Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um menningarminjar og fleiri lögum (Þjóðminjastofnun).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um menningarminjar, nr. 80/2012.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „100 ára og eldri“ í 1. málsl. 2. mgr. og 1. málsl. 3. mgr. kemur: frá árinu 1900 eða eldri.
b. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 4. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1., 2. og 3. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
   Þjóðminjasafn Íslands er hluti af Þjóðminjastofnun.
c. Á eftir orðinu „heildarstefnu“ í 3. mgr. kemur: m.a. um friðlýsingu menningarminja.
d. Í stað orðanna „höfuðsöfn sem skilgreind eru samkvæmt safnalögum“ í 3. mgr. kemur: Listasafn Íslands og Náttúruminjasafn Íslands.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. A-liður 2. mgr. orðast svo: að vera Þjóðminjastofnun til ráðgjafar um stefnumörkun um verndun fornleifa og fornleifarannsóknir.
b. Í stað orðanna „að fjalla“ í b-lið 2. mgr. kemur: að veita Þjóðminjastofnun umsögn.
c. C-liður 2. mgr. orðast svo: að gera tillögu til Þjóðminjastofnunar um úthlutunarreglur fornminjasjóðs sem stofnunin setur að fenginni staðfestingu ráðherra.
d. E-liður 2. mgr. orðast svo: að vera Þjóðminjastofnun til ráðgjafar að öðru leyti og sinna öðrum verkefnum sem henni kunna að vera falin samkvæmt lögum.
e. Í stað orðanna „Forstöðumenn Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands sitja“ í 3. mgr. kemur: Þjóðminjavörður situr.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. A-liður 2. mgr. orðast svo: að vera Þjóðminjastofnun og ráðherra til ráðgjafar um stefnumörkun um verndun byggingararfs.
b. B-liður 2. mgr. orðast svo: að veita ráðherra umsögn um tillögur um friðlýsingu húsa og mannvirkja og afnám friðunar eða friðlýsingar og veita Þjóðminjastofnun umsögn varðandi breytingar á friðlýstum húsum og mannvirkjum eða förgun þeirra samkvæmt ákvæðum laga þessara.
c. C-liður 2. mgr. orðast svo: að gera tillögu til Þjóðminjastofnunar um úthlutunarreglur húsafriðunarsjóðs sem stofnunin setur að fenginni staðfestingu ráðherra.
d. E-liður 2. mgr. orðast svo: að vera Þjóðminjastofnun til ráðgjafar að öðru leyti og sinna öðrum verkefnum sem henni kunna að vera falin samkvæmt lögum.
e. Í stað orðanna „Forstöðumenn Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands sitja“ í 3. mgr. kemur: Þjóðminjavörður situr.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.
b. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands og höfuðsöfn sem skilgreind eru samkvæmt safnalögum“ í 2. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun, Listasafn Íslands og Náttúruminjasafn Íslands.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

a. 1. málsl. orðast svo: Þjóðminjastofnun annast framkvæmd minjavörslu í samræmi við ákvæði laga þessara og laga um Þjóðminjasafn Íslands.
b. Á eftir orðinu „friðlýsingu“ í e-lið kemur: fornleifa og skipa og báta.
c. Við n-lið bætist: og laga um Þjóðminjasafn Íslands.
d. Við bætast fjórir nýir stafliðir, q–t-liður, svohljóðandi:
   q. safna, skrá og varðveita menningar- og þjóðminjar,
   r. taka við og varðveita fornmuni, sýni og önnur rannsóknargögn úr fornleifarannsóknum,
   s. móta stefnu um söfnun, skráningu, rannsóknir og miðlun menningar- og þjóðminja,
   t. halda skrá yfir lausamuni í einkaeigu er teljast til þjóðarverðmæta.

7. gr.

1. málsl. 12. gr. laganna orðast svo: Ráðherra skipar forstöðumann Þjóðminjastofnunar til fimm ára í senn og nefnist hann þjóðminjavörður.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.
b. Í stað orðsins „forstöðumanns“ í 1. mgr. kemur: þjóðminjavarðar.
c. 2. mgr. fellur brott.

9. gr.

Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ og „Minjastofnunar Íslands“ hvarvetna í 14., 15., 16., 17., 20., 22., 23., 24., 25., 28., 37., 38., 39., 45., 46., 48., 49., 50., 51., 52., 53. og 55. gr. laganna kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Þjóðminjastofnun.

10. gr.

Fyrirsögn III. kafla laganna verður: **Þjóðminjastofnun.**

11. gr.

2. og 3. mgr. 18. gr. laganna orðast svo:

Þjóðminjastofnun gerir tillögur til ráðherra um friðlýsingu og afnám hennar hvað varðar fornleifar, skip og báta. Ráðherra tekur ákvörðun um friðlýsingu eða afnám hennar á grundvelli tillögu stofnunarinnar.

Ráðherra tekur ákvörðun um friðlýsingu og afnám hennar hvað varðar hús og mannvirki sem og samstæðu húsa. Hann getur falið Þjóðminjastofnun að vinna tillögu um friðlýsingu húsa og mannvirkja sem og samstæðu húsa eða afnám slíkrar friðlýsingar.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands skal með sannanlegum hætti tilkynna“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: Tilkynna skal með sannanlegum hætti.
b. Í stað orðanna „Stofnunin skal gera“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: Gera skal.
c. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
   Hafa skal samráð við skipulagsyfirvöld þess landsvæðis sem menningarminjar tilheyra þegar fjallað er um friðlýsingu þeirra.
d. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands skal láta þinglýsa“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: Þinglýsa skal.
e. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands tryggir“ í 2. málsl. 4. mgr. kemur: Tryggja skal.
f. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 3. málsl. 4. mgr. kemur: til ráðherra.
g. Í stað orðanna „mannvirki eða“ í 3. málsl. 4. mgr. kemur: eða mannvirki og til Þjóðminjastofnunar ef um er að ræða.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „Fornleifum“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: Forngripum, sbr. 2. mgr. 3. gr., og fornleifum.
b. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.
c. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Sýnataka sem felur í sér inngrip í forngripi eða bein er ekki heimil nema með leyfi stofnunarinnar.
d. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ hvarvetna í 2.–4. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 26. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Í stað orðanna „Þjóðminjasafni Íslands“ í 2. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.

15. gr.

Í stað orðanna „Þjóðminjasafn Íslands“ í 2. mgr. 27. gr. laganna kemur: Þjóðminjastofnun.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „100 ára eða eldri“ í 1. mgr. kemur: byggð árið 1918 eða fyrr.
b. Í stað orðanna „nema með leyfi Minjastofnunar Íslands“ í 2. mgr. kemur: eða setja á þau skilti eða aðrar áletranir nema með leyfi Þjóðminjastofnunar.
c. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 3. mgr. kemur: Ráðherra.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:

a. Í stað ártalsins „1925“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: 1930.
b. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. og 2. málsl. 1. mgr. og orðsins „Minjastofnun“ í 2. málsl. 3. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
c. Á eftir orðinu „tillögu“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: til ráðherra.
d. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 2. mgr. og 1. málsl. 3. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 1. málsl. 1. og 2. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.
b. Í stað orðanna „skal leita álits og ef til þarf leyfis Minjastofnunar Íslands“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: skal afla leyfis Þjóðminjastofnunar.
c. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 3. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 32. gr. laganna:

a. Á undan orðinu „friðlýst“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: friðað eða.
b. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“í 1. málsl. 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Spjöll á friðuðu eða friðlýstu húsi eða mannvirki*.

20. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 33. gr. laganna:

a. Á undan orðinu „friðlýstu“ í 1. mgr. kemur: friðuðu eða.
b. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.
c. Á undan orðinu „friðlýsts“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: friðaðs eða.
d. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.

21. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 34. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 1. málsl. kemur: ráðherra.
b. 2. málsl. orðast svo: Ráðherra leitar umsagnar Þjóðminjastofnunar um umsókn um niðurfellingu friðlýsingar.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 35. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. og 2. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Á undan orðinu „friðlýstu“ í 2. mgr. kemur: friðuðu og.

23. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. og 5. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Í stað 2. mgr. koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Þjóðminjastofnun veitir leyfi til fornleifarannsóknar sem hefur jarðrask í för með sér enda samræmist hin fyrirhugaða rannsókn stefnu ríkisins í minjavörslu.

Þjóðminjastofnun skal í leyfi setja skilyrði um eftirfarandi atriði:

1. Hverjum er veitt leyfið.
2. Umfang þeirrar fornleifarannsóknar sem veitt er leyfi fyrir.
3. Menntun þeirra sem bera ábyrgð á rannsókninni.
4. Tímabil og lok rannsóknar.
5. Skil á gögnum, sýnum og gripum.
6. Forvörslu gripa.
7. Frágang minjastaðar að rannsókn lokinni.
8. Birtingu skýrslu, þar á meðal áfangaskýrslna um framvindu og niðurstöðu rannsóknar.

Leyfishafi og stjórnandi rannsóknar, ef hann er annar en leyfishafi, skal hafa meistarapróf í fornleifafræði frá viðurkenndum háskóla eða sambærilega menntun.

Uppfylli leyfishafi ekki skilyrði í leyfi til fornleifarannsóknar á meðan á rannsókn stendur er Þjóðminjastofnun heimilt að svipta hann leyfi að undangenginni áminningu og tilhlýðilegum fresti til úrbóta.

c. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 3. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.

24. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 40. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Þjóðminjasafns Íslands“ og „Minjastofnun Íslands“ í 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar; og: stofnunin.
b. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 2. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.
c. Í stað orðanna „Þjóðminjasafni Íslands“ í 1. málsl. 3. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
d. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands ákveður í samráði við Þjóðminjasafn Íslands“ í 1. málsl. 3. mgr. kemur: stofnunin ákveður.
e. 2. málsl. 3. mgr. fellur brott.
f. Í stað orðanna „getur það haft áhrif á afgreiðslu frekari umsókna viðkomandi um ný rannsóknarleyfi“ í 4. mgr. kemur: er Þjóðminjastofnun óheimilt að veita rannsóknarleyfi til annarra eða frekari fornleifarannsókna þar til úr hefur verið bætt.

25. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 41. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. málsl. 1. og 3. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Orðin „svo og Þjóðminjasafni Íslands“ í 2. málsl. 3. mgr. falla brott.

26. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 43. gr. laganna:

a. Við 1. málsl. bætist: og byggðar innan verndarsvæða, sbr. lög um verndarsvæði í byggð.
b. Við 2. málsl. bætist: og byggð innan verndarsvæða.
c. Við 3. málsl. bætist: og styrkja vinnu sveitarfélaga við mat á verndargildi byggðar og tillögugerð til ráðherra um að tiltekin byggð verði gerð að verndarsvæði.

27. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 47. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Í stað orðanna „viðkomandi höfuðsafns“ í d-lið 2. mgr. kemur: Listasafns Íslands og Náttúruminjasafns Íslands.

II. KAFLI

Breyting á lögum um Þjóðminjasafn Íslands, nr. 140/2011, með síðari breytingum.

28. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „og fer ráðherra með yfirstjórn þess“ í 1. mgr. kemur: og er hluti af Þjóðminjastofnun sem sérstakt svið.
b. 2. mgr. orðast svo:

   Safnstjóri veitir Þjóðminjasafni Íslands forstöðu og skal hann hafa háskólamenntun og staðgóða þekkingu á starfssviði safnsins. Þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. getur þjóðminjavörður ákveðið að veita safninu forstöðu.

29. gr.

2. gr. laganna fellur brott.

30. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. A-, b-, f- og i-liður 2. mgr. falla brott.
b. Orðin „í nánu samstarfi við Minjastofnun Íslands“ í e-lið 2. mgr. falla brott.
c. Í stað orðsins „ráðherra“ í j-lið 2. mgr. kemur: þjóðminjavarðar.
d. Í stað orðanna „Stofnunin á samstarf við aðrar“ í 3. mgr. kemur: Safnið á samstarf við einstaklinga og.
e. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

   Samstarf Þjóðminjasafns Íslands og einstaklinga um rannsóknir, skv. 3. mgr., sbr. og c-lið 2. mgr., skal byggjast á sérstökum samstarfssamningi um starfstengsl, fjárhagsleg samskipti og skipan sameiginlegra starfa.

