

Umsögn um 831. mál Náttúruverndar- og minjastofnun

Reykjavík, 15.04.2024

Undirrituð er fornleifafræðingur og verkefnastjóri hjá Minjastofnun Íslands og fyrrverandi formaður Félags fornleifafræðinga (2015-2018). Undirrituð skrifaði einnig umsögn við frumvarp til laga um Náttúruverndar- og minjastofnun (mál nr. 168/2023) sem var í kynningu í gegnum Samráðsgátt stjórnvalda á síðasta ári. Umsögnin sem fer hér á eftir er að mestu óbreytt frá árinu áður, en þó með nokkrum viðbótum.

Þær stofnanir sem fyrirhugað er að sameina í Náttúruverndar- og minjastofnun (þ.e. Vatnajökulspjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, náttúruverndarsvið Umhverfisstofnunar og Minjastofnun Íslands) hafa ólík hlutverk samkvæmt lögum. Þar ber helst að nefna að þjóðgarðarnir eru með eigin rekstur og standa fyrir ýmsum framkvæmdum innan þeirra. Náttúruverndin byggir á að vernda náttúruna fyrir óæskilegum áhrifum af athöfnum mannsins en verkefni minjaverndar snúa að því að varðveita ummerki um athafnir fólks í landinu, hvort sem um er að ræða fornleifar í jörðu eða uppistandandi hús.

Samskonar sameiningar hafa verið viðraðar erlendis, t.d. á Írlandi en fljótlega var horfið frá þeirri hugmynd stjórnvalda þar því ljóst var að árekstrar málaflokkana voru of miklir. Þetta fyrirkomulag er alls ekki þekkt í öðrum Evrópulöndum og mun skaða ímynd minjaverndar á Íslandi á erlendum vettvangi.

Alveg síðan Minjastofnun Íslands var stofnuð árið 2013 hefur fjármagn til stofnunarinnar verið afar ábótavant. Mikið misræmi var í fjárveitingum yfirvalda til ríkisstofnana á árunum 2010 – 2020, og svo dæmi sé tekið þá hlaut Minjastofnun Íslands 35% fjármagnsaukningu en Vatnajökulspjóðgarður 257%. Þrátt fyrir þetta hefur Minjastofnun Íslands vaxið á þessum árum og hefur nú öflugt og gott starfsfólk sem brennur fyrir vernd fornleifa og byggingararfs. Til þess að minjavernd í landinu geti haldið áfram að vaxa þarf að auka við stöðugildi sérfræðinga sem starfa á þessu sviði, ekki fækka þeim og reyna að skera enn niður fjármagn til málaflokksins eins og virðist vera áformin með þessu frumvarpi um sameiningu.

Starfsfólk Minjastofnunar Íslands hefur ekki fengið almennilegt tækifæri til að koma skoðunum sínum á framfæri í gegnum sameiningarferlið. Það hafa vissulega verið stofnaðir vinnuhópar til að taka saman stöðu um ýmis mál innan stofnunarinnar, s.s. mál er varða upplýsingatækni, mannauð, húsnæði ofl. en þar er aðallega verið að fara yfir tölulegar upplýsingar. Á tveimur kynningarfundum fyrir starfsfólk allra stofnana sem stendur til að sameina í ráðuneytinu var hægt að skrifa spurningar í sérstöku spurningarforriti en svörin voru afar óljós og loðin. Í sameiningarferlinu hefur því aldrei verið gefinn kostur á **neinu samtali** um fyrirhugaða sameiningu til þess að ræða hvaða breytingar slík sameining gæti haft í för með sér, m.a. er varðar störf, verkefni starfsfólks og áherslur málaflokka.

Á fyrri stigum þessa frumvarps voru litlar sem engar upplýsingar er varða starfsöryggi fólks og áherslur verkefna eftir fyrirhugaða sameiningu. Ýmsir aðilar gerðu athugasemdir við þetta, þ.á.m. undirrituð. Í

kaflanum *Um ákvæði til bráðabirgða* í greinagerð með núverandi frumvarpi, er t.d. þessum athugasemdum svarað og er það vel. Þar segir m.a.: „Gert er ráð fyrir að fyrri störf verði lögð niður og viðkomandi hafi þá forgang til að ráða sig í nýtt starf hjá Náttúruverndar- og minjastofnun. Starfsfólk kann því að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipulag og starfslýsingu.“ Það verður þó að teljast afar sérstakt að fá þessar upplýsingar með því að lesa þær í greinagerð með lagafrumvarpi, í stað þess að fá þær með öðrum eðlilegri leiðum, þ.e. samskiptaleiðum.

Minjavernd á Íslandi má ekki missa þá sérþekkingu sem skapast hefur hjá starfsfólki Minjastofnunar Íslands. Ef af þessari sameiningu verður tekur við tímafrekt ferli við að yfirfara og endurskipuleggja verkefni upp á nýtt í samvinnu við þær stofnanir sem stendur til að sameina. Það mun frekar flækja stjórnsýsluna og teifa fyrir markmiðum minjaverndar í landinu.

