

- Félag fornleifafraeðinga telur rétt að fara þurfi vel með ríkisfjármagn en það er ekki gert með því að veikja þegar veiklegar stofnanir sem ná ekki að sinna sínum lögbundnum skyldum sökum skorts á fjármagni og starfsfólki. Þetta frumvarp er **dulbúið niðurskurðarfrumvarp** á einu eftirlitsstofnun á fornleifum og húsum og Íslandi.
- Fyrirhuguð sameining hefur **verulega neikvæð áhrif** á minjavernd á Íslandi Óhjákvæmilegt er að málefni þjóðgarða og náttúruverndar verði í öndvegi í nýrri stofnun. Minjastofnun Íslands er þegar undirmönnuð og vanfjármögnuð. Ekki verður séð hvernig það að verða undirsvið nýrrar stofnunar komi til með að bæta þessi stærstu vandamál minjavörslu á Íslandi.
- Að sameina stjórnslu minjaverndar við óskyldar stofnanir eins og þjóðgarða og gömlu náttúruvernd ríkisins er fráleit hugmynd að mati Félags fornleifafraeðinga og sett fram með algjöru skilningsleysi á stjórnsýslulegu hlutverki minjaverndar – og jafnvel hreinlega í andstöðu við málaflokk minja á Íslandi.

Efni: Umsögn um framvarp til um Náttúruverndar- og minjastofnun. Þingskjal 1249 – 831. mál.

Vísað er til tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 25 mars 2024, þar sem óskað er eftir umsögn Félags fornleifafraeðinga vegna áforma um sameiningu Minjastofnunar Íslands við þjóðgarða og náttúruverndarhluta Umhverfisstofnunar.

Félag fornleifafraeðinga er fagfélag fornleifafraeðinga á Íslandi og var stofnað við sameiningu tveggja fagfélaga 2013. Í félagatalinu eru um 150 manns, sem hafa að minnsta kosti lokið grunnmenntum í fornleifafraeði en meiri hluti félagsfólks er þó með framhaldsmenntun í skyldum greinum, yfirleitt frá erlendum háskóla. Yfir 80% atvinnuleysi er í faginu, m.a. vegna þess hve málaflokknum hefur verið illa sinnt

undanfarin ár, undirfjármagnaður og hve veikleikt stjórnsýslulegt eftirlit og eftirfylgni hefur verið hér á landi, allt frá setningu Þjóðminjalaga árið 1989.

Félagið fagnar allri umfjöllun um stofnanir ríkisins og telur hollt að líta á stofnanir sem tímabundið verkefni. Við réttar aðstæður og umhverfi getur verið gott að sameina **skyldar** stofnanir ríkisins, svo lengi sem það sé rökrétt. Félagið telur rétt að fara þurfi vel með ríkisfjármagn en það er ekki gert með því að veikja þegar veiklegar stofnanir sem ná ekki að sinna sínum lögbundnum skyldum sökum skorts á fjármagni og starfsfólki. Það styrkir enginn stofnun með óljósum sameiningaráformum óskyldra stofnanna eða láta fagfólk gegna allt öðrum hlutverkum í nýrri stofnun frá því sem áður var á sama tíma og talað er um fækkun ríkisstarfsmanna. Þetta frumvarp er **dulbúið niðurskurðarfrumvarp** á einu eftirlitsstofnun á fornleifum og húsum og Íslandi. Enda hefur m.a. varaformaður Sjálfstæðisflokksins ítrekað nefnt sameiningu stofnanna sem tækifæri til hagræðingar og ríkissparnaðar, bæði á fundum og í viðtölum og hagræðing hefur verið nefnt sem meginmarkmið sameiningar á auglýsingum á samfélagsmiðlum.

Ekkert í þessum áformum bendir til þess að skilvirkni á sviði minjavörslu muni aukast, hvað þá að staða minjavörslu muni batna við að sameinast öðrum óskyldum stofnunum sem eiga að mörgu leyti á við ólík vandamál að stríða, beita annars konar aðferðarfræði og hafa aðra og jafnvel gagnstæða hagsmuni að vernda við minjavörslu. Síðan er augljós árekstur minjaverndar við þjóðgarða, sem stunda miklar framkvæmdir innan síns svæðis og varla getur þessi fyrirhugaða sameinaða stofnun skilað inn umsögn að framkvæmdum sem hún sjálf er að standa fyrir. Náttúrufræðingar geta sömuleiðis ekki gengið í störf fornleifafræðinga eða öfugt enda menntunarkröfur og reynsla mjög ólík.

