



Minjastofnun
Íslands

Aukning á faglegri getu stofnana umhverfis-, orku og loftlagsráðuneytis.

Tillögur Minjastofnunar Íslands

Reykjavík, 22. ágúst 2022

Kristín Huld Sigurðardóttir forstöðumaður
Agnes Stefánsdóttir sviðsstjóri
Esther Anna Jóhannsdóttir fjármálastjóri
Gísli Óskarsson sviðsstjóri
Pétur H. Ármannsson sviðsstjóri
Þór Ingólfsson Hjaltalín sviðsstjóri
Uggi Ævarsson minjavörður Suðurlands

Efnisyfirlit:

Efnisyfirlit:	2
Ábendingar og tillögur, samantekt.....	3
A. Einföldun, styrking, sameining:.....	3
B. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.....	3
C. Tilvísun til erlendra fyrirmynda.	3
D. Tengingar við stofnanir sem heyra undir önnur ráðuneyti.....	3
Ítarefni - greinargerð	4
Inngangur	4
Skýringar á tillögum.....	5
Einföldun, styrking, sameining	5
Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.....	6
Tilvísun til erlendra fyrirmynda.	6
Mögulegar tengingar við stofnanir annarra ráðuneyta.....	7
Starfsmannapörf.....	8
Skýringar á viðbótarþörf, tilfærslu og samnýtingu.....	9
Söguleg þróun minjavörslu.....	16
Grunnur og hugmyndafræði menningarmínjavörslu á Íslandi.....	16
Staðan í dag.....	17
Niðurlag.....	20
Heimildir:.....	21

Ábendingar og tillögur, samantekt

A. Einföldun, styrking, sameining:

Minjastofnun leggur áherslu á að stofnunin haldi sjálfstæði sínu sem fagstofnun. Stofnunin hefur sérstöðu meðal undirstofnana ráðuneytisins þar sem hún er fyrst og fremst að fást við menningarverðmæti út frá aðferðafræði hugvísinda. Minjastofnun er eina stofnunin sem sinnir þessum málaflokki og því verður stofnunin að hafa sterka, sjálfstæða rödd í slíkum málum hér á landi sem og erlendis. Líkt og bent hefur verið á í fyrri erindum, sem vísað er til í meðfylgjandi greinargerð: *Fjármál og starfsemi Minjastofnunar Íslands, nóvember 2020*, er nauðsynlegt að efla stofnunina svo hún geti sinnt lögbundnum verkefnum. Það verður ekki leyst með sameiningu við aðra stofnun en ýmis tækifæri til hagræðingar felast í meiri samvinnu við aðrar stofnanir, tilfærslu verkefna og samnýtingu stoðþjónustu og húsnæðis.

B. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Minjastofnun Íslands er með sex starfsstöðvar á landsbyggðinni þar sem um þriðjungur fastráðinna starfsmanna hefur aðstöðu. Verkefni stofnunarinnar eru á landsvísu og þess eðlis að nauðsynlegt er að hafa starfsstöðvar í öllum landshlutum. Með þeirri eflingu sem lögð er til verður veruleg aukning á störfum á landsbyggðinni (sjá töflu á bls. 8). Störfin yrðu ýmist bundin ákveðnum starfsstöðvum eða óstaðsett. Sum starfanna eru til komin vegna tillagna um flutning verkefna frá öðrum ríkisstofnunum. Um mikilvægi þessa og fyrri ábendingar Minjastofnunar má lesa í greinargerðinni *Fjármál og starfsemi Minjastofnunar Íslands*.

C. Tilvísun til erlendra fyrirmýnda.

Minjastofnun Íslands á í miklu og öflugtu samstarfi við minjastofnanir Evrópu og tekur einnig þátt í samvinnu innan Norðurlandanna. Forstöðumenn minjastofnana, annars vegar á Norðurlöndunum og hins vegar í Evrópu, hittast árlega auk mikilla samskipta þess á milli. Mikilvægt er að Minjastofnun hafi áfram sjálfstæða og sterka rödd á þeim vettvangi líkt og minjastofnanir annarra Evrópuþjóða. Íslensk lög byggja á Evrópskri hefð þar sem minjaverndin er í sjálfstæðum stofnunum.

D. Tengingar við stofnanir sem heyra undir önnur ráðuneyti

Tækifæri eru til eflingar og hagræðingar með tilfærslu á ákveðnum menningartengdum verkefnum frá öðrum ríkisstofnunum til Minjastofnunar Íslands. Einnig eru menningarminjatengd verkefni án umsjónaraðila samkvæmt nógildandi löggjöf en eðlilegt er að Minjastofnun hafi umsjón með.

- Húsaafn sem nú er í umsjón Þjóðminjasafns Íslands (menningar- og viðskiptaráðuneyti).
- Handverk/sérþekking tengd byggingararfinum auk skipa og báta (menningar- og viðskiptaráðuneyti).
- Bátar, skip og samgöngutæki utan safna.
- Aukin samvinna við Skógrækt ríkisins (matvælaráðuneyti).
- Samvinna við Landgræðsluna (menningar- og viðskiptaráðuneyti).
- Unesco samningar:
 - Samvinna um heimsminjasamninginn (menningar- og viðskiptaráðuneyti).
 - Samvinna um samning um menningararfðir (Stofnun Árna Magnússonar).

Ítarefni - greinargerð

Inngangur

Umhverfis- orku og loftlagsráðherra boðaði til fundar forstöðumanna stofnana ráðuneytisins á Þingvöllum þann 28. júní 2022. Fundurinn var formlegt upphaf á að móta tillögur um að efla og einfalda skipulag stofnana umhverfis- orku- og loftlagsráðuneytisins. Markmiðið er ekki síst að auka faglega getu til að takast á hendur stór og mikilvæg verkefni á starfssviði ráðuneytisins.

Á fundinum var óskað eftir að forstöðumenn stofnananna skili skriflegri greinargerð til Stefáns Guðmundssonar formanns verkefnisstjórnar fyrir 23. ágúst.

Minjastofnun Íslands var ásamt öðrum stofnunum umhverfis-, orku og loftlagsráðuneyti verið falið að leysa eftirfarandi verkefni:

Að koma með ábendingar og tillögur um tækifæri og leiðir fyrir þá stofnun sem viðkomandi stýrir til einföldunar, styrkingar eða sameiningar og sérstaklega haft til hliðsjónar að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni. Byggja mætti á áður unnum greinargerðum og/eða vísa í erlendar fyrirmyndir. Benda mætti á mögulegar tengingar við stofnanir sem heyra undir önnur ráðuneyti.

Til að leysa verkefnið tók Minjastofnun Íslands saman sögulegar og hugmyndafræðilegar upplýsingar um málaflokk minjaverndar og stjórnsýslu málaflokksins. Leitað var upplýsinga hjá forstöðumönnum minjastofnana í Evrópu og á meginlandi Norður Ameríku um hvernig stjórnsýslu væri háttað í viðkomandi löndum. Leitað var til annarra íslenskra stofnana sem fást við málaflokka sem tengjast starfsemi Minjastofnunar og leitað var upplýsinga um aðrar stofnanir umhverfis-, orku og auðlindaráðuneytis um möguleika á samlegð stofnananna.

Skýringar á tillögum

Einföldun, styrking, sameining

Sérstaða Minjastofnunar Íslands er að vera eina ríkisstofnunin sem fæst við stjórnsýslu jarðfastra menningarminja á Íslandi. Innan Minjastofnunar er fagleg sérþekking sem er ekki til staðar hjá öðrum stofnunum, hvorki innan fagraðuneytisins né öðrum ráðuneytum í stjórnarráði Íslands. Verkefni stofnunarinnar eru um allt land og í hafinu umhverfis það og eru þess eðlis að starfsmenn þurfa að vera í öllum landshlutum. Þau eru þverfagleg og snerta vissulega umhverfið en stofnunin starfar fyrst og fremst á forsendum menningar og hugvísinda og hefur sterk tengsl við menningarstofnanir.

Stofnunin er ekki fullmönnuð. Meðal annars vantar minjavörð á eitt minjasvæðanna átta og sérfræðinga til að sinna fjölda annarra lögbundinna verkefna um allt land. Mikill skortur er á starfsmönnum í ýmsa stoðþjónustu.

Miklir hagræðingarmöguleikar felast í að tvær eða fleiri stofnanir samnýti húsnæði, stoðþjónustu og tækniþjónustu. Minjastofnun er í húsi í eigu ríkisins á Sauðárkróki sem væri hægt að samnýta (Villa Nova) og eins sér stofnunin möguleika á frekari samnýtingu bygginga á Hofsstöðum í Mývatnssveit. Þar hefur Minjastofnun umsjón með íbúðarhúsi og útihúsum en fyrst og fremst fornleifum á jörðinni. Háskólinn á Hólum hefur nýtt aðstöðuna á Hofstöðum hluta úr ári og gætu fleiri stofnanir komið að því verkefni, einkum að nýtingu útihúsanna til sýninga eða viðburða.

Minjastofnun Íslands á nú þegar í samstarfi við ýmsar stofnanir umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis. Viljayfirlýsing Minjastofnunar og Vatnajökulspjóðgarðs um samstarf nær til Hofsstæða og Skaftafells og gætu fleiri stofnanir komið að því verkefni. Áður hafði verið undirritaður samstarfssamningur milli Minjastofnunar og Landmælinga um samvinnu vegna minjavefsjár og þróun gagnagrunna.