31. gr.

Orðið „öðrum“ í 2. og 3. mgr. 5. gr. laganna fellur brott.

32. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Þjóðminjasafn Íslands“ í 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Í stað orðsins „Safnið“ í 2. mgr. kemur: Stofnunin.

33. gr.

Í stað orðanna „Þjóðminjasafns Íslands“ í 1. mgr. 7. gr. laganna kemur: Þjóðminjastofnunar.

34. gr.

9. gr. laganna orðast svo:

Þjóðminjastofnun skal eiga forkaupsrétt að kirkjugripum í einkaeign ef seldir verða og varðveita í Þjóðminjasafni Íslands.

III. KAFLI

Breyting á lögum um verndarsvæði í byggð, nr. 87/2015.

35. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. 3. mgr. orðast svo:
   Sinni sveitarstjórn ekki skyldu skv. 1. mgr. um mat á gildi byggðar getur ráðherra metið gildi byggðar innan staðarmarka sveitarfélagsins og tekið ákvörðun um að hún verði gerð að verndarsvæði í byggð enda hafi byggðin varðveislugildi á landsvísu.
b. 4. mgr. fellur brott.
c. Orðin „eða Minjastofnunar Íslands“ í 5. mgr. falla brott.

36. gr.

Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 2. mgr. 5. gr. laganna kemur: Ráðherra.

37. gr.

2. málsl. 3. mgr. 7. gr. laganna fellur brott.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um skil menningarverðmæta til annarra landa, nr. 57/2011, með síðari breytingum.

38. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1., 2., 3. og 4. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Orðin „Þjóðminjasafn Íslands“ í 3. málsl. 1. mgr. falla brott.

39. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 2., 3., 4. og 5. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 4. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.

40. gr.

Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 2. og 3. mgr. 7. gr. og 2. málsl. 11. gr. laganna kemur: Þjóðminjastofnunar.

41. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. málsl. 1. mgr. og 3. og 4. málsl. 6. mgr. kemur: Þjóðminjastofnun.
b. Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: Þjóðminjastofnunar.

V. KAFLI

Breyting á lögum um mannvirki, nr. 160/2010, með síðari breytingum.

42. gr.

Í stað orðanna „Minjastofnunar Íslands“ í 4. mgr. 13. gr. laganna kemur: Þjóðminjastofnunar.

VI. KAFLI

Breyting á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum.

43. gr.

Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ og „Minjastofnunar Íslands“ í 2. mgr. 15. gr. laganna kemur: Þjóðminjastofnun; og: Þjóðminjastofnunar.

44. gr.

Í stað orðanna „Minjastofnun Íslands“ í 1. mgr. 39. gr. laganna kemur: Þjóðminjastofnun.

45. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi en koma til framkvæmda 1. júlí 2016.

Ákvæði til bráðabirgða.

1. Embætti og störf þeirra sem eru með ráðningarsamband við Þjóðminjasafn Íslands og Minjastofnun Íslands og munu heyra undir Þjóðminjastofnun samkvæmt lögum þessum verða lögð niður 30. júní 2016.
2. Starfsmönnum stofnana sem sinnt hafa verkefnum sem munu heyra undir Þjóðminjastofnun samkvæmt lögum þessum og eru í starfi við gildistöku laga þessara skal boðið starf hjá Þjóðminjastofnun. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá Þjóðminjastofnun fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum, eins og við á hverju sinni. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum tölulið.
3. Við gildistöku laga þessara er ráðherra heimilt að skipa þjóðminjavörð sem undirbýr starfsemi Þjóðminjastofnunar.
4. Ráðherra er heimilt að taka ákvörðun um að flytja forstöðumann Minjastofnunar Íslands eða Þjóðminjasafns Íslands í embætti forstöðumanns Þjóðminjastofnunar, sbr. 36. gr. laga nr. 70/1996. Embættismanni sem hlýtur ekki áframhaldandi skipun skal boðið starf hjá Þjóðminjastofnun.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Skipan stýrihóps.

Hinn 27. nóvember 2015 skipaði ráðherra stýrihóp sem falið var það hlutverk að endurskipuleggja verkefni Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands. Í hópnum áttu sæti Sigurður Örn Guðleifsson, settur skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, formaður, Kristín Huld Sigurðardóttir, forstöðumaður Minjastofnunar Íslands, Margrét Hallgrímsdóttir þjóðminjavörður og Stefán Thors, settur húsameistari ríkisins. Með starfshópnum störfuðu einnig Esther Anna Jóhannsdóttir frá Minjastofnun Íslands og Guðmundur Lúther Hafsteinsson frá Þjóðminjasafni Íslands, fulltrúar starfsmanna.

Stýrihópnum voru sett þau markmið að skoða og gera tillögur um leiðir að endurskipulagningu stofnanakerfisins sem skilað gæti faglegum ávinningi. Þá var markmiðið einnig að gera verkaskiptingu skýrari til að auka möguleika til að bregðast við breyttum og auknum kröfum í málaflokknum auk rekstrarlegrar hagræðingar, eins og nánar er gerð grein fyrir í öðrum köflum almennra athugasemda. Miðar frumvarpið að því að ná þessum markmiðum á næstu þremur árum.

Í lið með starfshópnum voru fengnir ráðgjafar frá ráðgjafarfyrirtækinu Capacent sem unnu könnun á fýsileika einstakra sameiningarkosta og fjárhagsgreiningu á þeim.

Forsaga.

Upp úr miðri nítjándu öld bárust nýir hugmyndastraumar til landsins frá nágrannalöndum sem höfðu áhrif á hugmyndir um mótun íslensks þjóðfélags. Stofnun forngripasafnsins árið 1863 var liður í þeirri þróun. Fyrstu lög um þjóðminjavörslu voru samþykkt árið 1907 og í framhaldinu fékk safnið heitið Þjóðminjasafn Íslands. Á aldarafmæli safnsins 1963 varð það viðurkennd stofnun með skilgreint samfélagshlutverk. Í kjölfarið efldist faglegt starf safnsins.

Í lok aldarinnar fór í síauknum mæli að bera á ágreiningi um áherslur á sviði þjóðminjavörslu með vaxandi kröfum um eflda starfsemi og bættar starfsaðstæður á fagsviðinu. Hafist var handa um endurskoðun laga um starfsemi safna og þjóðminjavörslu í samræmi við áherslur stjórnvalda um aukna skilvirkni og árangur opinberra stofnana. Í aðdraganda lagasetningarinnar voru skiptar skoðanir um hvort efla bæri Þjóðminjasafnið sem höfuðstofnun á sviði þjóðminjavörslunnar eða skipta stofnuninni upp í aðskildar einingar eftir eðli verkefna. Niðurstaða þeirrar umræðu birtist í lagasetningu um starfsemi safnsins og þjóðminjavörslu árið 2001. Með nýju lögunum var Fornleifavernd ríkisins sett á laggirnar og á sama tíma fékk húsafriðunarnefnd stöðu stofnunar með sama heiti, Húsafriðunarnefnd ríkisins. Við hlið þessara stofnana störfuðu tvær stjórnsýslunefndir, þ.e. fornleifanefnd og húsafriðunarnefnd. Samhliða var mörkuð stefna um hlutverk Þjóðminjasafns sem höfuðsafns á sviði þjóðminjavörslu og aðskilnað stjórnsýslu húsverndar annars vegar og fornleifaverndar hins vegar frá safnastarfi. Þá var samhliða þessari skiptingu mörkuð stefna um aukna einkaveðingu fornleifarannsókna í samkeppnisumhverfi. Með lagabreytingunni hætti Þjóðminjasafnið að sinna fornleifarannsóknum sem eftir það fóru fram á samkeppnismarkaði en lagði aukna áherslu á almennt vísindastarf á breiðu fræðasviði safnsins.

Árið 2013 voru samþykkt ný lög um safnastarf og þjóðminjavörslu. Ný stofnun, Minjastofnun Íslands, tók við stjórnsýsluhlutverki á sviði fornleifa- og húsverndar með sameiningu Fornleifaverndar ríkisins og Húsafriðunarnefndar ríkisins og var henni m.a. ætlað að sinna leyfisveitingum og eftirliti í sameinuðum málaflokki húsverndar og fornleifaverndar.

Sama ár tóku einnig gildi sérstök lög um Þjóðminjasafn Íslands þar sem áréttað var hlutverk þess sem höfuðsafns á sviði menningarminja.

Ákvörðun um uppskiptingu verkefna á sviði minjavörslu um síðustu aldamót með tilheyrandi aðskilnaði opinberrar starfsemi og einkareksturs höfðu umtalsverð áhrif á málaflokkinn. Verkaskipting stofnananna varð óljós með klofningi fagumhverfisins í aðskildar stofnanir, sem aftur stuðlaði að veikingu málaflokksins og minni samhæfingu sérfræðinga og stofnana. Má þar nefna þrengra verkefnasvið minjavarða sem eftir aðgreiningu höfðu eingöngu hlutverk á sviði fornleifaverndar en þeir höfðu áður verið fulltrúar þjóðminjavörslunnar í heild á landsbyggðinni, þ.e. fornleifaverndar, húsverndar og safnastarfs almennt. Misbrestur varð á skilum forngripa og rannsóknargagna til safnsins sem tengdust uppgreftri fornleifa, sem stafaði m.a. af brotalöm í eftirfylgni með þeim sem veitt er leyfi til fornleifarannsókna og óljósri verkaskiptingu stofnananna.

Í ljósi þessa er nauðsynlegt að sameina krafta þessara stofnana og efla fagumhverfi og stjórnsýslu á málefnasviðinu.

Greining verkefna stofnananna.

Í lögum um menningarminjar sem veita Minjastofnun Íslands lagagrundvöll kemur fram að tilgangur þeirra sé að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Í lögum um Þjóðminjasafn Íslands kemur fram að hlutverk stofnunarinnar sé varðveisla og skráning íslenskra menningarminja, og miðlun sögu þjóðarinnar. Af þessu er ljóst að stofnununum tveimur er ætlað í störfum sínum að miða að sama marki, þ.e. að varðveita, skrá og miðla menningararfi þjóðarinnar og hafa áþekku hlutverki að gegna á sviði húsverndar og fornleifarannsókna.

Sé litið til þess hvernig löggjafinn hefur markað þessum stofnunum hlutverk má einnig finna samræmd stef í hlutverki þeirra á sviði rannsókna fornleifa, við skráningu þeirra og stefnumótun í málaflokknum, sem og að tryggja að minjum sé skilað til safnsins til varðveislu. Má segja að störf þessara tveggja stofnana þegar kemur að verndun menningarminja haldist í hendur, annars vegar það hlutverk Minjastofnunar Íslands að veita leyfi fyrir fornleifarannsóknum og hafa eftirlit með þeim og síðan í framhaldinu viðtaka Þjóðminjasafns Íslands á munum og gögnum sem til falla við fornleifarannsóknir, skráning þeirra og varðveisla. Hníga rök að því að þessi samofna keðja sé ekki aðskilin á milli tveggja stjórnvalda heldur verði í einni stofnun sem tryggir öruggari skil og varðveislu menningarminja, eins og var fram til síðustu aldamóta. Þá hafa báðar stofnanirnar það verkefni að huga að þeim menningararfi sem er að finna í húsakosti þjóðarinnar. Þjóðminjasafn Íslands hefur umsjón með yfir 50 eignum í húsasafni sínu og Minjastofnun Íslands er leyfis- og eftirlitsaðili með friðlýstum húsum. Með samhentu og öflugu fagumhverfi má styrkja forustuhlutverk á sviði þjóðminjavörslu og tryggja betur almannahagsmuni um verndun menningararfs þjóðarinnar fyrir komandi kynslóðir.

Norðurlönd.