Minjastofnun er eina stjórnsýslustofnunin hér á landi sem sinnir málaflokki menningarminja. Stjórnsýslulegt hlutverk Minjastofnunar er að sinna stefnumótun, eftirliti og leyfisveitingu á sviði fornminja og húsverndar, hvort sem um ræðir friðlýsta

eða friðaða minjastaði. Hún úthlutar einnig úr eina sjóði sem merktur er fornleifavernd á Íslandi sem er mikilvægur fyrir nýsköpun og stuðlar að kraftmikilli verðamætasköpun í faginu. Minjastofnun tekur ákvarðanir um nauðsynlegar rannsóknir og veitir leyfi fyrir vísindarannsóknum og breytingum á friðuðum og friðlýstum byggingararfi en stundar sjálf engar rannsóknir eða skráningu fornminja nema í undantekningartilvikum. Það gera sjálfstætt starfandi fornleifafræðingar og fornleifafyrirtæki/sjálfsseignarstofnanir. Íslandi er skipt í minjasvæði og á hverju svæði fyrir sig starfa minjaverðir sem hafa **úrskurðarvald** í skipulagsmálum. Minjastofnun hefur starfsstöðvar í öllum landshlutum og fellur því þegar vel að byggðasjónarmiði ríkisstjórnarinnar.

Að sameina stjórnarsýslu minjaverndar við óskyldar stofnanir eins og þjóðgarða og gömlu náttúruvernd ríkisins er þar af leiðandi fráleit hugmynd að mati Félags fornleifafræðinga og settar fram með algjöru skilningsleysi á stjórnarsýslulegu hlutverki minjaverndar – og jafnvel hreinlega í andstöðu við málaflokk minja á Íslandi. Minjavernd á lítið sem ekkert sameiginlegt með rekstri þjóðgarða eða þjálfun landvarða, að hreinsa klósett eftir ferðamenn eða leiðbeina ferðafólki um ástand hálendisvega. Minja- og náttúruvernd – hvað þú húsvernd – eru síðan mjög ólík viðfangsefni í stjórnarsýslu. Náttúruvernd gengur út á að vernda náttúruna fyrir óæskilegum áhrifum mannsins en minjavarsla snýst hins vegar um að varðveita ummerki mannsins. Enn fremur byggir friðun og friðlýsing náttúruverndar á allt annars konar hugmyndafræði en minjavernd. Náttúrulegir staðir sem hafa verndargildi eru sýnilegir og stórir, en fornleifar láta lítið fyrir sér fara, jafnvel undir sverði. Þegar kemur að fornleifum er óvissuþátturinn meiri. Hlutverk fornleifaskráninga og umsagna Minjastofnunar á aðal- og deiliskipulagsstigi er því að draga úr þessari miklu óvissu eftir fremsta magni, framkvæmdaaðila og minjavernd til mikilla heilla. Stjórnarsýsla og aðferðarfræði minjaverndar stuðlar því að minni áhættu fyrir framkvæmdaaðila (þ.e. minni líkur að þeir komi óvænt niður á fornminjar og kalla þurfi til fornleifafyrirtæki í dýran fornleifauppgröft) og betri nýting á fjármagni fyrir

ríkið, jafnt og sveitarfélög og framkvæmdaaðila. Að reyna að sameina og samræma skilvirkt kerfi minjavörslunnar að þunglamalegu og umdeildu kerfi náttúruverndar gengur því illa upp án þess að tæta minjavörslu svo mikið að lítið verði eftir. Þetta hefur ítrekað verið bent á í öllu samráðsferlinu, af fagfólki og þeim sem starfa við minjavernd. Reyndar má benda á að allar umsagnir þeirra sem starfa við minjavörslu í samráðsferlinu hafa verið neikvæðar þegar ljóst var í hvað stefndi og margsinnir bent á marga vankanta við þessi sameiningaform, bæði á fundum, minnisblöðum og í samráðsgátt. Það er síðan vel hægt og auðvelt að skoða hluti heildrænt út frá sjónarmiðum minja- og náttúruverndar við aðalskipulags- eða deiliskipulagsgerðar án þess að til sameiningar komi eins og nefnt er í greingerð með frumvarpinu og kom fram í umræðum ráðherra í þingsal þegar frumvarpið var kynnt. Það er enda víða gert í dag.

Hvergi í sameiningarferlinu hefur aðgerðaráætlun eða annað komið fram sem skýrir hvernig standa eigi að því að auka faglega getu hinnar nýju stofnunar sem gerir það meginmarkmið sameiningarinnar einstaklega ótrúverðugt. Ísland er enn verulega langt á eftir nágrannaþjóðum hvað varðar grunnrannsóknir og ekkert í þessum sameiningaráformum snertir á þessum stóra vandamáli. Hér á landi hafa aðeins um 30% fornleifar verið skráðar en víða annars staðar er lönd byrjuð að skrá fornleifar í annari og þriðju umferð. Staða grunnrannsókna á Íslandi ætti að vera Alþingi verulegt áhyggjuefni og hve lítið er vitað um ástand, staðsetningu, hættumat og eðli fornleifa á Íslandi.