Minjastofnun Íslands hefur átt samvinnu við Veðurstofuna, m.a. um Evrópuverkefnið Adapt Northern Heritage 2017-2020, sem beindist að áhrifum loftlagsbreytinga á menningarminjar. Við sjáum möguleika á formlegu samstarfi sem snýr að áhrifum náttúruvár á menningarminjar og varðveislu þeirra. Dæmi um slík verkefni eru vegna eldsumbrota eins og á Reykjanesi, flóða (vatn-, aur og snjóflóð) eins og á Seyðisfirði, loftslagsbreytinga og bráðunar jökla, sem hafa leitt í ljós minjar, t.d. í Noregi og víða í Evrópu.

Minjastofnun er í samstarfi við Umhverfisstofnun um stærri verkefni eins og friðlýsingar menningarlandslags og annarra stærri landssvæða. Aðferðafræði við friðlýsingar minja- og náttúru er ekki sú sama og byggir á mismunandi hefðum og væri því óskynsamlegt að sameina að fullu friðlýsingarvinnu stofnananna. Markmið friðlýsinga menningarminja annars vegar og náttúruminja hins vegar eru ólík og geta falið í sér að verið er að gæta mismunandi hagsmuna. Með öflugum samstarfi og samvinnuhópum hefur verið tryggt að báðar stofnanir hafi aðkomu að friðlýsingarferlum hvorrar annarrar og komi sjónarmiðum sínum á framfæri. Efla þarf samvinnu stofnananna á sviði landvörslu og innviðauppbyggingar á friðlýstum svæðum.

Húsnæði Minjastofnunar í Reykjavík er óhentugt meðal annars hvað varðar aðgengi fyrir hreyfihamlaða og er kostnaðarlega óhagkvæmt. Samnýting stærra húsnæðis með annarri/öðrum stofnunum, með aðgengi fyrir alla, þar sem hægt væri að samnýta eldhús/matráð, móttöku, húsvörð og ýmsa stoðþjónustu er góður kostur. Stofnunina vantar starfsmenn í stoðþjónustu sem væri hægt að nýta á landsvísu með

öðrum svo sem tölvuþjónustu, skjalastjórnun, mannauðsstjórnun, gæðastjórnun og samskipti við fjölmiðla.

Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Minjastofnun býður nú þegar upp á störf á landsbyggðinni en með eflingu stofnunarinnar er fyrst og fremst horft til þess að efla starfsemina utan höfuðborgarsvæðisins enda eru menningarmínjar dreifðar um allt land. Fimm sérfræðingar eða um þriðjungur fastráðinna starfsmanna stofnunarinnar eru nú staðsettir á landsbyggðarskrifstofunum. Með eflingu stofnunarinnar í samræmi við framlagðar tillögur yrði veruleg aukning á opinberum störfum á landsbygginni og er stefnt að því að 55 störf af 73 eða um 75% verði ýmist bundin við ákveðnar starfsstöðvar á landsbyggðinni eða boðin sem óstaðsett störf. Sum starfanna myndu tengjast flutningi verkefna til Minjastofnunar. Önnur væru sameiginleg stoðþjónustuverkefni með öðrum stofnunum ráðuneytisins.

Allt frá árinu 2001 hefur Minjastofnun Íslands og forveri hennar vakið athygli á mikilvægt þess að efla minjavörsluna. Meðal annars er mikið álag á minjavörðum vegna mikillar aukningar verkefna. Gert var ítarlega grein fyrir mikilvægi þess og erfiðri stöðu minjavörslunnar í greinargerð sem kynnt var fyrir mennta- og menningarmálaráðherra, ráðuneyti hennar og Alþingi haustið 2020 og jafnframt send til umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis þegar ljóst varð að Minjastofnun yrði flutt í það ráðuneyti síðla árs 2021 (Fjármál og starfsemi Minjastofnunar Íslands, nóvember 2020).

Tilvísun til erlendra fyrirmynda.

Minjastofnun hefur frá upphafi verið öflug í miklu erlendu samstarfi og veitt mörgum verkefnum forystu á evrópskum vettvangi. Stofnunin hefur því fylgst vel með þróun mála í nágrannalöndunum í yfir 20 ár. Til að fá upplýsingar um hvernig stjórn minjaverndar væri háttað í Evrópu og meginlandi Norður-Ameríku leitaði Minjastofnun Íslands til tengla sinna á Norðurlöndunum og til nets forstöðumanna Minjastofnana í Evrópu.

Spurt var hvernig stýringu minjavörslu væri háttað hjá þeim. Hvort minjavarslan væri sérstofnun, eða hvort hún væri hluti af annarri. Hvort náttúruverndin væri í sjálfstæðri stofnun og hvernig stjórn þjóðgarða væri háttað. Einnig var spurt hvernig leyfisveitingu til fornleifarannsókna væri háttað.

Fyrirspurnin var send á tíma þegar fólk var að fara í sumarleyfi. Þrátt fyrir það bárust góð og gagnleg svör frá 12 Evrópulöndum auk Kanada og Bandaríkjum Norður Ameríku. Þeir sem svöruðu voru: Danmörk, Noregur, Svíþjóð, Finnland, Þýskaland, England, Írland, Norður-Írland, Sviss, Slóvenía, Portúgal og Belgía.

Í öllum Evrópulöndunum er stjórnsýsla minjaverndar og náttúruverndar í sitt hvorri stofnuninni. Nefnd voru dæmi um að áherslur málaflokkanna ættu ekki alltaf samleið. Á síðustu árum hefur það einkum átt við greiningu og varðveislu menningarlandslags, þar sem náttúruverndin horfir fyrst og fremst á menningarlandslagið út frá vistfræði- og líffræðilegum fjölbreytileika á meðan minjaverndin vill varðveita og rannsaka ummerki fyrri kynslóða í umhverfinu. Verndarsjónarmiðin fara því ekki alltaf saman.

Það er misjafnt eftir löndum hvort stofnanirnar eru í sama ráðuneyti eða ekki. Reynsla flestra er sú að öll vinna við menningarmínjavernd og náttúruvernd sé skilvirkari ef málaflokkarnir eru í sama ráðuneyti. Nærtækast er að líta til Norðurlanda varðandi fyrirkomulag stjórnsýslu menningarmínja enda byggir lagahefðin á sameiginlegum grunni. Þar er minjavarslan sjálfstæður málaflokkur með sérlög og sér stofnun.

Mögulegar tengingar við stofnanir annarra ráðuneyta.

Minjastofnun Íslands sér tækifæri til að stuðla að faglegri eflingu með að flytja verkefni frá stofnunum annarra ráðuneyta til Minjastofnunar eða í það minnsta að efla samstarf við stofnanirnar.

Húsasafn Þjóðminjasafn Íslands er verkefni sem myndi eflast við flutning yfir til Minjastofnunar. Eins og staðan er núna er sama sérhæfða fagsviðinu, vernd byggingararfs, stýrt frá tveimur stofnunum, sem báðar eru undirmannaðar. Það er augljós styrkur og hagræði að sameina þær eða tengja húsvernd landsins betur saman í einni öflugri einingu. Breiðari hópur kæmi við það að umsjón með byggingarfi um allt land. Einnig yrði mögulegt hagræði vegna vinnu og eftirlits með framkvæmdum í ólíkum landshlutum.

Með lögum um menningarminjar nr. 80/2012 var hluti verkefna Safnaráðs flutt til Minjastofnunar Íslands. Skoða mætti hvort hagræði yrði af því að sameina verkefni Safnaráðs og Minjastofnunar að fullu að norrænni fyrirmynd.

Auk þeirra verkefna sem sinnt er af vanmætti innan Minjastofnunar vegna manneklu þarf að bæta við málaflokkum sem hafa verið vanræktir alltof lengi, svo sem handverkskunnáttu sem lýtur að húsum og bátum. Eitt er að varðveita minjarnar sjálfar en annað að viðhalda verkunnáttunni. Ef ekkert verður að gert í þessum málaflokkum mun enginn kunna að halda við gömlum húsum (torf- og grjóthleðsla, grindarsmíði, eldsmíði) og bátum (bátasmíði). Vegna mikillar fjölgunar á friðuðum húsum hefur skapast mikil eftirspurn eftir þessari þekkingu. Minjastofnun hefur vakið athygli á nauðsyn þess að taka upp kennslu og þjálfun í því handverki sem er hluti af varðveislu menningarminja, hvort sem það er hleðsla eða smíðar. Fyrir einskæran áhuga nokkurra einstaklinga hefur þessi verkþekking haldist nokkuð við en auðvitað þarf ríkisstofnun að vera miðstöð sem hýsir málaflokkinn og hlúir að einstaklingsframtakinu. Eðlilegt er að Minjastofnun verði sú miðstöð enda er varðveisla handverksþekkingar órjúfanlegur hluti varðveislu byggingararfsins.

Menningar- og viðskiparáðuneytið hefur falið stofnun Árna Magnússonar að halda utan um samning UNESCO um menningararfir sem handverk byggingararfs og bátasmíði fellur undir. Minjastofnun hefur rætt við Árnastofnun um að taka upp samstarf um slík verkefni ásamt fleiri aðilum.