Fyrirkomulag þjóðminjavörslu og minjasafna er með mismunandi hætti á Norðurlöndum og samofin menningu og annarri opinberri starfsemi í hverju landi. Í Noregi og Svíþjóð fara þjóðminjaverðir með stjórnsýslu á sviði minjavörslu, auk þess sem ríkis- og háskólasöfn eru starfrækt í báðum löndum. Í Danmörku og Finnlandi er ein leiðandi stofnun á sviði minjavörslu og menningarstarfs ásamt þjóðminjasöfnum og öðrum menningarminjasöfnum. Þá er starfsemi á sviði þjóðminjavörslu samþætt í einni leiðandi stofnun í fámennari samfélögum Norðurlanda, þ.e. í Færeyjum, á Grænlandi og Álandseyjum.

Fornleifarannsóknir eru ekki á samkeppnismarkaði á Norðurlöndum, nema í Svíþjóð og þá háðar ströngum skilyrðum og lúta eftirliti þjóðminjavarðarembættisins. Í Noregi eru fornleifarannsóknir á hendi háskólasafna og rannsóknarstofnunarinnar NIKU í umboði embættis þjóðminjavarðar og í Danmörku eru fornleifarannsóknir á vegum safna sem hafa til þess viðurkenningu frá Slots- og Kulturstyrelsen.

Megininntak frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins er tillaga um að Þjóðminjasafn Íslands og Minjastofnun Íslands verði sameinuð í eina stofnun, Þjóðminjastofnun, þó þannig að Þjóðminjasafnið verði áfram til sem höfuðsafn og að um það gildi sérlög, enda þótt það falli undir hina nýju stofnun. Samhliða þessari tillögu er lagt til að verkefni sem lúta að friðlýsingu húsa og mannvirkja og afnám slíkrar friðlýsingar, sbr. lög um menningarminjar færist til ráðherra, sem og verkefni Minjastofnunar Íslands samkvæmt lögum um verndarsvæði í byggð. Þá er að finna í frumvarpinu ýmsar breytingar á lögum um menningarminjar sem lúta að því að styrkja umgjörð málaflokksins. Varða breytingarnar einkum fyrirkomulag leyfisveitinga til fornleifarannsókna; aldursfriðun forngripa, húsa og mannvirkja er bundin við ártal í stað árafjölda; hlutverk ráðgjafarnefnda er skilgreint nákvæmar; friðuðum húsum og mannvirkjum sköpuð aukin vernd og hlutverk húsafriðunarsjóðs útvíkkað og látið ná til verndarsvæða í byggð.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 22. maí 2013 kemur fram sú fyrirætlun að auka skilvirkni stjórnsýslunnar, m.a. með breytingum á skipulagi, samræmingu á stoðþjónustu, sameiningu stofnana og tilflutningi á milli sviða í samræmi við áherslur og forgangsröðun. Er þetta stefnumið tilefni og grundvöllur þess að hafist var handa við að endurskilgreina stofnanakerfi málaflokksins og fela stýrihópi verkefnið á grundvelli þeirra markmiða sem tilgreind eru í I. kafla hér að framan.

Með forsetaúrskurði 24. maí 2013, sbr. forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, var málaflokkur þjóðmenningar, þar á meðal starfsemi Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands, fluttur frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu til forsætisráðuneytisins. Forsætisráðuneytið hefur lagt áherslu á að styrkja málaflokkinn með ýmsum hætti. Þannig hefur aukið fé verið veitt til stofnananna og húsafriðunarsjóðs. Þá hefur ráðuneytið tekið lög um menningarminjar til endurskoðunar í víðtæku samráði við hagsmunaaðila með það að markmiði að styrkja löggjöfina og sníða af þá hnökra sem á henni eru, svo sem veikt fyrirkomulag leyfisveitinga vegna fornleifarannsókna, ófullnægjandi réttarvernd friðaðra húsa og mannvirkja, og óskýrt og veikt hlutverk ráðgjafarnefnda. Afrakstur þeirrar endurskoðunar er m.a. að finna í frumvarpi þessu.

Í ljósi þessa og með hliðsjón af stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er eðlilegt að einnig sé litið til þeirrar stofnanauppbyggingar sem er í málaflokknum og kannað hvort þörf sé á að endurskipuleggja stofnanakerfið. Með það að leiðarljósi skipaði ráðherra eins og fyrr segir stýrihóp til að taka stofnanakerfi málaflokksins til skoðunar og kanna hvort tilefni væri til breytinga. Fékk stýrihópurinn ráðgjafa frá Capacent í lið með sér við þá vinnu.

Við mat á valkostum er litið til fjögurra sviðsmynda hvað varðar samstarf eða sameiningu stofnananna tveggja:

- Í fyrsta lagi óbreytt skipan en með efldu samstarfi.
- Í öðru lagi formlegra samstarf, t.d. á grunni samstarfssamnings, sameiginlegrar framtíðarsýnar og skýrari verkaskiptingar.

- Í þriðja lagi er hugsanlegt að skoða samrekstur stoðþjónustu í heild.
- Loks er í fjórða lagi unnt að vinna að sameiningu stofnananna.

Færa má almenn rök fyrir því að bein fjárhagsleg og fagleg áhrif hljóti að verða mest við sameiningu og að óbreytt samstarf stofnananna hefði takmörkuð fagleg áhrif og engin áhrif til lækkunar á rekstrarútgjöldum. Það sem helst mælir gegn slíkum kostum er að með því er samstarf stofnananna ekki nægilega skipulagt og skýrt, auk þess að vera háð frumkvæði stjórnenda og starfsmanna. Þá er ekki tryggt að fagleg og rekstrarleg samlegðaráhrif náist. Með vísan til þessa eru slíkir kostir ekki fýsilegir og sameining stofnananna sú leið sem er fljótvirkust til að koma á laggirnar öflugri starfseiningu sem verði í senn rekstrarlega og faglega sterkari en smærri starfseiningar og nái þeim markmiðum sem að er stefnt og tilgreind eru í I. kafla hér að framan.

Nokkur munur er á kjarnaverkefnum stofnananna, enda þótt þær starfi báðar við minjavörslu. Í tilfelli Minjastofnunar Íslands er um að ræða verkefni sem lúta einkum að leyfisveitingum, eftirliti og úthlutun úr sjóðum. Jafnframt eru í undantekningartilfellum framkvæmdar neyðarrannsóknir, vettvangskannanir og aðrar skyndirannsóknir. Í tilfelli Þjóðminjasafns Íslands er um að ræða í senn: safnastarf, þjóðminjavörslu og háskólastofnun, þ.e. söfnun, skráning, varðveisla safnkosts, rannsóknir á safnkosti og miðlun. Þrátt fyrir það er möguleiki á verulegri faglegri samlegð í verkefnum milli stofnananna. Fagþekking á sviði húsaverndar og fornleifaverndar, þ.e. minjavörslu og minjaverndar, er til staðar hjá báðum stofnunum. Báðar stofnanir eru með sérfræðinga á sviði byggingalistar og fornleifafræði og eru í samstarfi við sveitarfélög og menningarstofnanir um allt land, auk þess að taka þátt í samráði minjaráða. Báðar stofnanir starfa á sviði minjaverndar og minjavörslu víða um land og eiga m.a. aðkomu að ferðaþjónustu og menntun á fagsviði menningarminja um allt land, ásamt því að hafa rekstrarkostnað af útgáfustarfsemi, t.d. um kirkjur Íslands. Þá felst rekstrarkostnaður beggja stofnana í aðstöðu og tækjabúnaði á sama sviði, svo sem rekstri gagnagrunna, bifreiðakostnaði o.s.frv. Loks eru stofnanirnar í virku samstarfi við minjaverndar- og minjavörslustofnanir á Norðurlöndum og um heim allan, ásamt því að bera ábyrgð á miðlun til almennings um sögu og menningararf þjóðarinnar.

Í ljósi þessa liggja tækifæri í einfölduðu samstarfi um skyld verkefni og samnýtingu miðlægrar þjónustu, sameiginlegan gagnagrunn og starfskrafta, t.d. við:

- forustu, ráðgjöf og samvinnu minjaráða sem samráðsvettvangs á hverju minjasvæði og menningarminjasafna, minja-, byggða- og fagsafna,
- húsavernd, þ.e. húsasafn annars vegar og hús-, mannvirkja- og fornleifavernd í starfi minjavarða hins vegar, við gerð framkvæmdaáætlana, fræðslu, faglega leiðsögn, gerð og útgáfu leiðbeininga,
- minjavernd, við samþættingu upplýsingagjafar og formlegs eftirlits,
- rannsóknir og menntun, t.d. rannsókna minjavarða á friðlýstum minjum og samlegð við starfsemi háskólastofnunar,
- stjórnsýslu, t.d. ábyrgð, eftirlit og fyrirkomulag varðandi skil á frumgögnum, einföldun málalykla, svo sem varðandi leyfisnúmer og rannsóknarnúmer.

Þverfagleg verkefni milli sviða eru sem dæmi: gagnagrunnsmál, húsavernd, einföldun málalykla, eftirlit og fyrirkomulag varðandi skil á frumgögnum og rannsóknir minjavarða á friðlýstum minjum, þ.e. neyðarrannsóknir, vettvangskannanir og aðrar skyndirannsóknir. Að húsaverndinni kæmi t.d. saman sérþekking úr ólíkum þáttum minjaverndar, þ.e. af þeim hluta safnasviðs sem hefði með höndum húsasafn, sérþekking af stjórnsýslusviði í hús-, mannvirkja- og fornleifavernd, og sérþekking á starfsemi í héraði, þ.e. frá minjavörðum, minjaráðum og þekking hjá ólíkum menningarminjasöfnum.

Nokkra samlegð má sjá fyrir þegar horft er til verkefna á sviði stoðþjónustu. Þar er um að ræða tækifæri til þess að sameina alla fjármálaumsjón, umsjón með fjárhagskerfi, upplýsingatæknimál og starfsmannahald ásamt almennri afgreiðslu og skrifstofuþjónustu.

Ljóst er að sum málefni hefðu hag af breiðari aðkomu sérfræðinga í sameinaðri stofnun, auk þess sem samvirkni eykst við framkvæmd laga, t.d. laga um menningarminjar og laga um skil menningarverðmæta til annarra landa. Þá má efla minjavernd og minjavörslu með heildrænni yfirsýn og áherslu, sem skapa betri möguleika á þverfaglegum áherslum við undirbúning stefnumótunar og hvers kyns stjórnsýsluákvarðanir. Um yrði að ræða mikilvæga samþættingu safnastarfs, húsaverndar og fornleifaverndar í þágu samfélagsins, atvinnuþróunar, ferðaþjónustu, umhverfisverndar og mennta- og menningarstarfs um allt land.

Tækifæri eru til að styrkja ráðgefandi þátt eftirlits sem og annarrar starfsemi um land allt í sameinaðri stofnun, sem miði að því að efla minjavernd og minjavörslu á Íslandi með öflugu faglegu starfi og stjórnsýslu á málefnasviðinu. Verkefni framtíðarinnar er þannig að tryggja að þessum viðfangsefnum sé sinnt með markvissum hætti. Það má gera með samþættingu verkefna á þessu sviði og þannig mæta þörfum fyrir styrka leiðsögn og eftirfylgni við reglur á gildissviði núverandi laga. Með því verða stigin fyrstu skref í átt að einfaldara og skilvirkara regluverki.

Hagsmunaaðilar vöktu athygli stýrihópsins á að þörf sé á aukinni samhæfingu í starfsemi minjaverndar og minjavörslu. Um er að ræða stjórnunarlegt viðfangsefni og stöðugt úrlausnarefni sem stærri stofnun ætti auðveldara með að forgangsraða í takti við þær áherslur sem eru í gildi hverju sinni frekar en minni stofnun.

Í ljósi þessarar niðurstöðu er nauðsynlegt að grípa til aðgerða í þeim tilgangi að ná fram faglegum og stjórnunarlegum ávinningi í öflugri stofnun og meiri og fjölbreyttari þekkingargrunni starfsmanna. Þá má leiða að því líkur að aukin stærð leiði til þess að stoðþjónusta nýtist betur stærri og sterkari stofnun á þessu sviði leiði til aukinnar getu til að forgangsraða skýrar og til lengri tíma. Fram hefur komið að báðar stofnanirnar hafa þurft að grípa til forgangsröðunar að einhverju leyti og sameining stofnananna getur verið þáttur í að auka framleiðni.

