en safnanna og Safnaráðs að sinna gripum.

Athugasemdir við einstaka greinar:

3. gr. Þar er fjallað um hlutverk Safnaráðs. Í lið g segir: *að veita viðkomandi höfuðsafni umsögn um erindi er varða ráðstöfun og förgun safngripa.* Er eðlismunur á þessu og á umfjöllun um flutning gripa úr landi? Er þetta ekki hvort tveggja stjórnarsýsla? Getur þá ekki öll stjórnarsýsla muna heyrt undir Safnaráð?

15. gr. *Söfnum er heimilt að lána tímabundið gripi eða verk til annarra safna eða stofnana, á sýningar eða til rannsókna. Um lán safngripa til annarra landa fer eftir ákvæðum XI. kafla laga um menningarminjar þar sem þau eiga við.* Það er sérkennilegt að söfnin þurfi að leita til stofnunar sem ekki

starfar skv. safnalögum til þess að fá leyfi til að lána t.d. söfnum erlendis gripi á sýningar. Er það ekki stjórnsluákvörðun að ákveða að lána safni innanlands grip á sýningu? Er það hins vegar stjórnsluákvörðun að ákveða að lána safni erlendis grip á sýningu? Er það þess vegna sem ákarðanirnar heyra undir sitt hvora stofnunina?

21. gr. Hlutverk og skipulag safnasjóðs. *Hlutverk safnasjóðs er að efla starfsemi safna sem undir lög þessi falla. Í þeim tilgangi getur sjóðurinn styrkt rekstur og skilgreind verkefni viðurkenndra safna, samstarfsverkefni slíkra safna innbyrðis og önnur verkefni. Meðal þessarra verkefna ættu að vera viðhald muna sem í frumvarpi til laga um menningarminjar er tilgreint sem verkefni fornminjasjóðs. Þar segir: Sjóðnum er einnig heimilt að veita styrki til viðhalds annarra menningarminja sem hafa menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi, t.d. minja sem ekki njóta friðunar á grundvelli aldurs en teljast hafa varðveislugildi, svo sem skip, bátar og önnur samgöngutæki. Eðlilegast er að það verði hlutverk safnasjóðs að styrkja verkefni af þessum toga enda eru þetta safngripir en ekki fornleifar.*

IV. Frumvarp til laga um skil menningarverðmæta til annarra landa (heildarlög, EES-reglur), 649 mál.

Fornleifavernd ríkisins vekur athygli á nauðsyn þess að fjármagn og starfsmaður verði tryggðir til þess að sinna þessum málaflokki hjá Minjastofnun Íslands, en að öðrum kosti flytja þennan málaflokk yfir til Safnaráðs eða hvers þess sem eigi almennt að fara með stjórnslu gripa.

Lokaorð

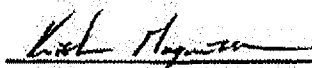
Að umsögn þessari kom allt starfsfólk Fornleifaverndar ríkisins og fagnar það framlögðum frumvörpum. Starfsfólkið gerir sér grein fyrir að mikil vinna hefur verið lögð í að gera frumvörpin eins gagnleg fyrir málaflokkinn og unnt er.

Ljóst er að afar margt horfir til betri vegar, ekki síst í því frumvarpi sem viðamest getur talist: *frumvarp til laga um menningarminjar*. Starfsfólk stofnunarinnar vonar að horft verði til þeirra ábendinga sem hér hafa verið settar fram varðandi það sem starfsfólk Fornleifaverndar telur að betur mætti fara til að gera lagafrumvörpin enn betri. Skýr lög eru grundvöllur góðrar stjórnslu. Starf og markmið hinnar nýju stofnunar verður að varðveita íslenskar menningarminjar með góða og réttsýna stjórnslu að leiðarljósi, til þess að svo megi verða eru góð lög og skýr upphaf og endir alls.

Virðingarfyllt,



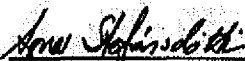
Dr. Kristín Huld Sigurðardóttir, forseti Ónauðs Fornleifaverndar ríkisins



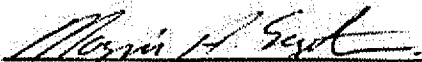
Kristinn Magnússon, deildarstjóri umhverfismáts



Gunnar Bollason, verkefnastjóri kirkjumína



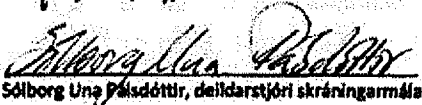
Agnès Stefánsdóttir, deildarstjóri skipulagsmála



Magnús A. Sigurðsson, minjavörður Vesturlands



Þórir Hjaltalín, minjavörður Norðurlands vestra



Sölborg Una Pálsdóttir, deildarstjóri skráringarmála



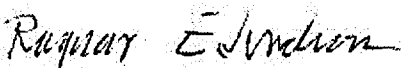
Sigurður Bergsteinsson, minjavörður Norðurlands eystra



Inga Sóley Kristjánudóttir, minjavörður Austurlands



Uggvi Avarsson, minjavörður Suðurlands



Dr. Ragnar Edvardsson, minjavörður Vestfjarða