Ekki er skýrt kveðið á um í lögum um menningarminjar hver eigi að sjá um umsýslu báta, skipa og annarra samgöngutækja. Minjastofnun er falið að undirbúa friðlýsingu slíkra minja og veita styrkjum til verkefna tengdum þeim, en Þjóðminjasafn Íslands telur sig einungis hafa umsjón með bátum og samgöngutækjum í eigu safna. Minjar utan safna hafa því engan málsvara. Minjastofnun hefur það víðtækt hlutverk gagnvart málaflokknum að eðlilegt er að stofnuninni verði gert kleift að taka hann yfir og efla með því að ráða starfsmenn til að sinna honum. Annars vegar fólk með tæknikunnáttu og hins vegar aðila með þekkingu á eldri bátum og öðrum samgöngutækjum, svo unnt sé að taka ákvörðun um varðveislu minja.

Það er mikilvægt fyrir minjavörsluna að efla verulega samstarf við Skógræktina og Landgræðsluna. Báðar stofnanir hafa á undanförunum árum staðið fyrir verkefnum sem ógna minjum, án vitundar Minjastofnunar.

Starfsmannabörf

Í meðfylgjandi töflu má sjá: 1) fjölda núverandi fastráðinna starfsmanna, 2) viðbótarstörf svo stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu, 3) viðbótarstörf vegna tilfærslu á verkefnum og störf sem samnýta mætti með öðrum og 4) að endingu hvar störfin yrðu staðsett.

Stöður/störf	Núverandi staða/fjöldi	Viðbótar- þörf/fjöldi	Samtals	Samnýting/ tilfærsla/ ný staða/stöður	Staðsetning starfs
Forstöðumaður	1	0	1		Rvk
Fjármálastjóri	1	0	1		Rvk
Skrifstofuþjónusta/ Ritari	1	0	1		Rvk
Aðstoðarmaður fjármála/Bókhald	0	1	1	Ný staða	Rvk
Lögfræðingur	0	1	1	Ný staða	Rvk
Málakerfi og skjalavistun (skjalavörður)	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Minjaverðir landshluta	7	1	8	Ný staða	Landsbyggð
Aðstoðarmenn minjavarða (umsagnir, úttektir o.fl.)	1	7	8	Nýjar stöður	Landsbyggð og Rvk
Tölvunarfræðingur – gagnagrunnar	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Fornleifarannsóknir, skil gripa gagna og rannsóknarskýrslna	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Friðlýsingar menningarminja	0	3	3	Nýjar stöður	Landsbyggð og Rvk
Innviðaverkefni	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Verndaráætlanir	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Skip/bátar og samgöngutæki	0	2	2	Nýjar stöður	Óstaðsett
UNESCO/erlend samskipti	0	1	1	Ný staða/tilfærsla	Óstaðsett
Húsasafn Þjóðminjasafnsins – framkvæmdaumsjón	0	3	3	Ný staða (1)/tilfærsla (2)	Óstaðsett
Varðveisla handverks	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Arkitektar	2	2	4	Ný staða	Landsbyggð og Rvk
Byggingatæknimenntaður eftirlitsmaður	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Fornleifafræðingar	2	1	3	Ný staða	Óstaðsett
Skráningar menningarminja	2	7	9	Nýjar stöður	Landsbyggð og Rvk
Miðlun og útgáfa	1	2	3	Nýjar stöður	Landsbyggð og Rvk
Inn og útflutningur menningarminja	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Verndarsvæði í byggð – ráðgjöf og umsjón	0	1	1	Ný staða	Óstaðsett
Viðhald minjastaða	0	1	1	Ný staða	Landsbyggð
Tölvuumsjón/-þjónusta ýmis	0	1	1	Samnýting	Óstaðsett
Almannatengill/PR manneskja	0	1	1	Samnýting	Óstaðsett
Landverðir	0	8	8	Samnýting	Landsbyggð
Umsjón húsnæðis o.fl. (húsvörður)	0	1	1	Samnýting	Landsbyggð og Rvk
Mannauðsstjóri	0	1	1	Samnýting	Óstaðsett
Gæðastjóri	0	1	1	Samnýting	Óstaðsett
Umsjón eldhúss/mötuneytis	0	1	1	Samnýting	Rvk
Alls:	18	55	73		

Auk þessa eru 10 nefndarmenn fornminjanefndar og húsafriðunarnefndar á launaskrá Minjastofnunar.

Skýringar á viðbótarþörf, tilfærslu og samnýtingu

Aðstoðarmaður fjármála/bókhald: Veruleg aukning hefur orðið á verkefnum fjármálastjóra Minjastofnunar frá því að hann var ráðinn árið 2013. Aukning hefur orðið á umfangi bókhalds og rekstrar- og fjármálatengdri umsýslu. Meðal þess sem hefur bæst við eru verkefni vegna innviðauppbyggingar og verndarsvæða í byggð. Mikil aukning hefur orðið á kostnaðaráætlunum, gerð verklýsinga og fleiri verkefna tengdum samningum við verktaka og samskiptum við þá.

Lögfræðingur: Minjastofnun réð lögfræðing, fyrr á árinu, en hún hefur ekki fast fjármagn í stöðuna. Hafið er yfir allan vafa að þörf er á lögfræðingi sem sérhæfir sig í málefnum menningarminja hjá stjórnslustofnun sem fæst við menningarminjavernd. Á undanförunum árum hefur erfiðum lögfræðimálum fjölgað verulega. Á hverjum degi eru teknar stjórnsýsluákvæðanir og oftast en ekki þarf að leita ráðgjafar lögfræðings, með tilheyrandi kostnaði. Bótakröfum sem eru til komnar vegna ákvæða í lögum um menningarminjar fer fjölgandi og framkvæmdaaðilar sýna meiri hörku við að ná sínu fram en minjavarðslan hefur hingað til átt að venjast. Það er ekki boðlegt að öll lögfræðivitneskja tengd menningarminjavörslu sé hjá lögfræðistofum landsins auk þess sem sú staða hefur komið upp í tvígang að Minjastofnun og forveri hennar misstu þjónustu lögfræðistofa vegna hagsmunaárekstra þar sem stofnunar ákváðu að halda frekar gagnaðila Minjastofnunar í erfiðum málum. Augljóst er að daglegt liðsinni lögfræðings við afgreiðslu erfiðra mála getur dregið úr líkum á ágreiningi á síðari stigum, t.a.m. með því að tryggja samræmi ákvarðana við önnur lög.

Málakerfi- og skjalavistun: Ófrágengin gögn sem tengjast málakerfi stofnunarinnar ná yfir nær 20 ára tímabil, eða frá því að forverar stofnunarinnar (Húsafríðunarnefnd ríkisins og Fornleifavernd ríkisins) tóku til starfa 2001. Þessi vandi eykst með hverju ári og veldur þar að auki verulegum vandræðum þegar stofnunin fær beiðni um afhendingu allra gagna sem tengjast ákveðnum málum með tilvísun í upplýsingalög nr. 140/2012. Fjöldi slíkra beiðna er á tímabilum verulegur, frá fjölmiðlum og hagsmunaaðilum. Auk þess berast margar slíkar beiðni frá Alþingi og ráðuneyti. Það getur tekið óhemju langan tíma að finna og taka saman gögn vegna slíkra beiðna og þar sem enginn er skjalastjórinn eru það ýmsir aðrir starfsmenn sem ganga í það verkefni.

Það að stofnunin er ekki með skjalastjóra sem hefur daglegt eftirlit með innsetningu erinda og allra gagna sem tengjast málum í málakerfi stofnunarinnar gerir að verkum að ekki er tryggt að allt sem á að fara í málakerfi skili sér þangað þar sem ábyrgðin er sett á hvern einstakan starfsmann. Það mun valda verulegum vanda til framtíðar fá stofnunin beiðni um afhendingu gagna sem tengjast málum og einnig í starfsemi stofnunarinnar við uppfléttingu starfsmanna á öllum gögnum mála. Það er mikilvægt að úr þessu verið bætt og að unnt verði að ráða skjalastjóra.

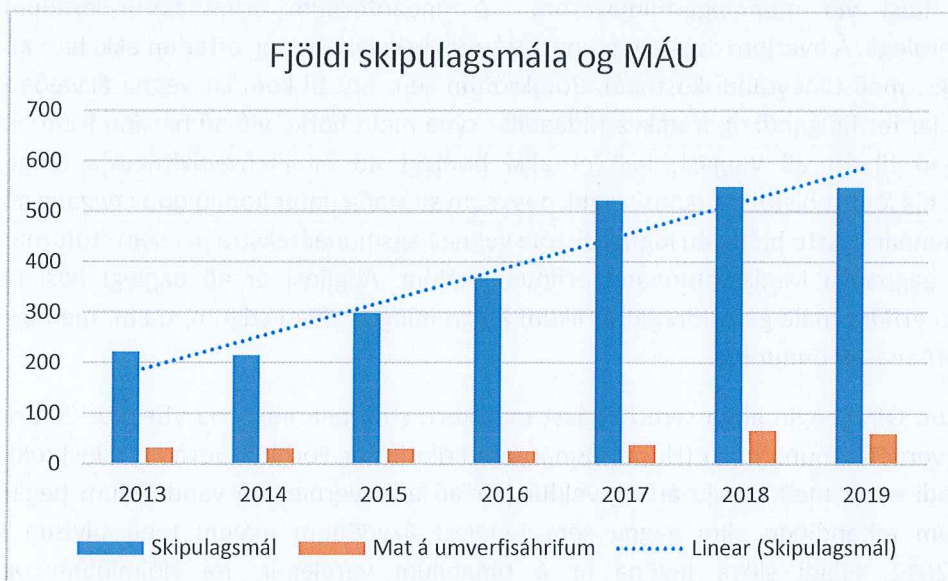
Minjaverðir landshluta: Minjastofnun Íslands hefur aldrei fengið fjármagn til að ráða minjaverði á öll minjasvæðin átta. Þrátt fyrir að lagabreytingar hafi gert ráð fyrir verulegri aukningu verkefna í störfum minjavarða var ekki veitt fjármagn til að manna stöður á þeim minjasvæðum sem upp á vantaði né sérfræðinga þeim til aðstoðar þar sem þörf er á.