Samhliða þessu þarf að huga að ábyrgri meðferð almannafjár. Mat á fjárhagslegum ávinningi sameiningar er að lágmarki 47 m.kr. á ári eins og fram kemur í fjárhagsmati, sbr. VI. kafla hér að aftan, sem unnt væri að verja að hluta eða öllu leyti til þess að efla enn frekar starfsemina í málaflokki menningarminja. Ná má virðisauka í málaflokknum með því að tryggja samræmda framkvæmd í minjavernd og minjavörslu hjá sameinaðri stofnun auk samstarfs um skyld verkefni og samnýtingar miðlægrar þjónustu og starfskrafta. Með því næst fram meiri breidd og dýpt í þekkingu.

Samhliða sameiningu verkefna stofnananna er lagt til í frumvarpinu að tiltekin afmörkuð verkefni verði flutt frá Minjastofnun Íslands til ráðherra. Annars vegar er um að ræða ráðgjöf við sveitarfélög um mótun verndarsvæða í byggð í samræmi við ákvæði laga um verndarsvæði í byggð og gerð tillagna um að tiltekin svæði verði gerð að verndarsvæði, samkvæmt sömu lögum. Hins vegar er um að ræða gerð tillagna um að tiltekin hús eða mannvirki verði friðlýst samkvæmt lögum um menningarminjar. Tilefni þessarar tillögu er að ákvörðunarvald er í báðum tilvikum á hendi ráðherra og eingöngu lagður til flutningur á mótun þeirra tillagna sem umræddar ákvarðanir byggjast á. Nauðsynlegt er að skapa svigrúm til aukinnar stefnumótunar í málaflokknum af hálfu ráðherra hvað varðar friðlýsingu húsa og mannvirkja. En stefnumótun á þessu sviði hefur hingað til verið brotakennd og því mikilvægt að úr verði bætt. Fellur það vel að almennu stefnumótunarstarfi ráðuneytisins að fella umrædd verkefni undir valdsvið hans.

Lagðar eru til ýmsar efnislegar breytingar á lögum um menningarminjar sem allar spretta upp úr víðtæku samráði við hagsmunaaðila sem kallað hafa eftir ýmsum breytingum á lögunum sem nauðsynlegar eru til að skerpa á markmiðum laga um menningarminjar. Til að koma til móts við þessar athugasemdir og styrkja þessa meginlöggjöf málaflokksins eru lagðar til nokkrar breytingar á ákvæðum laganna.

Í samræmi við þessar röksemdir er lagt til í frumvarpi þessu að Þjóðminjasafn Íslands og Minjastofnun Íslands verði sameinuð í eina stofnun með flutningi tiltekinna verkefna til ráðherra með það að markmiði, eins og fyrr segir, að tryggja að minjavernd sé sinnt með markvissum og samræmdum hætti hjá sameinaðri stofnun á grundvelli skilvirks regluverks með virðisauka að leiðarljósi fyrir samfélagið. Til að ná þessu markmiði er lagt til í frumvarpinu að stofnanakerfi málaflokksins sé stokkað upp og Minjastofnun Íslands og Þjóðminjasafn Íslands sameinuð í eina stofnun, þó þannig að tiltekin verkefni eru færð til ráðherra ásamt því að einstökum ákvæðum laga um menningarminjar er breytt til að auka skilvirkni í málsmeðferð stofnunarinnar. Stærri og öflugri stofnun með skilvirkara regluverk að vopni mun skila samfélaginu þeim virðisauka sem stefnt er að.

Inntak frumvarpsins er enn fremur í samræmi við markmið laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem m.a. er ætlað að stuðla að vandaðri áætlanagerð, að starfsemi ríkisins sé skilvirk og virkt eftirlit sé með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda. Til að ná þessum markmiðum verður hverjum ráðherra gert að móta stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á til ekki skemmri tíma en fimm ára. Í stefnunni skal setja fram markmið, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmið, og skýra hvernig þeim verði náð með tilliti til nýtingar fjármuna, tímasetningar, framkvæmdar, ábyrgðar og fyrirhugaðra lagabreytinga. Á grunni stefnu fyrir málefnasvið móta stofnanir svo áherslur í starfsemi sinni til þriggja ára, þar sem greint skal frá markmiðum og aðgerðum og hvernig þeim verði náð með tilliti til áætlaðra fjárveitinga. Með þessu er tekið mikilvægt skref til heildstæðari áætlanagerðar ríkisins og aukinna gæða í starfsemi þess, enda horft fram yfir næsta fjárhagsár við markmiðssetningu og áhersla lögð á ávinning af starfsemi. Þá verður forgangsröðun verkefna skýrari og aukin festa við ráðstöfun fjárveitinga til stofnana og verkefna. Lögin fela jafnframt í sér breytingu á framsetningu fjárlaga þar sem áhersla verður á starfsemi málefnasviða og málaflokka í stað þess að áhersla fjárlaga sé á fjárveitingar til ríkisaðila og verkefna. Tilgangur þessa er að stuðla að heildarsýn um þróun starfsemi málefnasviða, sbr. enn fremur stefnumótun ráðherra til fimm ára. Sameining stofnana er mikilvægur liður í því að ná framangreindum markmiðum, enda getur flókið eða ómarkvisst skipulag stofnana, fjöldi þeirra og órökstudd valdmörk leitt til umtalsverðs óhagræðis, stuðlað að óskilvirkni og skert yfirsýn.

Loks hafa til margra ára verið uppi hugmyndir innan stjórnarráðsins um einföldun stofnanakerfis ríkisins, m.a. til að fækka minni stofnunum. Þótt ekki liggi fyrir endanlegar tillögur þar að lútandi er ljóst að á næstu árum mun aukin krafa verða lögð á ríkið að endurskipuleggja rekstur sinn til að ná fram aukinni framlegð og skilvirkni. Ekki er óvarlegt að álykta að stefnt verði að því að lágmarksfjöldi stofnana verði um 30–50 stöðugildi, nema hlutleysis- eða réttaröryggissjónarmið réttlæti annað. Með þessu væri stuðlað að bættri nýtingu aðstöðu og mannauðs, faglegri áætlanagerð og auknum árangri við nýtingu fjárveitinga.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að eftirfarandi lögum sé breytt:

- lögum um menningarminjar, nr. 80/2012,
- lögum um Þjóðminjasafn Íslands, nr. 140/2011,

- lögum um verndarsvæði í byggð, nr. 87/2015,
- lögum um skil menningarverðmæta til annarra landa, nr. 57/2011,
- lögum um mannvirki, nr. 160/2010,
- lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Efnisatriði frumvarpsins.

- Lagt er til að Þjóðminjasafn Íslands og Minjastofnun Íslands renni saman í eina stofnun sem nefnd verði Þjóðminjastofnun, þó þannig að Þjóðminjasafn Íslands verði áfram til sem höfuðsafn og að um safnið gildi áfram sérlög. Lagt er til að forstöðumaður hinnar nýju stofnunar hafi embættisheitið þjóðminjavörður.
- Lagt er til að verkefni sem lúta að friðlýsingu húsa og mannvirkja, og afnámi slíkrar friðlýsingar, færist frá Minjastofnun Íslands til ráðherra. Sama gildir um hlutverk stofnunarinnar samkvæmt lögum um verndarsvæði í byggð.
- Í stað þess að forngripir teljist lausamunir sem eru 100 ára og eldri er lagt til að miðað sé við muni frá árinu 1900 eða eldri.
- Skýrar er kveðið á um hlutverk fornminja- og húsafriðunarnefndar sem ráðgjafarnefnda gagnvart stofnuninni.
- Lagt er til að í stað þess að miða við 100 ára reglu hvað varðar aldursfriðun húsa og mannvirkja verði miðað við ártalið 1918. Þá er jafnframt lagt til að leita þurfi álits stofnunarinnar ef um er að ræða hús eða mannvirki sem ekki nýtur friðunar en er byggt 1930 eða fyrr, í stað 1925.
- Lagt er til að skýrt sé kveðið á um að afla þurfi leyfis vegna endurbóta og viðhalds á friðlýstum húsum og mannvirkjum.
- Réttarvernd friðaðra húsa og mannvirkja styrkt.
- Skýrar er kveðið á um hvaða skilyrði heimilt sé að setja fyrir veitingu leyfa til fornleifarannsókna og mælt fyrir um menntunarkröfur til þeirra sem stjórna leyfisskyldum fornleifarannsóknum.
- Lagt er til að með skýrum hætti sé kveðið á um í lögum að óheimilt sé að veita ný rannsóknarleyfi fyrr en gripum, sýnum og rannsóknargögnum fyrri rannsókna hafi verið skilað.
- Húsafriðunarsjóði er gert kleift að veita fé til uppbyggingar og viðhalds byggðar innan verndarsvæða óháð því hvort um er að ræða friðuð og friðlýst hús eða ekki.
- Í ákvæði til bráðabirgða er lagt til að öllum starfsmönnum Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands verði boðið starf við hina nýju stofnun og að ráðherra verði heimilað að flytja forstöðumann annarrar stofnunarinnar í embætti forstöðumanns Þjóðminjastofnunar. Um leið verður þeim forstöðumanni sem ekki hlýtur embætti forstöðumanns boðið starf við hina nýju stofnun.
- Felld er brott heimild Minjastofnunar Íslands til að meta gildi byggðar sem verndarsvæðis í byggð og gera tillögu þess efnis til ráðherra samkvæmt lögum um verndarsvæði í byggð.
- Fellt er brott ákvæði í lögum um Þjóðminjasafn Íslands sem mælir fyrir um að safnið sé háskólastofnun með sjálfstæðan fjárhag.

Rannsóknir.

Þjóðminjastofnun er ætlað að vera vísinda- og þjónustustofnun á sviði þjóðminjavörslu sem sinni varðveislu og skráningu menningar- og þjóðminja, rannsóknum og miðlun þekkingar þar um í samræmi við markmið laganna og í þágu almannahagsmuna. Stofnunin er í

samstarfi við háskóla á fræðasviði sínu og stendur fyrir og stuðlar að öflugu vísinda- og rannsóknastarfi á lögbundnu fagsviði stofnunarinnar.

Leyfisskyldar fornleifarannsóknir á grundvelli ákvæða í lögum um menningarminjar eru þrenns konar. Í fyrsta lagi eru svokallaðar framkvæmdarannsóknir sem felast í rannsóknum vegna framkvæmda eða annars jarðrasks. Við slíkar rannsóknir eru fornleifar fjarlægðar eða afhjúpaðar vegna samfélagslegra hagsmuna sem vega þyngra. Megintilgangur framkvæmdarannsókna er að tryggja heimildagildi og jafnvel varðveislu. Í öðru lagi eru björgunarrannsóknir sem miða að rannsóknum á fornleifum sem eru í hættu, t.d. vegna náttúruvár. Í slíkum tilvikum eru fornleifar fjarlægðar til að tryggja heimildagildi þeirra í samræmi við mat á þörf fyrir björgunaraðgerðir. Loks eru vísindarannsóknir, en í þeim felast rannsóknir framkvæmdar til að svara fyrir fram skilgreindri rannsóknarspurningu í vísindaskyni. Slík rannsókn getur falist í minni inngripum eða fullum uppgreftri. Vísindarannsóknir eru fjármagnaðar með styrkjum úr sjóðum eða frá samstarfsaðilum.