Sömuleiðis er algjörlega ljóst að sú aðferðarfræði að miða við fjölda starfsmanna fremur en málefnasviða og stjórnsýsluverka við sameiningu stofnanna hefur mistekist hrápalega, a.m.k. í tilfalli Minjastofnunar Íslands. Þegar stjórnkerfið var endurskipulagt í tíð þessarar ríkisstjórnar var fornleifafræði slitin frá hugvísindum og menningu og sett með málefnum umhverfis- og náttúruverndar. Fyrir utan að hafa flækt allar boðleiðir allverulega, þá er það á sviði menningar sem Minjastofnun deilir hvað mest stjórnsýsluverkum og málefnum. Augljós samvinnuáhrif er t.d. á milli Minjastofnunar

Íslands og Stofnunar Árna Magnússonar, Listasafna, húsverndarhluta Þjóðminjasafnsins og fleiri menningarstofnana eins og lesa má í skýrslu Minjastofnunar „Aukning a faglegru getu stofnana umhverfis- orku og loftlagsráðuneytis: Tillögur Minjastofnunar Íslands.“ Í raun er algjört dauðafæri menningarmegin að búa til stóra og öflugra menningarstofnun. Þar ætti fornleifafræðin og húsvernd vel heima. Í því samhengi á Minjastofnun mun frekar heima undir ráðuneyti menningar og viðskipta en umhverfismálum og vel má hugsa sér að færa málaflokkinn þar yfir og er félagið opið fyrir samtali um flutning minjaverndar yfir í ráðuneyti menningar.

Ljóst er að í almennri umræðu um fornleifar í íslensku samfélagi að aukin kraftur og umsvif á sviði fornleifaverndar nýtur stuðnings almennings og heimamanna í héraði og það væri ansi furðulegt að ætla að draga úr þeim krafti með því að veikja þegar undirfjármagna og undirmannaða stjórnsýslu minjaverndar eins og gert er í þessum sameiningaráformum. Veik stjórnsýsla á sviði minjaverndar mun enn fremur draga úr mikilli verðmæta- og þekkingarsköpun í fornleifafræði og húsarannsóknunum. Markaður fornleifarannsókna er þegar mjög veikur og valtur, starfsöryggi lítið sem ekkert og meðallaun fólks með framhaldsmenntun rétt um 500 þ.kr. Veikari stjórnsýslulegt eftirlit mun hafa mikil áhrif á þegar veikan markað. Vel menntað fólk og með áratuga reynslu á sviði minjaverndar mun því hrökklast úr starfi og þurfa leita annað. Hörmung væri fyrir minjavernd ef minjastaðir væru rannsakaðir í flýti af óþjálfuðu eða lítt þjálfuðu fólki og gæðin og starfsumhverfi sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og fyrirtækja í fornleifarekstri mun versna til muna.

Félagið vill áréttta fyrri athugasemdir verðandi mikið samráðsleysi við gerð þessa frumvarps, sérstaklega við starfsfólk stofnanna og fagfólks og fyrri stigum þessa máls og hægt hefði verið að smíða markað vankanta af þessum sameiningaráformum fyrir og betrubæta þau. Enn fremur gerir Félag fornleifafræðinga alvarlega athugasemd við það hve mikið þessi fyrirhugaða sameining var auglýst á samfélagsmiðlum, sérstaklega

miðað við hve litlar upplýsingar þeir sem að málinu koma höfðu fengið um þessa fyrirhuguðu sameiningu. Starfsfólk og fagfólk á ekki að þurfa geta til um störf sín eða grundvöll síns fags í stuttum skilaboðum á Instagram eða Facebook.

Kerfi minjaverndar er mjög einfalt og skilvirkt, þótt laga megi ýmsa smávægilega hnökra. Til þess að svo verði áfram er mikilvægt er fyrir skilvirka og hagkvæma minjavörslu að Minjastofnun Íslands verði ennþá sjálfstæð stofnun og með sterkari rödd en hún hefur haft hingað til. Fornleifavernd á sér langa sögu á Íslandi, m.a. má finna ákvæði um minjavernd í Grágás, og Félag fornleifafræðinga telur það algjörlega óverjandi fyrir Alþingi Íslendinga og okkur sem hluti að alþjóðasamfélagi að veikja stjórnarsýslu minjaverndar á Íslandi með þessu sameiningaráformum, enda byggjum við ímynd okkar að miklu leyti á þeirri menningu og þekkingu sem felst í minjum.

Við sameiningu stofnana er farsælast að velja stofnanir sem eiga mikla samleið og í eins mikilli sátt og hægt er við starfsfólk og fagfólk viðkomandi stofnanna. Það er augljóst að slíkt á ekki við í tilfalli Minjastofnunar Íslands í þessari fyrirhuguðu og umdeildu sameiningu við Þjóðgarða eða gömlu náttúruvernd ríkisins. **Félag fornleifafræðinga telur því réttast að Minjastofnun Íslands eigi ekki að sameinast þeim stofnunum eins og áformað er í frumvarpinu.** Sóknarfæri liggja til hins vegar sparnaðar fyrir ríksrekstur í sameiginlegu húsnæði og annarri stoðþjónustu sem vert væri að skoða nánar og mögulega eru samleguáhrif af slíku frekar að finna innan menningarráðuneytis en ráðuneytis umhverfis- orku- og loftlags.

Fulltrúar félagsins eru reiðubúnir að koma fyrir nefndina til þessa útskýra betur vafamál og spurningar sem kunna að vakna hjá nefndarfólki við lestur umsagnar félagsins um fyrirhugað frumvarp.

Virðingarfyllst,
Gylfi Helgason, f.h. stjórnar Félags fornleifafræðinga.