Enn á eftir að manna stöðu minjavarðar Vestfjarða og skiljanlega gætir verulegrar óánægju vegna þess hjá sveitarfélögum á Vestfjörðum sem finnst þau skilin út undan. Starfsfólk stofnunarinnar hefur reynt að leysa brýnustu verkefni á Vestfjörðum samhliða fjölda annarra daglegra verkefna en það er vandkvæðum bundið að sinna verkefnum þar vel án þess að hafa starfsmann á svæðinu.

Ekki hefur verið veitt sérstöku fjármagni til að ráða minjaverð Reykjavíkur og nágrennis. Vegna fjölda verkefna á Reykjavíkursvæðinu var þó tekin ákvörðun um að ráða í stöðuna án sérstaks fjármagns til þess en það hefur á sama tíma bitnað á öðrum brýnum verkefnum.

Aðstoðarmenn minjavarða (umsagnir, úttektir o.fl.): Umfang starfs minjavarða hefur aukist verulega á undanförunum árum, ekki síst vegna fjölgunar skipulagsmála og framkvæmda, og hefur starfið þróast þannig að nær allur tími minjavarða fer í úttektir og umsagnir vegna slíkra mála.

Stöðug línuleg (linear) aukning er á þessum málaflokki og er fjölgunin tæp 200 % í umsögnum um skipulagsmál frá 2013 til 2019.



Veruleg þörf er á að minjaverðir hafi aðstoðarmenn sem geta tekið að sér hluta umsagnanna þannig að minjaverðir geti sinnt betur umsjón og eftirliti með ýmsum framkvæmdum sem hafa áhrif á minjar. Minjaverðir hafa lítið sem ekkert svigrúm til að hafa umsjón og eftirlit með menningarminjum í umhverfinu, fornleifarannsóknum, friðuðum og friðlýstum mannvirkjum sem eru meðal lögbundinna hlutverka stofnunarinnar. Á hverju minjasvæði þarf að vera starfsmaður, auk minjavarðar, honum til aðstoðar.

Frá árinu 2019 hefur orðið veruleg aukning á fjölda skráðra mála hjá minjaverðum.

Minjasvæði:	Fjöldi mála:			Aukning milli ára:		
	2019	2020	2021	2019-2020	2020-2021	2019-2021
Austurland	161	221	248	37%	12%	54%
Reykjavík og nágrenni	243	263	324	8%	23%	33%
Norðurland eystra	149	165	209	11%	27%	40%
Norðurland vestra	87	90	128	3%	42%	47%
Reykjanes	111	122	130	10%	7%	17%
Suðurland	263	266	324	1%	22%	23%
Vestfirðir	120	123	115	2%	-7%	-4%
Vesturland	116	116	119	0%	3%	3%

Tölvunarfræðingur/gagnagrunnar: Minjastofnun hefur gert samning við Landmælingar um samvinnu vegna Minjavefsjár og gerða ýmissa gagnagrunna vegna menningarminja. Það er mikilvægt fyrir stofnunina að hafa einn gagnagrunnssérfræðing innan stofnunarinnar til að vinna með sérfræðingum Minjastofnunar sem vinna að skráningarmálum. Slíkur starfsmaður er lykilstarfsmaður við tæknilegar úrbætur í utanumhaldi gagna og gagnagrunna sem eru nauðsynlegir til að miðla upplýsingum um menningarminjar en stofnuninni er ætlað umfangsmikið hlutverk á því sviði í lögum um menningarminjar.

Fornleifarannsóknir/skil gripa, gagna og rannsóknarskýrsla: Meðal lögbundinna verkefna sem Minjastofnum ber að sinna er að sjá til þess að frumgögnum, gripum og rannsóknarskýrslum sé skilað inn til Þjóðminjasafns Íslands. Slíkt utanumhald og eftirfylgni krefst mikillar vinnu og er tímafrekt. Auk þess þarf Minjastofnun að greina ýmsa þætti vegna rannsókna. Meta árangur vinnunnar, og vinna tölfraðilega úttekt á ýmsum þáttum og senda inn viðeigandi athugasemdir og kröfugerð. Í kjölfar [skýrslu](#) Ríkisendurskoðunar¹ árið 2018, þar sem ráðuneyti og Minjastofnun voru gagnrýnd vegna ýmissa verkefna sem höfðu ekki verið unnin, veitti Mennta- og menningarmálaráðuneyti Minjastofnun eins skiptis 5 m.kr. fjármagn til að efla eftirfylgni með skilum á gripum og gögnum úr rannsóknum til Þjóðminjasafns Íslands. Ráðinn var tímabundinn starfsmaður sem náði að gera talsvert átak í þessu verkefni en því þarf að halda áfram og jafnframt að tryggja gott utanumhald til framtíðar með ráðningu starfsmanns.

Friðlýsingar menningarminja: Þegar hafist var handa við umfangsmikla friðlýsingarvinnu náttúrusvæða í tíð síðustu ríkisstjórnar var ekki tekið tillit til þess að á öllum þessum svæðum eru menningarminjar, og í mörgum tilfellum eru þær þegar friðlýstar. Sum svæðanna voru fyrst og fremst svæði með menningarminjum. Það var ekki horft til þess að það þurfti að endurmeta gildi friðlýstra og friðaðra minja á svæðunum, endurskoða friðlýsingar menningarminja, viðhalda þeim, og vinna verndar- og stjórnunarátlanir rétt eins og á náttúrusvæðum. Öllu fjármagni vegna þessarar áætlunar ríkisstjórnarinnar, sem var verulegt, var beint til umhverfisverndar. Kallað var eftir samstarfi við Minjastofnun, sem reyndi af veikum mætti að sinna lögboðnu hlutverki sínu vegna friðlýsinga. Friðlýsingaverkefni Umhverfisstofnunar juku því verulega álag á Minjastofnun. Innan Minjastofnunar var enginn starfsmaður sem gat einbeitt sér að friðlýstum og friðuðum svæðum og stofnunin fékk ekkert fjármagn í þetta verkefni. Vakinn var athygli forsætisráðherra, umhverfisráðherra og fleiri aðila á þessari staðreynd.

Friðlýstu fornleifasvæðin eru nú yfir 800, friðlýst hús og mannvirki 534, tvö svæði eru friðlýst sem menningarlandslag, eitt svæði er að auki á heimsmínjaskrá UNESCO sem menningarlandslag, friðuð hús og mannvirki eru um 5000, umsagnarskyld hús og mannvirki nema einhverjum hundruðum, staðfest hafa verið tólf verndarsvæði í byggð og friðuðu minjarnar eru áætlaðar yfir 200,000.

Fyrirhugaðar uppbyggingar innan þjóðgarða og fyrirhugaðra þjóðgarða eru allt mál sem munu þarfnast aðkomu og umsagnar Minjastofnunar og munu því fjölga verkefnum stofnunarinnar.

Það er mikilvægt að Minjastofnun fái fjármagn til að sinna þessum málaflokki. Af hógværd er einungis óskað eftir þremur starfsmönnum til að byrja með.

¹ https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2018/05/SU-Stjornsysla_fornleifaverndar.pdf

Innviðaverkefni

Umsýsla vegna þeirra verkefna sem snúast um uppbyggingu innviða til verndar menningarsögulegum minjum hefur aukist verulega á undanförunum árum. Það er nauðsynlegt að ráða sérstakan starfsmann til að halda utan um þessi verkefni, hafa eftirlit sem snýr m.a. að því að keyra verkin áfram á landsvísu og koma með tillögur að verðugum verkefnum. Starfsmaðurinn kemur að verkefnum með öðrum vegna öflunar tilboða í verk og verkþætti, samningagerðar, samskipta við verktaka, eftirlit með verkefnum, upplýsingagjöf og hann sér um skýrslugerðir til Umhverfisráðuneytis vegna verkefnanna, yfirferð á kostnaðarreikningum og utanumhald á kostnaði við einstök verkefni í bókhaldi.

Fyrirhugað átak ríkisstjórnarinnar í uppbyggingu innviða á komandi árum, m.a. lagning ljósleiðara og raflína í jörð, mun auk þess fjölga verkefnum hjá Minjastofnun vegna úttekta á svæðum og vegna umsagna.