Í greinagerðinni er sagt frá því að fyrir liggji áætlanir um frekari lagabreytingar þegar viðkomandi stofnanir hafi verið sameinaðar, verði frumvarp þetta að lögum, m.a. til að samræma málsmeðferðarreglur eins og unnt er. Fyrst það er búið að ákveða að samræma þessar málsmeðferðarreglur, hefði þá ekki verið gott að gera það áður og láta fylgja með í þessu frumvarpi. Í greinagerðinni kemur einnig fram að nauðsynlegt verði að ráðast í heildarendurskoðun laga um menningarminjar, nr. 80/2012 eins og fram kemur í nýútgefinni skýrslu umhverfis-, orku-, og loftlagsráðuneytis; *Minjavernd. Staða, áskoranir og tækifæri. Jafnframt, að við heildarendurskoðun þurfi frekari umræða að eiga sér stað varðandi umsýslu alls húsaarf þjóðarinnar. Í ferlinu öllu hafa málefni húsverndar á Íslandi fengið litla sem enga umfjöllun, þrátt fyrir að vera ein af stóru verkefnum Minjastofnunar Íslands. Undirrituð telur að það séu of margir óvissupættir um hvernig standa skuli að sameiningu þessara ólíku stofnana.*

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2018 um stjórnsýslu fornleifaverndar, ([Skýrsla til Alþingis: Stjórnsýsla fornleifaverndar -2018 \(rikisendurskodun.is\)](#)), kemur fram að tíðar endurskoðanir laga og flutningur milli ráðuneyta hefur haft raskandi áhrif á starfsemi Minjastofnunar Íslands. Einnig að tíðar breytingar á stjórnskipulagi hafi valdið truflunum á stefnumótunarvinnu stofnunarinnar. Þá hvatti Ríkisendurskoðun Minjastofnunar Íslands til að vinna heildarstefnu um málaflokkinn. Heildarstefnan var unnin í framhaldi: [Stefna um verndun og rannsóknir á fornleifum og byggingararfi](#).

Með þessu sameiningarfrumvarpi er verið að leggja niður einu ríkisstofnunina sem fer með stjórnsýslu menningarminja (fornleifa og byggingararfs) og gera hana að sviði innan stofnunar með stórum málaflokkum sem hafa allt aðrar áherslur og hlutverk heldur en minjaverndin. Þær stofnanir sem á að sameina Minjastofnun Íslands við hafa auk þess mun fleiri starfsmenn og því fyrirséð að þeir sérfræðingar sem starfa að minjavernd verði í miklum minnihluta í sameinaðri stofnun. Það er ekki annað hægt en að lesa úr þessu að verið sé að smækka enn frekar stöðu minjaverndar á Íslandi.

Sé markmiðið að ná fram hagræðingu í rekstri og starfsemi þá má ná henni fram án sameiningar stofnana með aukinni samvinnu og samnýtingu húsnæðis og ýmissar stoðþjónustu þannig að hvert málefnasvið hafi áfram sína sjálfstæðu rödd. (sbr. ítarlega greinagerð Minjastofnunar Íslands til ráðuneytisins á seinni hluta árs 2022). Þetta skiptir m.a. miklu máli þegar kemur að erlendu samstarfi. T.d. er starfandi samráðsvettvangur forstöðumanna stofnana í Evrópu sem fara með

stjórnsýslu minjaverndar í hverju og einu landi. Það virðist ekki gert ráð fyrir því að nýr forstöðumaður sameinaðra stofnana hafi faglega þekkingu á sviði minjaverndar. Það er því erfitt að sjá að forstöðumaður nýrrar stofnunar geti haft málefnalegt innlegg í umræðu forstöðumanna stjórnsýslu minjaverndar í Evrópu án faglegrar þekkingar á málaflokknum. Jafnvel þó t.d. sviðsstjóri nýrrar stofnunar yfir minjaverndarmálum yrði þátttakandi á slíkum samráðsvettvangi þá hefur hann alltaf takmarkaðar heimildir til að undirrita ályktanir um minjaverndarmál í Evrópu sem oft eru gefnar út í kjölfar slíkra samráðsfunda. Það er lang farsælast fyrir Minjastofnun Íslands að hún fái að halda sjálfstæði sínu, með fulltrúa á erlendum vettvangi, og fái fleiri sérfræðinga til starfa sem saman geta haldið áfram að efla minjavernd í landinu líkt og systurstofnanir hennar í Evrópu.

Allar hagræðingar í rekstri ríkisstofnanna og skilvirkni eru jákvæðar í sjálfu sér en mega ekki bitna á faglegu starfi í málaflokkum þeirra stofnana sem um ræðir. Friðlýsingarverkefni Minjastofnunar Íslands eru lítið brotabrot af hlutverki stofnunarinnar og þó svo að minja- og náttúruvernd eigi þennan sameiginlega flöt er það alls ekki nóg sem rökstuðningur fyrir sameiningu. Afar auðvelt er að auka samstarf og samvinnu á milli stofnana í friðlýsingarverkefnum, án sameiningar.

Undirrituð hefur verulegar áhyggjur af því að sjónarmið minjaverndar verði ávallt undir í þeim ágreiningsmálum sem geta komið upp verði þessar ólíku stofnanir sameinaðar í eina. Þessi áform um sameiningu minjaverndar við þjóðgarða og náttúruvernd eru aðför að minjavernd á Íslandi og undirrituð er því mótfallin þessari tillögu um að gera minjavernd á Íslandi að sviði í stað þess að hún megi standa sjálfstæð sem Minjastofnun Íslands!

Virðingarfyllt,

Sólrun Inga Traustadóttir,
fornleifafræðingur