Mikilvægt er að hin nýja stofnun eða safnið sem undir hana heyrir sé ekki þátttakandi í leyfisskyldum fornleifarannsóknum á samkeppnismarkaði, hvorki með beinum né óbeinum hætti. Stofnuninni er falið að veita slíkum rannsóknum leyfi og hafa eftirlit með þeim og mikilvægt að hún sé ekki sett í þá stöðu að veita sjálfri sér eða aðilum sem hún tengist leyfi til rannsókna á samkeppnismarkaði og hafa eftirlit með slíkri leyfisveitingu. Þá er mikilvægt að stofnunin tryggi að gætt sé sjónarmiða samkeppnislaga og að hún á engan hátt keppi við aðila sem starfa við fornleifarannsóknir á einkamarkaði. Jafnframt er mikilvægt að neyðar- og skyndirannsóknir sem og vettvangskannanir stofnunarinnar vegna mats á umfangi og eðli minja séu ekki svo umfangsmiklar að telja megi stofnunina sinna fornleifarannsóknum sem með réttu tilheyri einkaaðilum á samkeppnismarkaði. Þrátt fyrir þetta er mikilvægt að safnið, sem hluti af Þjóðminjastofnun, ræki það rannsóknarhlutverk sem því er falið í lögum um Þjóðminjasafn Íslands, og sé þannig öflugt vísinda- og þjónustusafn á sviði þjóðminjavörslu.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er tilefni til að kanna sérstaklega samræmi frumvarpsins við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þá snerta ákvæði frumvarpsins ekki skuldbindingar Íslands á alþjóðavettvangi.

V. Samráð.

Frumvarpið snertir einkum starfsmenn Minjastofnunar Íslands og Þjóðminjasafns Íslands. Þá snertir frumvarpið einnig þá sem leita þurfa til stofnananna með leyfisveitingu og lúta eftirliti Minjastofnunar Íslands. Eru það einkum fyrirtæki og einstaklingar sem stunda fornleifarannsóknir og þeir sem koma að breytingu, viðhaldi og endurbótum á friðuðum og friðlýstum húsum.

Í tengslum við samningu frumvarpsins unnu ráðgjafar Capacent með ráðuneytinu að gerð fýsileikakönnunar á helstu valkostum sem til greina koma til að ná þeim markmiðum sem stýrihópnum voru sett og reifuð eru í I. kafla hér að framan. Í því skyni voru haldnir fundir með hagsmunaaðilum um valkosta- og fjárhagsgreiningu, viðtöl voru tekin við starfsmenn stofnananna ásamt því að ýmsar tillögur um sameiningar voru ræddar á fundum stýrihópsins.

Haft var samráð við samningu frumvarpsins um meginefni þess er lýtur að breytingum á stofnanakerfi málaflokksins. Einstök ákvæði frumvarpsins sem varða efnisbreytingar á lögum um menningarminjar byggjast á eldri drögum að frumvarpi. Haft var víðtækt samráð um efni þeirra tillagna á vinnslustigi. Þannig var leitað til fjölmargra hagsmunaaðila og þeim kynntar hugmyndir og tillögur að breytingum á lögum um menningarminjar sem unnið var

að í ráðuneytinu fyrr í vetur. Sendu eftirfarandi aðilar inn ábendingar í tengslum við þá vinnu:

- Héraðsskjalasafn Kópavogs.
- Minjastofnun Íslands.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
- Íslenskar fornleifarannsóknir ehf.
- Skipulagsstofnun.
- Reykjavíkurborg.
- Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.
- Fornminjanefnd.
- Húsafriðunarnefnd.

Lutu ábendingar framangreindra aðila m.a. að hlutverki fornminja- og húsafriðunarnefndar, ákvæði sem heimilaði eignarnám og fyrirkomulagi friðunar húsa og mannvirkja. Ákveðið var að halda óbreyttum tillögum til breytinga á hlutverki nefndanna með þeim rökum að mikilvægt væri að ákvarðanatakan sé í höndum viðkomandi stofnunar en ekki í höndum stjórnsýslunefnda, fallið var frá því að setja eignarnámsheimild í frumvarpið, en verulegar breytingar lagðar til varðandi vernd friðaðra húsa og mannvirkja.

Leitað var eftir áliti og ábendingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu um efni frumvarpsins, en engar athugasemdir bárust. Mat á áhrifum frumvarpsins var kynnt fjármála- og efnahagsráðuneyti, sbr. 66. gr. laga um opinber fjármál.

Þá var formönnum húsafriðunarnefndar og fornminjanefndar kynnt efni frumvarpsins, sem og safnaráði.

Félag fornleifafræðinga skilaði inn umsögn um frumvarpið. Gerði félagið athugasemd við það sem félagið kallar miðstýrða rannsóknarstefnu í fornleifafræði og að með frumvarpinu væri bundinn endi á 150 ára sögu Þjóðminjasafns Íslands á sviði fornleifarannsókna. Færð eru rök fyrir leyfisveitingum til fornleifarannsókna á grundvelli stefnu hér í almennum athugasemdum við frumvarpið og þá eru einnig færð rök fyrir því að engin áform eru uppi um að draga úr rannsókna- og fræðahlutverki safnsins sem hluta af hinni nýju stofnun.

Þjóðminjasafn Íslands skilaði inn umsögn um frumvarpið. Er í umsögn safnsins að finna ýmsar athugasemdir við einstakar greinar sem miða að því að styrkja vernd minja. Var tekið tillit til flestra athugasemda safnsins. Þá gerir safnið athugasemd við heiti hinnar fyrirhuguðu stofnunar og telur rétt að nafn safnsins sé notað um hina nýju stofnun. Ekki er fallist á það, enda ætlunin að Þjóðminjasafn Íslands verði hluti af hinni nýju stofnun, að heiti þess verði óbreytt og um það gildi áfram sérlög.

Í umsögn Minjastofnunar Íslands eru gerðar ýmsar athugasemdir sem lúta að því að ekki sé rétt að sameina umræddar stofnanir. Gerð er grein fyrir tilefni og nauðsyn sameiningarinnar í II. kafla athugasemdanna. Þá er í umsögn stofnunarinnar gagnrýnt að lagt sé til að rannsóknir á byggingarlist og gerð húsakannana verði ekki lengur styrktar úr húsafriðunarsjóði, með þeim rökum að slíkir styrkir hafi skipt sköpum við vinnu slíkra rannsókna og kannana. Sömu athugasemd er einnig að finna í umsögn Þjóðminjasafns Íslands. Tekið er undir þessi sjónarmið og hefur frumvarpinu verið breytt til samræmis við það.

VI. Mat á áhrifum.

Áhrif frumvarpsins á almannahagsmuni og hagsmunaaðila.

Sú breyting sem lögð er til á stofnanakerfi málaflokksins hefur ekki með beinum hætti áhrif á almenning, þó vænta megi að það markmið frumvarpsins að auka rekstrarlega hag-

ræðingu sé til hagsbóta fyrir almenning sem skattgreiðendur. Sama gildir um þau ákvæði sem varða efnisbreytingar á lögum um menningarminjar. Frumvarpið hefur því jákvæð áhrif á almenning ef það markmið sem að er stefnt um rekstrarlegt hagræði nær fram að ganga og engin neikvæð áhrif fyrir almenning sem nauðsynlegt er að bregðast sérstaklega við.

Frumvarpið mun hafa áhrif hagsmunaaðila á margvíslegan hátt. Annars vegar eru þau áhrif tengd tillögum um uppstokkun á stofnanakerfinu og hins vegar þeim ákvæðum laga um menningarminjar sem lagt er til í frumvarpinu að verði breytt sérstaklega.

Hvað viðkemur breytingum á stofnanakerfinu eru þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu til þess fallnar að bæta þjónustu við hagsmunaaðila, enda markmið sameiningarinnar að skila faglegum ávinningi, skýrari verkaskiptingu og gera sameinaðri stofnun mögulegt að sinna betur hlutverki sínu og bregðast við breyttum og auknum kröfum til starfseminnar. Áhrif sameiningarinnar eru því jákvæð og ekki þörf á að líta til eða bregðast sérstaklega við neikvæðum eða íþyngjandi þáttum vegna sameiningar stofnananna hvað viðkemur hagsmunaaðilum.

Hvað varðar tillögur að breytingum á ákvæðum laga um menningarminjar sérstaklega, þá munu þær breytingar hafa margvísleg áhrif á hagsmunaaðila. Lagt er til að friðuð hús og mannvirki njóti meiri réttarverndar í lögunum. Þannig þurfi leyfi stofnunarinnar til að setja skilti eða aðrar áletranir á friðuð hús og stofnuninni veitt aukið vald til eftirlits og úrræða hvað varðar friðuð hús. Hér er um íþyngjandi ákvæði að ræða fyrir eigendur friðaðra húsa og mannvirkja. Tilgangur þessara ákvæða er að vernda þann menningararf sem felst í friðuðum húsum og mannvirkjum, en ljóst er að þörf er á að styrkja þá vernd með aukinni ásókn í að breyta og rífa niður friðuð hús til að rýma fyrir annarri byggð, einkum í miðbæ Reykjavíkur þar sem mikil menningarverðmæti er að finna í húsum og öðrum mannvirkjum sem þar standa. Sama gildir um ýmsa byggðarkjarna annars staðar á landinu. Verður því að telja að þessi þörf fyrir verndun menningararfs sem felst í húsum og mannvirkjum vegi þyngra en hugsanleg íþyngjandi áhrif á eigendur húsanna og mannvirkjanna. Til að koma til móts við hin hugsanlegu íþyngjandi ákvæði er í frumvarpinu mælt fyrir um að festa mörk aldursfriðunar við árið 1918 í stað þess að miða við hlaupandi 100 ára reglu eins og er í lögum um menningarminjar í dag.

Fjölmargar breytingar eru lagðar til á lögum um menningarminjar sem snerta þá sem stunda leyfisskyldar fornleifarannsóknir og geta talist íþyngjandi. Þannig er útgáfa leyfa háð því að sú fornleifarannsókn sem sótt er um leyfi fyrir sé í samræmi við stefnu stofnunarinnar, gerðar eru menntunarkröfur til þeirra sem eru í forsvari fyrir slíkum rannsóknum, skerpt er á skilyrðum fyrir leyfisveitingu og þvingunarúrræðum bætt í lögin. Hvað viðkemur menntunarkröfum verður að telja að sú nýskipan sé ekki verulega íþyngjandi þar sem í langflestum tilvikum eru aðilar sem sækja um slíkar rannsóknir í dag með meistarapróf frá viðurkenndum háskóla. Ákveðið er því ekki svo íþyngjandi að bregðast þurfi sérstaklega við því. Þá eru einnig miklir hagsmunir í húfi að vel sé búið að uppgreftri fornminja þar sem í slíkum minjum er geymdur hluti af sögu þjóðarinnar og ekki aftur tekið ef eitthvað fer úrskeiðis vegna skorts á þekkingu eða hæfni þeirra sem eru í forsvari fyrir slíkum rannsóknum. Ákvæði laganna um skilyrði sem stofnuninni er gert mögulegt að setja í leyfi til fornleifarannsóknar eru sett upp með skýrari hætti en er í lögum í dag og ekki verður séð að í þeirri upptalningu felist viðbót við þau skilyrði sem Minjastofnun Íslands er gert mögulegt í núgildandi lögum að krefjast. Þó er skerpt á því að setja megi skilyrði um forvörslu í leyfum til fornleifarannsókna. Forvarsla er einn mikilvægasti þáttur hverrar fornleifarannsóknar, þar sem forvarsla gripa er forsenda þess að hægt sé að stunda þær vísindarannsóknir sem koma í framhaldi af fornleifauppgreftri. Verður því að telja að þeir hagsmunir sem eru tengdir vand-