Verndaráætlanir: Reynsla Minjastofnunar sýnir að enginn starfsmannanna getur einbeitt sér að gerð verndaráætlana meðfram öðrum störfum. Eftir er að vinna verndaráætlanir fyrir friðaða og friðlýsta menningarminjastaði, hús og mannvirki, svo verkefni eru næg.

Skip/bátar og samgöngutækni. Þrátt fyrir að Minjastofnun hafi hlutverk gagnvart þessum málaflokki hvað varðar friðlýsingar og styrkveitingar úr fornminjasjóði, þá er ekki kveðið skýrt á um í lögum um menningarminjar hvaða ríkisstofnun fer með stjórnslu skipa/báta og samgöngutækja sem eru utan safna. Telja má eðlilegt að Minjastofnun Íslands verði fengið utanumhald málaflokksins. Verkefnið er umfangsmikið og krefst ólíkrar kunnáttu. Það tengist m.a. þekkingu á sögu, handverki og tækni.

UNESCO/erlend samskipti: Samskipti vegna þess hluta UNESCO- samstarfsins sem beinist að menningarminjum á heimsminjaskrá er að jafnaði hjá minjastofnunum í Evrópu. UNESCO starf vegna menningarminja er hjá menningar- og viðskiptaráðuneyti en lagt er til að verkefnið verði flutt til Minjastofnunar.

Minjastofnun á í samstarfi við aðrar minjastofnanir, bæði forstöðumenn sem halda árlega fundi og fornleifafræðinga sem eru í umfangsmiklu samstarfi. Á undanförunum árum hefur aukist samvinna á vegum Þjóðminjavarðambætta Norðurlanda. Þá telur stofnunin þátt í verkefnum á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar og er þar í nefnd sem veitir styrkjum til náttúru – og minjatengdra verkefna. Stofnunin hefur tekið þátt í ýmsum Evrópuverkefnum á undanförunum árum og óskað hefur verið eftir samstarfi við stofnunina.

Húsasafn Þjóðminjasafnsins – framkvæmdaumsjón: Árið 2006 var gerður samningur við Húsafriðunarnefnd ríkisins um áætlanagerð og umsjón með viðgerðum húsa í húsasafni Þjóðminjasafns til tveggja ára. Hann var síðan framlengdur í 3 ár til viðbótar. Verkefnið var flutt aftur til safnsins áður en Minjastofnun Íslands tók til starfa. Það yrði styrkur fyrir húsasafnið og málaflokk húsverndar í heild ef umsýsla húsaanna yrði flutt yfir til Minjastofnunar. Að jafnaði hafa tveir aðilar unnið við húsasafnið og væri eðlilegt að tvær stöður yrðu fluttar yfir til Minjastofnunar ef að yrði. Gert er ráð fyrir að bjóða upp á óstaðsett störf.

Varðveisla handverks: Varðveisla handverks er eitt þeirra verkefna sem tengja saman Minjastofnun Íslands og húsasafn Þjóðminjasafns Íslands. Aðrir sem eiga aðkomu að slíku verkefni eru Fornverkaskólinn í Skagafirði. Stofnun Árna Magnússonar hefur umsjón með samningi Íslands um menningarerfðir en varðveisla handverks er hluti af þeim samningi. Það er mikilvægt að einhverri stofnun verði falið að halda

utan um verkefni vegna varðveislunnar handverks. Samkvæmt lögum um menningarminjar er Minjastofnun falin framkvæmd verndunar og vörslu menningarminja landsins (7. gr.). Eðlilegt er að Minjastofnun beri ábyrgð á varðveislunni handverks og miðlun um það.

Arkitektar: Með tilkomu laga um menningarminjar árið 2012 og breytingu aldursákvæða fjölgaði aldursfriðuðum og umsagnarskyldum húsum verulega og eru þau nú um 5000. Málum er varða ráðgjöf og umsagnir um breytingar á aldursfriðuðum og umsagnarskyldum húsum hefur þar af leiðandi fjölgað sem og málum vegna skráningar húsa og mannvirkja í tengslum við skipulagsgerð, leiðbeiningar, ráðgjöf, yfirferð varðveislumats og fleira.

Verkefnin eru mjög umfangsmikil og er mat Minjastofnunar að til að byrja með veiti ekki af tveimur aðilum til að styðja við þá tvo arkitekta sem nú starfa hjá stofnuninni.

Byggingatæknimenntaður eftirlitsmaður: Auk arkitekta er nauðsynlegt að hjá Minjastofnun Íslands starfi aðili með þekkingu á byggingatækni. Slíkur starfskraftur er mikilvægur sem hluti af ráðgjafarteymi Minjastofnunar og sem aðili sem gæti unnið við úttektir og ráðgjöf um viðhald á friðlýstum byggingum, miðlun þekkingar á handverki og aðferðafræði við húsa- og mannvirkjabyggingu.

Fornleifafræðingar: Minjastofnun ber ábyrgð á veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér auk þess sem henni ber að fylgja rannsóknunum eftir frá upphafi til enda. Stofnunin hefur eftirlit með rannsóknum og setur staðla um rannsóknir, skýrslugerð og fleira. Þá ber stofnuninni að sjá til þess að skýrslur séu í samræmi við staðla, vel sé gengið frá uppgrafterstað bæði milli rannsóknarára og eftir að rannsókn er að fullu lokið. Þetta krefst mikils utanumhalds, yfirsýnar og eftirfylgni og mikilla og góðra samskipta við rannsakendur. Auk þess þarf Minjastofnun að hafa fornleifafræðinga til að sinna björgunarrannsóknum og til að bregðast við óvæntum fundum minja.

Skráningar menningarminja: Sjálfstætt starfandi fornleifafræðingar og arkitektar skrá menningarminjar í tengslum við skipulagsgerð og framkvæmdir. Þeim ber að skila gögnunum inn til Minjastofnunar Íslands sem færir upplýsingarnar inn í gagnagrunna og heldur heildarskrár yfir allar þekktar fornleifar og friðuð og friðlýst hús á landinu auk þess að gera upplýsingarnar aðgengilegar fyrir alla í miðlægum gagnagrunni. Yfirfara þarf gögnin og leiðréttu í mörgum tilfellum. Fjölgun skipulagsmála og framkvæmda og skráningar í tengslum við þau hafa aukið innflæði skráningargagna sem þarf að yfirfæra og færa inn í vefsíðu og gagnagrunna Minjastofnunar. Þá skráir Minjastofnun sérstaklega friðlýstar menningarminjar og ber að skrá eða stýra skráningu innan þjóðlenda. Vegna mikils fjölda gagna og manneklunnar hefur ekki tekist að gera gögnin aðgengileg jafnóðum og þau berast. Eins og staðan er núna halda tveir lausráðnir starfsmenn, auk eins fastráðins, uppi skráningardeild Minjastofnunar.

Minjastofnun stýrir skráningu menningarminja á landsvísu. Stofnunin leiðbeinir fornleifafræðingum og arkitektum og setur staðla og reglur um skráningu og skil á gögnum. Minjastofnun þarf einnig að endurskoða og þróa aðferðafræði við skráningu og leggja línurnar sem farið skal eftir.

Ríkinu ber að kosta skráningu á þjóðlendum og er brýnt að farið verði í það verkefni sem fyrst auk sem nauðsynlegt er að fara í allsherjar átak í skráningu menningarminja á landsvísu. Sú skráning er forsenda þess að Minjastofnun hafi yfirsýn yfir menningarminjar landsins og geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu.

Umfang þessa verkefnis er mikið. Stefnt er að því að fimm aðilar sinni ýmsum verkefnum við að samræma gögn, stýra og þróa aðferðafræði við skráningu, færa gögn inn í gagnagrunna sem berast frá sjálfstætt

starfandi fornleifafræðingum og arkitektum. Auk þess er gert ráð fyrir tveimur teymum sem starfa fyrst og fremst á vettvangi, tveir skráningaraðilar í hvoru teymi.

Miðlun og útgáfa. Minjastofnun Íslands hefur umfangsmikið hlutverk við að miðla upplýsingum um menningarminjar. Stofnunin hefur einn starfsmann til að halda utan um verkefnið auk þess sem ýmsir starfsmenn færa inn upplýsingar á heimasíðu og samfélagsmiðla samhliða öðrum störfum. Til er fjöldi hálfkláraðra greina og leiðbeininga hjá Minjastofnun sem vegna anna hefur ekki gefist tækifæri til að ljúka við og miðla. Starfsfólk hefur kynnt sér ýmsar nýjar aðferðir við skráningu og miðlun minja, eins og notkun þrívíddartækni. Eins hefur stofnunin staðið að vinnslu stuttra myndbanda til að miðla upplýsingum um minjavernd. Verkefni sem þarf að sinna eru mörg og fjölbreytt. Stór hluti af þessu starfi er að gera miðlunarefni um minjastaði landsins, ýmist á skilti eða stafrænt. Auk þess að leiðbeina aðilum um allt land við skiltagerð og miðlun á minjastöðum.

Inn og útflutningur menningarminja: Verkefni vegna inn- og útflutnings menningarminja voru flutt frá Safnaráði til Minjastofnunar þegar lög um menningarminjar voru samþykkt. Minjastofnun Íslands fékk einnig það hlutverk að sjá um lög um skil menningarverðmæta til annarra landa nr. 57/2011.

Í tengslum við þessa vinnu hefur Minjastofnun samráð við Þjóðminjasafn Íslands, Listasafn Íslands, Náttúruminjasafn Íslands, Kvikmyndasafn Íslands, Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum eða Þjóðskjalasafn Íslands, tollayfirvöld, uppboðshaldara og fornmunasala, lögreglu og fjölþjóðlegar stofnanir sem láta sig málið varða eftir eðli málsins hverju sinni. Þá tekur stofnunin þátt í alþjóðlegu samstarfi tengt þessum verkefnum og sækir fundi og ráðstefnur um málefni. Þessum verkefnum fylgdi engin staða eða fjármagn. Meðal þess sem hefur setið á hakanum er alls konar útgáfa á upplýsingaefni tengt málaflokknum. Telja má eðlilegt að ráða einn einstakling til að sinna málaflokknum.

Verndarsvæði í byggð – ráðgjöf og umsjón: Með samþykkt laga um verndarsvæði í byggð nr. 87/2015 jukust verulega verkefni Minjastofnunar í tengslum við ráðgjöf, eftirlit og umsagnir vegna verndarsvæðaverkefna. Gert er ráð fyrir að með frekari lagabreytingu fái Minjastofnun enn aukið hlutverk. Það er mikilvægt að geta ráðið starfsmann til að sinna verkefninu.

Viðhald minjastaða: Samkvæmt 21. gr. minjalaga ber Minjastofnun ábyrgð á friðlýstum fornleifum og að semja verk- og fjárhagsáætlun um viðhald þeirra. Samkvæmt sömu grein skal þeim viðhaldið á kostnað ríkisins. Taka þarf ákvarðanir um hvernig viðhaldi á minjastöðum landsins skuli háttað og hvaða aðferðafræði skuli beitt við að gera minjar sýnilegar og skiljanlegar fyrir almenning. Semja þarf um slátt á minjastöðum, stýra beitartilraunum innan þeirra, stýra uppgræðslu við minjastaði og fleira.

Tölvuumsjón/-þjónusta ýmis:

Minjastofnun Íslands hefur ekki neinn tæknimann til að aðstoða starfsfólk við ýmis vandamál varðandi tölvur. Jafnframt þarf tæknimann í innleiðingar og umsjón með ýmsum hugbúnað og kerfum ásamt tæknilegum breytingum, s.s. innleiðingu á Office365 vegna samninga fyrir ríkisstofnanir, innleiðingu á rafrænu umsóknarferli og tengingu þess við málakerfi stofnunarinnar svo örfá verkefni séu nefnd. Hægt væri að deila slíkum manni með annarri stofnun.

Almannatengill. Um er að ræða starf sem eðlilegt væri að deila með annarri eða öðrum stofnunum. Starfið yrði óstaðsett.

Landverðir: Minjastofnun Íslands hefur óskað eftir því að fá landverði á fjölförnum ferðamannastöðum, eins og Stöng í Þjórsárdal og fá aðgang að landvörðum á öðrum svæðum. Auk eftirlits á minjastaðnum gætu þeir séð um minniháttar lagfæringar á stígum og öðru og miðlað upplýsingum og veitt leiðbeiningar til þeirra sem um svæðið fara eða hafa afnot af svæðinu. Hér er tækifæri til að samnýta starfsfólk með Umhverfisstofnun.

Umsjón húsnæðis og fleira (húsvörður): Minjastofnun hefur ekki húsvörð og hafa ýmsir starfsmenn sinnt þeim verkefnum sem upp hafa komið. Stofnunin sér hagræðingu í því ef hún deilir húsnæði með öðrum að hafa húsvörð sem hún deildi með öðrum stofnunum.

Mannauðsstjóri: Minjastofnun hefur ekki mannauðsstjóra og væri æskilegt að hafa aðgang að slíkum starfsmanni. Stofnunin sér þetta sem eitt stöðugildanna sem hún gæti deilt með öðrum stofnunum.

Gæðastjóri: Til að tryggja að allir ferlar séu í lagi er æskilegt að stofnunin hafi gæðastjóra. Slíkum aðila væri hægt að deila með fleiri stofnunum.

Umsjón eldhúss/mötuneytis: Minjastofnun hefur ekki aðgang að mötuneyti eða starfsmann í umsjón eldhúss. Þetta er eitt stöðugildanna sem hægt væri að samnýta með annarri/öðrum stofnunum. Hér er sett eitt stöðugildi, þótt þau gætu verið fleiri og á skrifstofum á landsbyggðinni.

Söguleg þróun minjavörslu

Grunnur og hugmyndafræði menningarminjavörslu á Íslandi

Minjavarsla á Íslandi byggir á evrópski hefð og á vernd menningarminja hérlendis sér rúmlega 200 ára sögu. Frá árinu 1807 stýrði nefnd um varðveislu menningarminja í Danaveldi menningarminjaverndinni. Íslendingar áttu frá upphafi fulltrúa í nefndinni. Fyrstu minjarnar voru friðlýstar samkvæmt ákvörðun Danakonungs árið 1817. Það voru Borgarvirki í Víðidal í Húnavatnssýslu; Dómhringur á Þingvöllum/Þórsnesi í Helgafellssveit á Snæfellsnesi og Snorralaus í Reykholti.

Árið 1880 var Hið íslenska fornleifafélag stofnað og sinnti það því hlutverki að vernda og rannsaka jarðfastar menningarminjar á Íslandi (ÁF 1880 bls. 2).

Fyrstu lög um minjavernd voru sett árið 1907: *Lög um verndun fornmenja* og var þá stofnað embætti fornmenjavarðar/síðar þjóðminjavarðar (<https://timarit.is/page/2047637#page/n47/mode/2up>). Meðal áhersluatriðanna í lögnum var skráning fornleifa. Allar jarðfastar minjar, sem fornminjavörður taldi mikilvægar fyrir sögu landsins, voru skráðar og friðaðar og í kjölfarið þinglýstar. Skráningin, sem var unnin að mestu á öðrum og þriðja áratug 20. aldar er grundvöllur núgildandi friðlýsingaskrár Minjastofnunar Íslands (<https://www.minjastofnun.is/minjar/friðlystar-fornleifar/>).

Í skránni eru yfir 800 minjastaðir og var fyrstu minjunum þinglýst í kringum 1930. Fyrstu húsin sem voru friðlýst voru einnig færð inn í skrána, en það var ekki fyrr en Húsafriðunarnefnd tók til starfa 1970 að skriður komst á friðlýsingu húsa og mannvirkja. Nefndin vann náið með þjóðminjasafninu.

Allt til ársins 2001 var stjórnýsla málefna fornleifa á hendi þjóðminjasafns Íslands en þá tók ný stofnun, Fornleifavernd ríkisins, til starfa. Húsverndin varð hlutverk Húsafriðunarnefndar ríkisins, sem var stjórnýslunefnd með framkvæmdastjóra.

Árið 2012 voru sett ný lög um menningarminjar (<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2012080.html>). Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd voru þá sameinaðar í nýja stofnun: Minjastofnun Íslands, sem fékk að auki verkefni frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og Safnaráði.

Minjastofnun Íslands hefur frá upphafi, og Fornleifavernd ríkisins þar á undan, verið í nánu samstarfi við systurstofnanir sínar í Evrópu og sérstaklega á Norðurlöndunum. Stofnunin hefur leitt ýmis verkefni á vegum minjastofnana Evrópu, setið í stjórnnum og efnt til ráðstefna á vegum þeirra (<https://www.europae-archaeologiae-consilium.org/>) og forstöðumanna minjastofnana í Evrópu (<https://ehhf.eu/>). Þá hefur Minjastofnun tekið þátt í gerð stefnu um minjavernd í Evrópu á 21. öldinni sem unnin var fyrir Evrópuráðið (<https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/strategy-21>).

Minjavarsla er í eðli sínu þverfaglegur málaflokkur. Þrátt fyrir að minjar séu jarðfastar og hluti af umhverfinu og túlkun byggist að hluta á náttúru- og raunvísindum, þá er grunnur menningarminjaverndar í hugvísindum og heildartúlkun á minjastað eða uppistandandi húsi endar sem túlkun hugvísindamanns. Friðun og varðveisla menningarminja er farsælust ef minjarnar eru í notkun.

Það er innbyggt í eðli mannsins að þurfa að skilgreina sig út frá einhverju. Allir þurfa haldreipi og það gengur enginn um tengslalaus án nokkurrar þekkingar á tilgangi sínum eða uppruna. Hluti þess að greina sjálfsmynd sína er að hlúa að menningarminjaarfinum.

Í stríði er alltaf ráðist á menningarminjar. Það þekkjum við frá Úkraínu og Sírylandi svo nýleg dæmi séu tekin. Napóleonsstríðin voru fyrst og fremst ástæða þess að Danir stofnuðu nefnd til að vernda minjar í danska ríkinu árið 1807.