aðri forvörslu vegi þyngra en þeir hagsmunir að ekki sé kveðið á um forvörslu í leyfum til fornleifarannsókna. Það ákvæði að fornleifarannsókn sé í samræmi við stefnu stofnunarinnar í málaflokknum er nýmæli og sækir fyrirmynd sína m.a. til Noregs. Getur ákvæðið haft verulega íþyngjandi áhrif á þá aðila sem stunda fornleifarannsóknir, sérstaklega ef sú stefna sem mörkuð er verður skilgreind mjög þröngt. Á móti kemur að miklir hagsmunir eru í húfi að mörkuð sé skýr stefna um fornleifarannsóknir og það sé ekki einvörðungu í hendi þeirra sem stunda slíkar rannsóknir að ákveða hvar eigi að bera niður í rannsóknum og í hve miklum mæli. Er sú stofnun sem ætlunin er að koma á fót í frumvarpinu best til þess fallin að móta slíka stefnu. Ef slíkar rannsóknir byggjast ekki á heildstæðri stefnu er hætta á að mistök verði gerð í minjavörslu sem komi niður á því markmiði að vel sé að rannsóknum staðið og að sú þekking sem felst í óhreyfðum fornleifum skili þeirri þekkingu sem mögulegt er þegar og ef til rannsókna á þeim kemur. Verður því að telja að það vegi þyngra á metum að mæla fyrir um slíkt skilyrði fyrir fornleifarannsóknum í lögum um menningarminjar en þau íþyngjandi áhrif sem hagsmunaaðilar verða hugsanlega fyrir. Að lokum skal nefnt að í frumvarpinu er mælt fyrir um frekari þvingunarúrræði í tengslum við fornleifarannsóknir. Annars vegar er um að ræða bann við því að veitt sé nýtt leyfi til fornleifarannsókna fyrr en búið er að skila gripum, sýnum og rannsóknargögnum vegna fyrri rannsóknar sem lokið er og hins vegar heimild til að svipta þann leyfi til fornleifarannsóknar sem ekki uppfyllir þau skilyrði sem stofnunin hefur sett í leyfi. Mikill misbrestur hefur verið á skilum á gripum, sýnum og rannsóknargögnum í tengslum við fornleifarannsóknir. Verður að telja það með öllu ótækt að þær upplýsingar og saga sem felst í slíkum hlutum skili sér ekki til safnsins, heldur sé fyrir komið hjá leyfishöfum við misjafnar aðstæður. Á þjóðin heimtingu á að þær upplýsingar og saga sem falist getur í gripum, sýnum og rannsóknargögnum skili sér til safnsins og sé innlegg í uppbyggingu þeirrar þekkingar um sögu þjóðarinnar sem felst í því fræðastarfi sem fram fer innan Þjóðminjasafns Íslands. Vega þessi rök þungt á metum gagnvart þeim íþyngjandi áhrifum sem leyfishafar fornleifarannsókna, sem ekki uppfylla skilyrði stofnunarinnar um skil, kunna að verða fyrir. Það er í hendi leyfishafa sjálfra að standa rétt að slíkum rannsóknum og uppfylla skilyrði leyfa til fornleifarannsókna og þurfa þá ekki að sæta þeim þvingunarúrræðum sem lagt er til að bætt verði í lög um menningarminjar.

Ekki eru forsendur til að meta til fjár áhrif frumvarpsins á almannahagsmuni eða hagsmunaaðila.

Fjárhagsleg áhrif af sameiningu stofnananna.

Í þessum kafla er sett fram spá um fjárhagsleg áhrif af sameiningu Þjóðminjasafns Íslands og Minjastofnunar Íslands.

Samanlögð rekstrarútgjöld stofnananna á árinu 2015 eru 1,15 ma.kr. Í töflu 1 má sjá rekstrarútgjöld stofnananna á árinu 2015 og helstu kostnaðarliði.

Rekstrarútgjöld 2015

	Þjóðminja-safn	Minja-stofnun	Alls
Launakostnaður	391,8	131,0	522,8
Samgöngur	12,6	9,5	22,1
Rekstrarvörur	23,6	3,9	27,5
Aðkeypt þjónusta	157,0	50,0	207,0
Húsnæði	295,5	28,6	324,2
Bifreiðar og vélar	9,2	3,9	13,0
Rekstrarkostnaður	13,9	22,5	36,4
Rekstur alls	**903,6**	**249,4**	**1.153,0**

Tafla 1. Yfirlit yfir rekstrarútgjöld Þjóðminjasafns og Minjastofnunar á árinu 2015 í m.kr. Tölurnar eru óstaðfestar rekstrartölur ársins.

Samkvæmt óstaðfestum rekstrartölum ársins 2015 nema rekstrarútgjöld Þjóðminjasafnsins 903,6 m.kr. Þar af er launakostnaður 44,3% eða 391,8 m.kr. Næststærsti kostnaðarliður er vegna húsnæðis, 32,7% eða 295,5 m.kr.

Samsvarandi rekstrartölur hjá Minjastofnun sýna launakostnað sem nemur 131,0 m.kr. og er það jafnframt stærsti kostnaðarliðurinn eða 52,5% af heildarútgjöldum stofnunarinnar. Kostnaður vegna húsnæðis Minjastofnunar Íslands er aftur á móti 28,6 m.kr. eða 11,5%, sem er nokkuð umfangsminni kostnaðarliður en hjá Þjóðminjasafninu sem skýrist af mun á starfsemi stofnananna, þar sem Þjóðminjasafn Íslands hefur yfir að ráða húsnæði undir sýningar, safnkost og varðveislu minja.

Hjá báðum stofnunum vegur kostnaður vegna aðkeyptrar þjónustu þungt. Í því felast innkaup á sérfræðiþjónustu sem tengist faglegum málefnum stofnananna, t.d. er á þennan lið bókfærður kostnaður hjá Þjóðminjasafni vegna sýningahalds og einnig verktakakostnaður vegna húsasafnsins sem er safnkostur Þjóðminjasafns á landsbyggðinni en á árinu hefur verið farið í umtalsverðar viðhaldsaðgerðir. Það sama á við um Minjastofnun og vegur þar kostnaður sem bókaður er vegna aðkeyptrar þjónustu þyngst en vel að merkja er einnig bókfærður einskiptiskostnaður vegna húsnæðis hjá stofnuninni á þessum lið.

Af þessum sökum er rétt að taka sérstakt tillit til óreglubundinna kostnaðarþátta í starfsemi stofnananna þegar leitast er við að leggja mat á möguleg fjárhagsleg áhrif af sameiningu og er það gert í þessari spá.

Áætluð heildaráhrif sameiningar

	Núverandi rekstur	Sameinaður rekstur	Br.	*Breyting %*
Launakostnaður	522,8	495,3	27,5	-5,3%
Samgöngur	22,1	22,1	0,0	0,0%
Rekstrarvörur	27,5	24,8	2,7	-9,7%
Aðkeypt þjónusta	207,0	201,4	5,6	-2,7%
Húsnæði	324,2	317,0	7,2	-2,2%
Bifreiðar og vélar	13,0	13,0	0,0	0,0%
Rekstrarkostnaður	36,4	32,3	4,1	-11,2%
Rekstur alls	**1.153,0**	**1.106,0**	**47,0**	**-4,1%**

Tafla 2. Samantekin áætluð heildaráhrif í m.kr. við sameinaðan rekstur ásamt hlutfallslegri breytingu á helstu kostnaðarliðum.

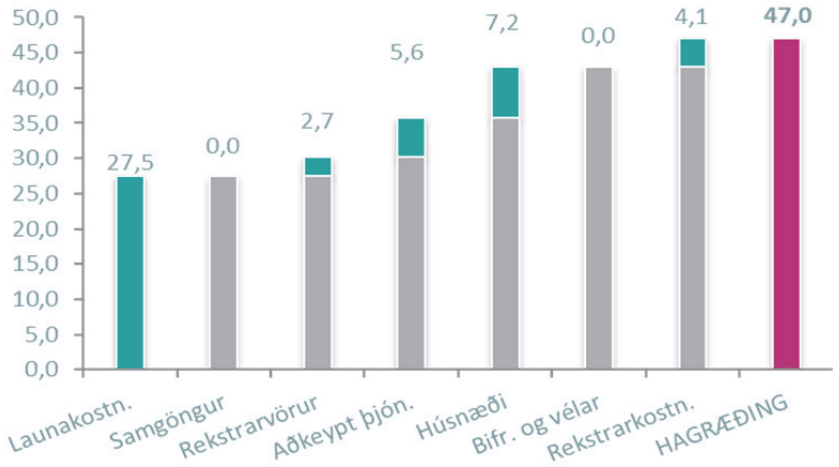
Í töflu 2 gefur að líta yfirlit yfir áætluð fjárhagsleg áhrif af sameiningu stofnananna. Eins og áður segir nema samanlögð útgjöld stofnananna á árinu 2015 1,15 ma.kr. og þar með gæti ávinningur í sameinuðum rekstri numið 4,1% af samanlögðum rekstrarútgjöldum fyrir árið 2015 eða alls 47,0 m.kr. á ársgrundvelli.

Sameining stofnana hefur oftast áhrif á launalið og húsnæðislið og er það reyndin í þessu mati. Í töflu 2 má sjá spá um 5,3% lækkun launakostnaðar eða um 27,5 m.kr. Í því mati er horft til tækifæra til samþættingar í stoðþjónustu á sviði afgreiðslu, rekstrar, skjalamála og vegna stjórnunar.

Þá má gera ráð fyrir að í innkaupum á rekstrarvörum og í rekstrarkostnaði almennt sé hægt að nýta stærðarhagkvæmni Þjóðminjasafns og ná fram nokkrum ávinningi eða um 2,7 m.kr. í innkaupum á rekstrarvörum og 4,1 m.kr. í rekstrarkostnaði. Sameining hefði jákvæð áhrif á fjárfestingar vegna þess að eignakaup verði hagstæðari, t.d. vegna samnýtingar tækja.

Ekki er gert ráð fyrir mikilli hagræðingu í aðkeyptri þjónustu enda oft um óreglulega liði að ræða sem tengjast átaksverkefnum hverju sinni sem eru fjármagnaðir sérstaklega.

Þegar er horft er til þess hvaða tækifæri gætu legið í húsnæðismálum fyrir stofnanirnar er gert ráð fyrir að nýta megi aðstöðu Þjóðminjasafns fyrir þann hluta af starfsemi Minjastofnunar sem er við Suðurgötu í Reykjavík. Væntur ávinningur vegna þess gæti numið 7,2 m.kr. Húsnæði Minjastofnunar Íslands er í eigu Fasteigna ríkisins og til að ná fram þessum sparnaði þyrfti að horfa til þess að endurleigja húsið eða jafnvel selja það.



Tafla 3. Áætlaður ávinningur af sameiningu. Taflan sýnir uppsafnaðan ávinning eftir helstu kostnaðarliðum í m.kr.

Í töflu 3 má sjá fjárhagsleg áhrif spárinnar með myndrænum hætti. Gangi þessi spá eftir lækka rekstrargjöld stofnananna um 4,1% eða 47,0 m.kr. eins og áður segir. Nokkrar líkur eru á að ávinningurinn verði meiri. Stafar það af því að með breytingum skapast tækifæri á að endurskipuleggja verkaskiptingu, ferla og skipulag verkefna. Má því setja það fjárhagslega markmið með sameiningunni að nýrri stofnun takist að ná allt að 10% hagræðingu innan þriggja ára.