Sérfræðingar í minjavörslu styðjast við alþjóðlega staðla þegar ákveðið er hvað eigi að varðveita. Matið byggir á þversniði minja bæði á landsvísu og innan héraða. Það fer eftir því hvenær við lifum hvað er talið varðveisluvært og sífellt bætast nýjar minjategundir við. Taka þarf ákvarðanir um hvað eigi að varðveita og hvaða minjar er heimilt að fjarlægja að undangengnum rannsóknum. Varðveislumatið breytist því í samræmi við þróun samfélagsins og matið er fyrst og fremst huglægt mat sérfræðinga þótt þróun vísindalegra vinnubragða hafi áhrif. Áherslurnar við mat á mikilvægi menningarminjanna eru unnar samkvæmt ákveðnu kerfi, sem þarf sérfræðilækingu til að vinna með. Horft er m.a. til vísindalegs gildis, fræðslugildis, upplifunargildis, listræns gildis og nytjagildis, svo sem tekjusköpunar svo nokkur dæmi séu tekin.

Staðan í dag.

Stjórnarsýsla Minjastofnunar Íslands nær yfir allt landið og til minja í hafinu í kringum það. Stofnunin er með starfsstöðvar á sjö stöðum. Aðalstöðvarnar eru í Reykjavík og minjaverðir eru með starfsstöðvar í Stykkishólmi, Sauðárkróki, Akureyri, Djúpavogi og Selfossi. Auk þess er aðstaða fyrir stofnunina á Hofsstöðum í Mývatnssveit.

Minjastofnun fer með umsýslu fornminjanefndar og húsafriðunarnefndar, fornminjasjóðs og húsafriðunarsjóðs. Þá starfa minjaráð á hverju minjasvæðanna átta og stýra minjaverðir vinnu þeirra.

Fastráðnir starfsmenn Minjastofnunar eru átján. Að auki eru fimm lausráðnir starfsmenn. Tuttugu og þrjú einstaklingar geta ekki sinnt lögbundnu hlutverki minjaverndar á Íslandi. Á það hefur verið bent í fjölda erinda til mennta- og menningarmálaráðuneytisins og forsætisráðuneytisins á árunum 2001 til 2020 eins og fjallað er um í greinargerðinni *Fjármál og starfsemi Minjastofnunar*, nóvember 2020.

Starfsfólk Minjastofnunar kemst að jafnaði yfir um 30% lögboðinna verkefna stofnunarinnar. Megin áhersla er á umsagnir og skráningarvinnu vegna framkvæmda, skipulags, umhverfismats og leyfisveitingar.

Fjöldi starfa, svo sem vegna friðlýsinga, verndaráætlana, eftirlits og mats á friðlýstum stöðum, vöktun minja, viðhaldi minja, miðlunar og útgáfu upplýsingarita, uppbyggingu á minjastöðum, eftirfylgni og upplýsingamiðlunar vegna flutnings minja til annarra landa, gæðaeftirlit og stefnumótun auk eftirfylgni með raunhæfri aðgerðaáætlun, utanumhald um alls konar tölulegar upplýsingar varðandi verkefni Minjastofnunar og sjóðanna, allt eru þetta verkefni sem enginn starfsmanna Minjastofnunar getur einbeitt sér að. Minjasvæðið Vestfirðir er ómannað og vantar fjölda sérhæfðra starfsmanna á sviði minjaverndar og tækimála.

Minjavarsla á Íslandi hefur þróast og breyst verulega frá því að hún var skilin frá Þjóðminjasafni Íslands árið 2001. Verklag hefur breyst og verkefnum fjölgað. Fjárveitingavaldið og fagráðuneyti minjamála misreiknaði dæmið við kostnaðargreiningu á Fornleifavernd ríkisins og Minjastofnun Íslands. Þau gerðu sér ekki grein fyrir umfangi þeirra verkefna sem kveðið var á um í lagafrumvörpunum sem send voru til Alþingis. Afleiðingin varð sú að stofnanirnar fengu allt of lítið fjármagn til rekstrar og varðveislusjóðirnir einnig (fornminja- og húsafriðunarsjóður). Starfsfólk Fornleifaverndar ríkisins, Húsafriðunarnefndar ríkisins og Minjastofnunar Íslands hefur sinnt minjavörslu af vanmætti í yfir 20 ár og er kominn tími til að fjárveitingavaldið og stjórnarráðið sýni málaflokknum þann sóma sem honum ber.

Stofnunin starfar á landsvísu og á í mikilli og krefjandi samvinnu bæði innanlands og erlendis. Í nýu lagabálkum og fjölda reglugerða, sem ná til fjögurra ráðuneyta, eru ákvæði sem marka stofnuninni hlutverk. Starfsemi Minjastofnunar Íslands snertir beint lög er varða minjar, náttúru, byggingar, umhverfi, skipulag, innflutning/útflutning og sölu á minjum, kirkjugarða, ferðaþjónustu og innviðauppbýggingu í tengslum við hana. Þá ber stofnuninni að taka tillit til sex evrópskra og alþjóðlegra samninga/sáttmála sem íslenska ríkið hefur undirritað varðandi vernd minja:

- Samningur um leiðir til að banna og hindra ólögmetan innflutning, útflutning og yfirfærslu eignarhalds á menningarverðmætum: http://portal.unesco.org/en/ev.php?URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Samningur um verndun menningar og náttúruarfleifðar heimsins. Samþykktur á sautjándra fundi aðalþingsins í París 16. nóvember 1972. <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>
<http://www.minjastofnun.is/media/skjol-i-grein/UNESCO1972.pdf>;
- Samningur um varðveislu menningararfða (París 17. október 2003).
http://portal.unesco.org/en/ev.php?URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Samningur um að vernda og styðja við fjölbreytileg menningarleg tjáningarform 2005:
http://portal.unesco.org/en/ev.php?URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Evrópusamningur um vernd fornleifaarfsins (endurskoðaður) Valetta 16.01. 1992.
<https://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/EvrSamningar/nr/568>
- Evrópusamningur um landslag, Flórens 2000: <http://www.coe.int/en/web/landscape/home>

Megin verkefni Minjastofnunar Íslands eru skilgreind í lögum um menningarminjar nr. 80/2012 (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2012080.html>), en þar að auki annast Minjastofnun framkvæmd laga um skil menningarverðmæta til annarra landa nr. 57/2011 (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011057.html>).

Minjastofnun Íslands hefur margþætt hlutverk samkvæmt ýmsum lögum og reglugerðum sem sett hafa verið af umhverfis- orku- og loftlagsráðuneyti. Stofnunin hefur tvíþætt hlutverk samkvæmt Náttúruverndarlögum nr. 60/2013 (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2013060.html>). Annars vegar skal stofnunin skipa fulltrúa í fagråd náttúruminjasráðs sbr. 15. gr. lagaanna og hins vegar tilnefna Minjastofnun fulltrúa í ráðgjafarnefnd þjóðgarðsins Snæfellsjökuls. Tilnefningin er í samræmi við 47. gr. laga nr. 60/2013, þar sem fjallað er um þjóðgarða, og einnig samkvæmt 2. gr. reglugerðar um þjóðgarðinn Snæfellsjökul nr. 568/2001 (<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/568-2001>).

Minjastofnun tilnefna fulltrúa í Breiðafjarðarnefnd, sbr. 4. gr. laga um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995 (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1995054.html>). Ákvæði í Byggingarreglugerð nr. 112/2012 (<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/112-2012>) snertir einnig starfsemi Minjastofnunar Íslands, en í gr. 2.4.4., 6.1.5 og 9.2.5 er kveðið á um að taka skuli tillit til mannvirkja sem falla undir ákvæði laga um menningarminjar. Í Skipulagslögum nr. 123/2010 (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2010123.html>) er kveðið á um umsagnaraðila og er Minjastofnun einn umsagnaraðilanna sem sinna lögbundnum verkefnum á sviði skipulagsmála og leyfisveitingum þeim tengdum og sem vísað er til í 23. lið 1. mgr. 2. gr. lagaanna.

Þá kemur Minjastofnun Íslands að gerð landsskipulagsstefnu, sem upplýsingagjafi, en um hana er fjallað í 10. gr. skipulagslaga og sem umsagnaraðili áður en veitt eru framkvæmdaleyfi í samræmi við skipulagsáætlanir eins og fram kemur í 13. gr. Í 30. og 40 gr. kemur fram að leita skal umsagnar vegna gerðar aðalskipulagstillögu og deiliskipulagstillögum. Í *skipulagsreglugerð nr. 90/2013* (<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/90-2013>) kemur skýrar fram hið mikla hlutverk Minjastofnunar Íslands sem umsagnar- og samráðsaðila vegna skipulagsmála (sjá t.d. gr. 1.3; 3.2.1; 3.2.4; 4.2.1; 4.2.2.; 4.3.1; 4.6.1; 5.2.1. og 5.2.4.).

Eins og fram kemur í 16. gr. laga um menningarminjar skulu skipulagsyfirvöld tilkynna Minjastofnun Íslands um gerð skipulagsáætlana og um verulegar breytingar á þeim og um gerð skýrslna um mat á umhverfisáhrifum. Í 16. gr. laga um menningarminjar kemur einnig fram að skráning fornleifa, húsa og mannvirkja skal fara fram áður en gengið er frá aðalskipulagi eða deiliskipulagi og að Minjastofnun setur lágmarkskröfur sem gera skal til skráningar fyrir hvert skipulagsstig og telst skráningu ekki lokið fyrr en að Minjastofnun hefur staðfest hana. Reglur þessu tengdu eru unnar að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga sbr. 16. gr. og er það m.a. til vitnis um samstarf stofnunarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Því fléttast starfsemi skipulagsyfirvalda og Minjastofnunar verulega saman vegna þessa og vegna aðgengis skipulagsyfirvalda að skráminjastofnunar.

Minjastofnun hefur umsagnarhlutverk samkvæmt *lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021* (<https://www.althingi.is/lagas/151c/2021111.html>).

Önnur nýlega samþykkt lög umhverfis- og auðlindaráðherra sem snerta starfsemi Minjastofnunar Íslands eru *lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum nr. 20/2016* (<http://www.althingi.is/altext/145/s/1051.html>). Minjastofnun Íslands tilnefnir þar fulltrúa í ráðgjafarnefnd (sbr. 6. gr.).

Forstöðumaður Minjastofnunar Íslands hefur verulegt hlutverk samkvæmt *lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993* (sjá 11. og 40. gr.) (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1993036.html>). Hann situr í Kirkjugarðaráði sbr. 11. gr. laganna og gegnir hlutverki ritara ráðsins. Kirkjugarðaráð hefur yfirumsjón með kirkjugörðum landsins. Kirkjugarðaráð ræður framkvæmdastjóra kirkjugarða og setur honum erindisbréf. Ráðið er jafnframt stjórn Kirkjugarðasjóðs og fer með málefni hans, sbr. 40. gr. laganna og gerir tillögu að reglum sjóðsins. Þá tekur ráðið ákvarðanir um styrkveitingar úr sjóðnum.

Þá hefur stofnunin veigamikil hlutverk samkvæmt *lögum um verndarsvæði í byggð nr. 87/2015* (<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2015087.html>) en markmiðið með þeim lögum er að stuðla að vernd og varðveislu byggðar sem hefur sögulegt gildi. Um aðkomu Minjastofnunar Íslands má lesa í 3. og 4. mgr. 4. gr.; 2. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 7. gr. Þar kemur fram hlutverk stofnunarinnar sem ráðgjafa, tillöguáðila og umsagnaraðila vegna laganna.

Niðurlag

Maður og náttúra fara hönd í hönd: náttúran mótar manninn, búsetuskilyrði hans og allt hans lífsviðurværi. Áhrif náttúrunnar á manninn verða kannski áþreifanlegri eftir því sem tiltekið land er harðbýlla vegna hnattstöðu. En fólk hefur einnig áhrif á náttúruna: fólk nemur land og tekur til við að brenna skóga, beita búfé, ræsa fram vatn eða stífla, rækta land; bera á það áburð og slá. Fólk brennir timbri, taði, mó og kolum til húshitunar og eldunar. Það veiðir fisk og fugl og spendýr og þannig mætti áfram telja.

Af þessu má vera ljóst að Minjastofnun Íslands stendur föstum fótum í báðum „heimum“, ef svo má segja: hennar hlutverk er að standa vörð um sögu mannsins í náttúru Íslands. Vissulega er það stór þáttur í starfi stofnunarinnar að fást við skipulagsmál í því augnamiði að varðveita gömul hús og fornleifar, stígagerð að minjastöðum, skiltagerð og merkingar, veita umsagnir um umhverfismat og ýmsar framkvæmdir sem munu hafa jarðrask í för með sér. Mætti segja að sambærileg vinna fari fram t.d. á Umhverfisstofnun en þar er fengist við náttúru í stað minja. Einsýnt er að auka má samlegðaráhrif þessara tveggja heima og snúa bökum saman og vinna í sameiningu að ofangreindum málaflokkum auk þess sem mætti samnýta tölvuþekkingu, húsnaði, bíla ofl.

En því ber að halda til haga að þrátt fyrir sameiginlega snertifleti er náttúruvernd og minjavernd ekki eitt og hið sama. Það sem bætist við minjar um hús og hluti er menningin sjálf; saga mannsandans. Ekki er hægt að horfa á húsatóftir án þess að hugleiða ástæður þess hvers vegna húsbyggjandi valdi húsum sínum stað nákvæmlega hér en ekki annarsstaðar; hvað vakti fyrir honum? Eru það einvörðungu náttúrulegir þættir eins og skjól, túnstæði, aðgangur að vatni o.s.frv. sem útskýra bæjarhúsin? Sennilega er ekki svo því fegurðarskyn, vilji til að hafa sitt hús á áberandi stað, félagsþörf eða táknræn staðsetning hafa haft áhrif á staðarvalið. Ekki er spurt af hverju tiltekið hraun hafi runnið eða til hvers mýflugur eru til. Menningarminjar eru því marki brenndar að vísa út fyrir sig: þær eru meira en hið efnislega sem sést.

Reykjavík 22. ágúst 2022

Kristín Huld Sigurðardóttir

Kristín Huld Sigurðardóttir
forstöðumaður

Heimildir:

Agnes Stefánsdóttir, sviðsstjóri, Esther Anna Jóhannsdóttir, fjármálastjóri, Kristín Huld Sigurðardóttir, forstöðumaður: Fjármál og starfsemi Minjastofnunar, nóvember 2020. Minjastofnun Íslands, skýrsla. (fylgiskjal).

Upplýsingar frá systurstofnunum:

Belgía: *Thierry Wauters*, forstöðumaður Patrimoine Brussels. Tölvupóstur sendur 29.7. 2022, gegnum Félag forstöðumanna minjastofnana í Evrópu/European Heritage Heads Forum: <https://ehhf.eu/>.

Gislaine Devillers, sérfræðingur, Wallonia – Heritage Agency (AWAP). <https://agencewallonnedupatrimoine.be/> Tölvupóstur sendur 29.7. 2022, gegnum Félag forstöðumanna minjastofnana í Evrópu/European Heritage Heads Forum: <https://ehhf.eu/>.

An Verhelst, sérfræðingur, Flanders Heritage Agency. <https://www.onroerenderfgoed.be/> . Tölvupóstur sendur 29.7. 2022, gegnum Félag forstöðumanna minjastofnana í Evrópu/European Heritage Heads Forum: <https://ehhf.eu/>.

Danmörk: *Morten Lautrup-Larsen*, aðstoðarforstöðumaður Slots- og Kulturstyrelsen: <https://ehhf.eu/>. Tölvupóstur dags. 5.8.2022.

England: *Alexandra Warr*, forstöðumaður alþjóðasamskipta og heimsminjamála, Historic England : <https://historicengland.org.uk/>. Tölvupóstur dags. 20.8. 2022.

Finnland: *Juha Maaopera*, lögfræðingur, Þjóðminjavarðarembætti Finnlands. <https://sketchfab.com/Museovirasto>. Tölvupóstur dags. 15.7. 2022.

Írland: *Daniel Sinnott*, Heritage Ireland: <https://heritageireland.ie/>. Svar í tölvupósti frá EHHF dagsettur 17.7 2022.

Norður Írland: Bronagh Ramsden – Deputy Director, Historic Environment Division| Department for Communities. <https://www.communities-ni.gov.uk/contacts/historic-environment-contacts>. Tölvupóstur dagsettur 14. og 15.7.

Noregur: *Hanna Geiran* Þjóðminjavörður, Riksantikvaren Noregi. <https://www.riksantikvaren.no/> Tölvupóstur dags. 15.7. 2022.

Noregur: *Tove Ihler* lögfræðisvið, Riksantikvaren Noregi: <https://www.riksantikvaren.no/> [Tölvupóstur](#) dags. 18.7.2022.

Noregur/ Svalbarði: *Desire Hopen Standal*, <https://www.riksantikvaren.no/>. Tölvupóstur dags. 22. júlí 2022.

Portugal: Svar sent gegnum EHHF Permanent Secretariat secretariat@ehhf.eu tölvupóstur 25.7. 2022.

Slovenia: *Borut Santej*. Tölvupóstur gegnum EHHF dags. 17.7.2022.

Svíþjóð: *Pernilla Nordström*, sænska Þjóðminjavarðarembættið, <https://www.raa.se/> . Tölvupóstur sendur gegnum EHHF dags. 29.7. 2022.

Svíþjóð: *Joakim Malmström*, Þjóðminjavörður Svíþjóðar, <https://www.raa.se/> . Tölvupóstur dagsettur. 15.7. 2022

Sviss: *Oliver Martin*, forstöðumaður, Baukultur, Leiter Sektion, Eidgenössisches Departement des Innern EDI Bundesamt für Kultur BAK. <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home.html> Tölvupóstur dags. 14.8.2022.

Þýskaland, *Göhner, Wolfgang* (LFD) lögfræðingur, formaður European Heads Legal Forum, <https://ehhf.eu/standing-bodies/european-heritage-legal-forum>. Tölvupóstur dags. 18. júlí 2022.

Þýskaland, *Markus Harzenetter* forstöðumaður. Landesamt für Denkmalpflege, Hessen. <https://lfd.hessen.de/>. Svar sent gegnum EHHF dags. 18.7.2022.

Header

Page 1 of 10

Section 1: Introduction

Section 2: Methodology

Section 3: Results

Section 4: Discussion

Section 5: Conclusion

Section 6: References

Section 7: Appendix

Section 8: Acknowledgments

Section 9: Contact Information

Section 10: Disclaimer

Section 11: Glossary

Section 12: Index

Section 13: Bibliography

Section 14: Appendix A

Section 15: Appendix B

Section 16: Appendix C