Þrátt fyrir þetta má gera ráð fyrir að kostnaður við sameiningu stofnananna geti numið um 35–40 m.kr. Gert er ráð fyrir að breytingaferlið taki eitt ár og á því tímabili þarf að gera ráð fyrir tímabundnum fjárveitingum vegna breytinganna þar sem ekki er gert ráð fyrir því að ávinningur sé að öllu leyti kominn fram á því tímabili. Þá er viðbúið að nokkur kostnaður falli til vegna uppsagnarréttar starfsmanna, sem ekki er unnt að leggja á tölulegt mat á þessu stigi. Þegar litið er til annars áætlaðs kostnaðar vegna breytinganna lýtur hann fyrst og fremst að húsnæði, aðstöðu, flutningum og annarri undirbúningsvinnu. Húsaleigusamningur Minjastofnunar vegna húsnæðisins að Suðurgötu 39 er við Fasteignir ríkisins og er mögulegt að segja samningnum upp með 12 mánaða fyrirvara, en ráð er fyrir gert að unnt sé að koma öllum starfsmönnum hinnar nýju stofnunar fyrir í húsnæði sem Þjóðminjasafnið hefur yfir að ráða í dag. Í breytingaferli sem þessu er rétt að gera ráð fyrir því að kostnaður vegna eldra húsnæðis falli til í sex mánuði. Þá er horft til aðlögunar að nýju húsnæði og aðkeyptrar sérfræðiþjónustu, t.d. ráðgjafar vegna lögfræðilegra úrlausnarefna og breytinga á upplýsingakerfum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 3. gr. laganna eru forngripir skilgreindir og aldursmörk tilgreind sem skera úr um hvort um forngrip sé að ræða eða ekki. Það er nýmæli að miða við ákveðið ártal, 1900, í stað 100 ára aldurs áður. Á 20. öld fjölgar minjum með breyttum þjóðfélagsháttum og innreið iðnvæddrar fjöldaframleiðslu hér á landi. Sjálfkrafa friðun samkvæmt 100 ára reglunni missir marks ef slík fjöldaframleiðsla telst til forngripa. Í ljósi þessa er lagt til að aldursmörk forngripa verði í samræmi við aldursmörk fornleifa og að minjar frá árinu 1900 og eldri teljist til forngripa og njóti verndar. Í 3. mgr. 3. gr. laganna eru taldir upp helstu flokkar fornleifa, en tekið skal fram að slík upptalning verður aldrei gerð þannig að tæmandi sé.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 2. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að Þjóðminjasafn Íslands verði hluti af Þjóðminjastofnun sem sérstakt svið og að þjóðminjavörður taki ákvörðun um hvernig safninu verði fyrir komið í skipuriti stofnunarinnar. Þrátt fyrir þessa breytingu er Þjóðminjasafn höfuðsafn á sviði menningarminja samkvæmt safnalögum og lögum um Þjóðminjasafn Íslands og er ekki ætlunin að gera breytingu á því fyrirkomulagi. Í samræmi við þessa fyrirrætlun er lagt til að þar sem í 7., 10. og 47. gr. laganna er mælt fyrir um samráð við höfuðsöfn verði samráðinu hvað varðar Þjóðminjasafn Íslands beint til Þjóðminjastofnunar. Í slíku samráði gæti þá stofnunin þeirra hagsmuna sem varða Þjóðminjasafn Íslands sem og stofnunina í heild. Því er lagt til að þar sem í lögum um menningarminjar er fjallað um höfuðsöfn verði hin tvö höfuðsöfnin samkvæmt safnalögum talin upp, þ.e. Listasafn Íslands og Náttúruminjasafn Íslands.

Mikilvægt er að í þeirri heildarstefnu sem ætlunin er að stofnunin geri tillögu um til ráðherra sé mælt fyrir um friðlýsingu menningarminja, þar á meðal húsa og mannvirkja sem ástæða er til að taka til skoðunar að friðlýsa.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 3. gr.

Í 2. mgr. 7. gr. laganna kemur fram að fornminjanefnd er Minjastofnun Íslands til ráðgjafar. Í 2. mgr. 8. gr. segir hins vegar að hlutverk nefndarinnar sé m.a. að vinna að stefnumörkun og setja úthlutunarreglur. Til að gæta samræmis er lagt til að skýrar sé kveðið á um hlutverk nefndarinnar sem ráðgjafarnefndar gagnvart stofnuninni og lagt til að tekið sé fram í lögunum að nefndin veiti stofnuninni ráðgjöf og umsagnir og geri til hennar tillögur. Þá er lagt til að skýrt komi fram í ákvæðinu að það sé Þjóðminjastofnun sem setji sjóðnum úthlutunarreglur að fengnum tillögum fornminjanefndar og staðfestingu ráðherra.

Mikilvægt er að náið og reglubundið samstarf sé á milli stofnunarinnar og fornminjanefndar um þau helstu málefni sem stofnunin hefur til úrlausnar, enda sitja í nefndinni fulltrúar hagsmunaaðila sem geta lagt gott til þeirra verkefna sem eru á starfssviði stofnunarinnar. Því er lagt til að því verkefni verði bætt við önnur verkefni nefndarinnar að vera Þjóðminjastofnun til ráðgjafar.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 4. gr.

Í 2. mgr. 7. gr. laganna kemur fram að húsafriðunarnefnd er Minjastofnun Íslands til ráðgjafar. Í 2. mgr. 9. gr. segir hins vegar að hlutverk nefndarinnar sé m.a. að vinna að stefnu-

mörkun og setja úthlutunarreglur. Til að gæta samræmis er lagt til að skýrar sé kveðið á um hlutverk nefndarinnar sem ráðgjafarnefndar gagnvart ráðherra og lagt til að tekið sé fram í lögunum að nefndin veiti ráðgjöf og umsagnir og geri tillögur. Þá er lagt til að skýrt komi fram í ákvæðinu að það sé Þjóðminjastofnun sem setji sjóðnum úthlutunarreglur að fengnum tillögum húsafriðunarnefndar og staðfestingu ráðherra.

Mikilvægt er að náið og reglubundið samstarf sé á milli stofnunarinnar og húsafriðunarnefndar um þau helstu málefni sem stofnunin hefur til úrlausnar, enda sitja í nefndinni fulltrúar hagsmunaaðila sem geta lagt gott til þeirra verkefna sem eru á starfssviði stofnunarinnar. Því er lagt til að því verkefni verði bætt við önnur verkefni nefndarinnar að vera Þjóðminjastofnun til ráðgjafar.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 5. gr.

Sjá umfjöllun um höfuðsöfn í athugasemdum við 2. gr. og í II. kafla almennra athugasemda.

Um 6. gr.

Lagt er til að Þjóðminjastofnun geri tillögur til ráðherra um friðlýsingu fornleifa, minningarmarka, skipa og báta en allt ferli friðlýsingar húsa og mannvirkja sem og samstæðu húsa verði á hendi ráðherra, sbr. 11. gr. frumvarpsins.

Í samræmi við þá fyrirætlun að Þjóðminjasafn Íslands verði hluti af Þjóðminjastofnun er lagt til að sá hluti þeirra verkefna sem falla að hlutverki stofnunarinnar og talin eru upp í lögum um Þjóðminjasafn Íslands færist frá safninu til stofnunarinnar og séu tiltekin með öðrum verkefnum í lögum um menningarminjar. Miðar það að því að afmarka með skýrum hætti hlutverk safnsins sem eins þriggja höfuðsafna sem hafi það meginhlutverk að miðla menningararfi sem undir safnið heyrir til almennings. Falla þeir stafliðir sem í ákvæðinu er lagt til að færist til stofnunarinnar vel að öðru hlutverki stofnunarinnar sem stjórnsýslustofnunar sem hafi með höndum stefnumótun í málaflokknum og komi fram gagnvart almenningi og hagsmunaaðilum hvað varðar söfnun, skráningu og varðveislu minja hvort sem þeir falla til við fornleifarannsóknir eða með öðrum hætti.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 7. gr.

Lög um verndun fornmenja voru samþykkt árið 1907. Var þar kveðið á um að stjórnarráðið skipaði sérstakan fornmenjavörð sem hefði jafnframt umsjón með Forngripasafninu. Með lögunum 1907 fékk forstöðumaður safnsins skilgreint stjórnsýslulegt hlutverk um vörslu fornminja um allt land sem markaði tímamót í þjóðminjavörslu. Í fjárlögum fyrir árið 1911 var fyrst vísað til heitisins *Þjóðminjasafns Íslands* og breytti Matthías Þórðarson sem skipaður var í stöðu fornmenjavarðar 1908 embættisheiti sínu í *þjóðminjavörð* til samræmis við það. Þessi heiti eru samofin aldarlangri sögu stofnunarinnar og hefur embætti þjóðminjavarðar verið í forustu fyrir safnastarf og þjóðminjavörslu í hálfa aðra öld. Heitið hefur þannig langa sögu og á sér sess í hugskoti þjóðarinnar. Lagt er til í frumvarpinu að Þjóðminjasafn Íslands verði hluti af Þjóðminjastofnun en haldi nafni sínu sem starfseining innan stofnunarinnar. Í ljósi þessa er jafnframt lagt til að forstöðumaður stofnunarinnar nefnist þjóðminjavörður en safnstjóri sé yfir safninu sem verði sérstakt svið innan stofnunarinnar.

Um 8.–10. gr.

Sjá umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 11. og 12. gr.

Í ákvæðunum er lagt til að ábyrgð á gerð tillögu að friðlýsingu húsa, mannvirkja og samstæðu húsa færist frá Minjastofnun Íslands til ráðherra. Þrátt fyrir að meginreglan verði sú að ráðherra bæði vinni tillögu um friðlýsinguna og taki ákvörðun um hana er lagt til að hann geti falið Þjóðminjastofnun að vinna tillögu um tiltekna eða tilteknar friðlýsingar eða afnám þeirra.

Jafnframt er lagt til að 2. mgr. 18. gr. færist undir 19. gr. þar sem ákvæðið fellur vel að öðrum ákvæðum sem fjalla um framkvæmd friðlýsingar.

Um 13. gr.

Sýnataka getur falið í sér rask á minjum og því er eðlilegt að stofnunin veiti leyfi fyrir slíkri sýnatöku á sama hátt og varðandi þá aðra þætti sem taldir eru upp í 1. mgr. 21. gr. laga um menningarminjar. Á það við um forngripi og bein sem finnast við fornleifauppgröft, þó að skil hafi ekki átt sér stað.

Um 14. og 15. gr.

Sjá umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 16. og 17. gr.

Lagt er til að í stað þess að miða við 100 ára reglu í aldursfriðun húsa verði miðað við ártalið 1918. Er það heppilegt þar sem þá verða talin með fyrstu steinhúsin og um leið lýkur því skeiði byggingarsögunnar hérlendis sem einkenndist af smíði timburhúsa. Samhliða þessu og til að ná utan um það tímabil sem hér á landi hefur oft verið nefnt „steinsteypuklassíkin“ er lagt til að miðað verði við hús byggð 1930 eða fyrr í stað 1925 eða fyrr.

Lagt er til að bætt verði inn í ákvæðið að leyfi þurfi til að setja upp skilti eða aðrar áletranir á friðuð hús, enda verður að telja að sama eigi að gilda um friðuð og friðlýst hús í þessu efni.

Enda þótt gert sé ráð fyrir því samkvæmt frumvarpinu að tillögugerð varðandi friðlýsingu húsa og mannvirkja færist til ráðherra er lagt til að í tengslum við framkvæmdir geti stofnunin gert tillögu til ráðherra um að viðkomandi hús eða mannvirki verði friðlýst.

Um 18. gr.

Lagt er til að í öllum tilvikum þurfi leyfi til breytinga á friðlýstum húsum og mannvirkjum og er hugtakið álit fellt brott, enda mikils um vert að tryggja festu í lagaframkvæmd þegar veittar eru heimildir til endurbóta og viðhalds á friðlýstum húsum og mannvirkjum. Er það til þess fallið að tryggja að þeim menningararfi sem felst í friðlýstum húsum og mannvirkjum sé ekki stefnt í hættu.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 19. gr.

Verður að telja að sama eigi að gilda um friðuð og friðlýst hús hvað varðar spjöll sem á slíkum húsum og mannvirkjum verða og stofnuninni gefist tækifæri til að framkvæma skoðun og leggja mat á spjöll friðaðra húsa og mannvirkja til jafns við þau sem friðlýst eru.

Um 20. gr.

Húsum og mannvirkjum sem njóta friðunar á grundvelli aldurs er bætt inn í ákvæðið þannig að það gildi ekki eingöngu um friðlýst hús og mannvirki. Þannig er réttarvernd friðaðra húsa styrkt og stofnuninni gert mögulegt að beita úrræði ákvæðisins einnig ef gerðar eru breytingar á friðuðum húsum og mannvirkjum án leyfis.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 21. gr.

Sjá umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 22. gr.

Lagt er til að sama gildi um friðuð og friðlýst hús hvað varðar eftirlit Þjóðminjastofnunar með verndun og varðveislu húsa og mannvirkja, enda frumvarpinu m.a. ætlað að gera friðuð og friðlýst hús og mannvirki jöfn að lögum hvað verndun varðar.

Um 23. gr.

Í greininni er lagt til að kveðið verði með skýrari hætti á um hvaða skilyrði heimilt sé að setja fyrir veitingu leyfa til fornleifarannsókna. Er mikilvægt að festa sé í útgáfu leyfa til fornleifarannsókna þar sem í mörgum tilvikum er um viðkvæmar minjar að ræða og ekki aftur tekið ef mistök verða eða handvömm við slíkar rannsóknir. Þá er lögð til sú breyting að það sé skilyrði fyrir veitingu leyfa til hvers konar fornleifarannsókna að þær samræmist stefnu Þjóðminjastofnunar í minjavörslu. Ef svo er ekki er stofnuninni óheimilt að veita leyfi til þeirrar fornleifarannsóknar sem sótt er um leyfi fyrir. Slíkt fyrirkomulag sækir fyrirmynd sína m.a. til Noregs þar sem þjóðminjavörður setur faglega stefnu um minjavörslu til tíu ára í senn sem tekið er mið af við leyfisveitingar.

Mælt er fyrir um í ákvæðinu að leyfi stofnunarinnar til fornleifarannsóknar geti náð til rannsóknar í heild eða að hluta. Er það þannig lagt í hendur stofnunarinnar að ákveða umfang rannsóknar í leyfinu.

Þá er lagt til að í lögunum verði mælt fyrir um menntunarkröfur þeirra sem stjórna leyfisskyldri fornleifarannsókn. Almennt hefur viðgengist að þeir sem fengið hafa leyfi til fornleifarannsókna hafi meistarapróf í fornleifafræði frá viðurkenndum háskóla. Lagt er til að slík menntun sé gerð að skilyrði í lögum. Það felst mikil ábyrgð í því að stjórna fornleifarannsókn, þar sem verið er að fjarlægja frumheimildir sem þýðingu hafa fyrir sögu þjóðarinnar. Því er mikilvægt að sá aðili sem fer með stjórn fornleifarannsóknar hafi færni og reynslu til að bera sem tryggi vönduð skil heimilda, svo sem í formi rannsóknarskýrslna, og einnig skil jarðfundinna gripa og frumheimilda um rannsóknina. Þá er hugsanlegt að rannsókn sé það umfangsmikil að leyfishafi ráði stjórnanda á vettvangi. Til að tryggja hæfi hans er lagt til að menntunarkrafan gildi bæði um leyfishafa og stjórnanda rannsóknar.

Einnig er Þjóðminjastofnun veitt heimild til að svipta leyfishafa leyfi til fornleifarannsókna enda uppfylli þeir ekki skilyrði leyfisins. Mikilvægt er að stofnuninni sem falið er að hafa eftirlit með fornleifarannsóknum sé veitt slíkt þvingunarúrræði sem miðar að því markmiði að skapa festu í framkvæmd fornleifarannsókna.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 24. gr.

Brotalöm hefur verið á skilum rannsóknaraðila á gripum, sýnum og rannsóknargögnum í tengslum við leyfisskyldar fornleifarannsóknir eins og þó er kveðið á um lögum um menn-

ingarminjar að sé skylda. Verður að telja óforsvaranlegt að aðilum sé veitt leyfi til nýrra fornleifarannsókna sem ekki hafa uppfyllt þá lagaskyldu að skila gripum, sýnum og rannsóknargögnum úr fyrri fornleifarannsóknum sem lokið er. Í samræmi við þetta er lagt til í ákvæðinu að með skýrum hætti sé kveðið á um í lögum að óheimilt sé að veita ný rannsóknarleyfi fyrr en gripum, sýnum og rannsóknargögnum fyrri rannsókna hafi verið skilað. Mun ákvæði laganna svo breytt leiða til þess að skikk komist á skil í tengslum við fornleifarannsóknir og um leið að sú vitneskja sem fornleifarannsóknir leiða í ljós skili sér til stofnunarinnar og Þjóðminjasafnsins, þjóðinni til heilla.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 25. gr.

Sjá umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 26. gr.

Lög um verndarsvæði í byggð miða að því markmiði að vernda byggðarheildir og gera slíkri vernd hærra undir höfði en svo að vera eingöngu hluti af almennri skipulagsvinnu sveitarfélaga. Skapar það grundvöll til að gildi slíkrar verndar verði meiri en ella án þess þó að draga úr gildi friðlýsinga samkvæmt lögum um menningarminjar. Í ljósi þessa er lagt til að ákvæði laganna um húsafriðunarsjóð verði breytt og sjóðnum gert kleift að veita fé til uppbyggingar og viðhalds byggðar innan verndarsvæða óháð því hvort um er að ræða friðuð og friðlýst hús.

Um 27. gr.

Sjá umfjöllun um 2. gr. og II. kafla almennra athugasemda.

Um 28. og 29. gr.

Ákvæði greinanna mæla fyrir um uppstokkun á skipulagi Þjóðminjasafns Íslands og er lagt til að safnið verði hluti af Þjóðminjastofnun en ekki sérstæð ríkisstofnun eins og verið hefur, þó þannig að lögmælt verði að safnið sé sérstakt svið innan stofnunarinnar og að fyrir því fari safnstjóri sem hafi háskólamenntun og staðgóða þekkingu á starfssviði safnsins. Í samræmi við þetta er lagt til að úr lögunum verði fellt brott það ákvæði sem mælir fyrir um sjálfstæðan fjárhag safnsins og að hann verði samofinn fjárhag stofnunarinnar. Til að svigrúm þjóðminjavarðar til að skipuleggja starfsemi stofnunarinnar sé sem mest er í ákvæðinu mælt fyrir um undantekningu frá þeirri meginreglu að safnstjóri sé yfir safninu. Telji þjóðminjavörður að betur fari á því í skipulagi stofnunarinnar að hann sjálfur fari fyrir safninu og að það heyri þannig beint undir hann er rétt að hafa slíka heimild í lögunum.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga um Þjóðminjasafn Íslands er safnið skilgreint sem háskólastofnun. Var það gert með breytingu á lögunum árið 2013. Markmið þeirrar breytingar var að styrkja náin tengsl Þjóðminjasafns Íslands við Háskóla Íslands í rannsóknum og kennslu á sviði fornleifafræði, guðfræði, listfræði, menningarfræði, menningarmiðlun, miðaldafræði, safnafræði, sagnfræði og þjóðfræði. Er markmiðið þannig að styrkja tengsl stofnananna án þess að nánar sé skilgreint hvað í því felst fyrir safnið að teljast háskólastofnun. Verður að telja að nægilegt sé að byggja slíkt samstarf á grundvelli samstarfs- og þjónustusamnings skv. 4. mgr. 3. gr. laganna og að ekki sé nauðsynlegt að skilgreina safnið, sem í frumvarpi þessu er lagt til að verði hluti af Þjóðminjastofnun, sérstaklega sem háskólastofnun, enda verður safnið ekki sjálfstæður stjórnsýsluaðili, verði frumvarpið að lögum, heldur hluti af

stærri stofnun sem gegnir víðtæku hlutverki að lögum. Ekki fer vel á því að sú stofnun verði skilgreind sem háskólastofnun.

Sjá að öðru leyti umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 30.–33. gr.

Lagt er til að orðalagi ákvæðis 3. mgr. 3. gr. laga um Þjóðminjasafn Íslands verði breytt og mælt fyrir um að safnið eigi samstarf við einstaklinga og stofnanir á háskólastigi samkvæmt sérstökum samningi. Byggist það á því að rannsóknar- og fræðastarf safnsins falli vel að því starfi sem fram fer á fræðasviðinu í háskólum landsins og hjá einstökum fræðimönnum. Þrátt fyrir þetta er gert ráð fyrir að stjórnsýsluhafi við gerð slíks þjónustusamnings verði þjóðminjavörður fyrir hönd Þjóðminjastofnunar en ekki safnið sem samkvæmt frumvarpi þessu verður hluti af stofnuninni en ekki sérstæð ríkisstofnun.

Í þeim samstarfssamningum sem gerðir eru í tengslum við einstakar vísindarannsóknir er mikilvægt að hugað sé að þeim atriðum sem að öðrum kosti kæmu fram í leyfum til fornleifarannsókna skv. 36. gr. laga um menningarminjar, enda eru þær þá ekki leyfisskyldar.

Í ákvæðinu er hlutverk Þjóðminjasafns afmarkað skýrar sem eins þriggja höfuðsafna með það meginverkefni að miðla menningararfinum til þjóðarinnar. Sjá einnig athugasemdir við 6. gr.

Loks er lagt til að það sé í valdi þjóðminjavarðar sem fer fyrir Þjóðminjastofnun að fela safninu að annast önnur verkefni en ekki ráðherra, enda ætlunin að safnið verði hluti af stofnuninni og samkvæmt lögum um menningarminjar getur ráðherra falið stofnuninni önnur verkefni og þar með safninu án þess að ráðherra sé sérstaklega falið slíkt vald í lögum um Þjóðminjasafn Íslands.

Sjá að öðru leyti athugasemdir við 28. og 29. gr. og II. kafla almennra athugasemda.

Um 34. gr.

Sjá umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 35.–37. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að verkefni sem lúta að friðlýsingu húsa og mannvirkja færist frá Minjastofnun Íslands til ráðherra. Í því felst að undirbúningur friðlýsinga færist frá stofnuninni til ráðherra sem samkvæmt lögum um menningarminjar tekur ákvörðun um friðlýsingar. Verður þar með friðlýsingarferlið á einni hendi frá undirbúningi friðlýsingartillögu til ákvörðunar um friðlýsingu. Ákvarðanir um verndarsvæði í byggð á grundvelli laga um verndarsvæði í byggð eru verkefni af svipuðum toga og rétt að fela ráðherra einnig þau verkefni sem Minjastofnun Íslands sinnir í þeim lögum til að gæta samræmis.

Um 38.–44. gr.

Sjá umfjöllun í II. kafla almennra athugasemda.

Um 45. gr.

Mikilvægt er að undirbúningur að stofnun Þjóðminjastofnunar dragist ekki á langinn enda hætta á að allur dráttur leiði til þess að los komist á starfsemi og þau verkefni sem Minjastofnun Íslands og Þjóðminjasafn Íslands sinna í dag. Sama gildir um starfsmenn stofnananna, en mikilvægt er að þekking og reynsla starfsmanna skili sér til hinnar nýju stofnunar eins og kostur er. Allur dráttur á gildistöku laganna er til þess fallinn að stefna slíkum markmiðum í hættu. Því er lagt til að hin nýja stofnun taki til starfa 1. júlí 2016. Engu

að síður er lagt til að lögin taki þegar gildi svo unnt sé að skipa þjóðminjavörð og fela honum að undirbúa starfsemi stofnunarinnar, eins og fram kemur í ákvæði til bráðabirgða.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæði til bráðabirgða er m.a. fjallað um réttarstöðu og réttarvernd starfsmanna stofnana sem sinnt hafa þeim verkefnum sem munu heyra undir Þjóðminjastofnun. Skal þeim boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá Þjóðminjastofnun fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum.

Í ákvæðinu er lagt til að embætti starfsmanna þeirra stofnana sem sameinast í Þjóðminjastofnun verði lögð niður, enda leiðir það af eðli máls að rétt sé að hið sama gildi um embætti þeirra starfsmanna sem fara fyrir þeim stofnunum sem ætlunin er að leggja niður og stofnanirnar sjálfar. Til að gæta samræmis er þó lagt til að embættismanni sem hlýtur ekki áframhaldandi skipun verði boðið starf hjá Þjóðminjastofnun eins og öðrum starfsmönnum enda nýtast þeir starfskraftar til að tryggja farsælt upphaf hinnar nýju stofnunar.

Loks er lagt til að ráðherra verði veitt svigrúm til að flytja forstöðumann Minjastofnunar Íslands eða Þjóðminjasafns Íslands í stöðu þjóðminjavarðar enda komist hann að þeirri niðurstöðu að sú skipan mála sé hinni nýju stofnun til hagsbóta. Skal við það val gæta að skráðum sem óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar.