

Skýrsla um stjórnsýslu  
fornleifarannsókna og fornleifaverndar  
á Íslandi 1990-2010

## Skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar á Íslandi 1990-2010

Höfundur: Brynja Björk Birgisdóttir Cand. Philol.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti : Skýrslur og álitserðir, maí 2013  
Útgefandi: Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sölvhólsstötu 4, 150 Reykjavík  
Sími: 545 9500, bréfasími: 562 3068  
Netfang: [postur@mrm.stjr.is](mailto:postur@mrm.stjr.is)  
Veffang: [www.menntamalaraduneyti.is](http://www.menntamalaraduneyti.is)  
ISBN 978-9935-436-15-3

Skýrsla þessi er unnin fyrir mennta- og menningarmálaráðuneyti af Brynju Björk Birgisdóttur og endurspeglar ekki í öllum tilvikum álit og niðurstöður ráðuneytisins. Ráðuneytið ráðgerir að taka niðurstöður skýrslunnar til athugunar í samvinnu við Minjastofnun Íslands.

## Efnisyfirlit

Myndir og töflur .....	5
Ábendingar .....	7
1. Inngangur .....	9
1.1. Markmið og afmörkun.....	10
1.2. Heimildir og aðferðir .....	10
2. Lög um minjavernd.....	11
3. Minjavarsla 1990-2010.....	14
3.1. Stjórnsýsla minjavörslu og fornleifarannsókna 1990-2000.....	15
3.2. Stjórnsýsla minjavörslu og fornleifarannsókna 2001-2010.....	19
3.3. Stjórnsýsla minjavörslu í nágrannalöndunum .....	22
4. Stefna stjórnvalda í minjavernd .....	24
5. Leyfi til fornleifarannsókna.....	27
5.1. Veitt leyfi .....	29
5.2. Tegund rannsókna .....	31
5.3. Leyfishafar .....	33
5.4. Ábyrgð leyfishafa, verkefniseiganda og stofnunar .....	37
6. Menntun leyfishafa .....	39
7. Erlent samstarf .....	44
8. Skilvirkni rannsóknaraðila.....	46
8.1. Skil á gripum .....	47
8.2. Skil á gögnum.....	48
8.3. Skil á skýrslum .....	49
9. Fjármögnun rannsókna.....	54
9.1. Fjárlög.....	58
9.2. Rannís .....	59
9.3. Þjóðhátíðarsjóður .....	62
9.4. Fornleifasjóður .....	63
10. Kristnihátíðarsjóður.....	69
10.1. Verkefni Kristnihátíðarsjóðs .....	73
10.1.1. Skálholt .....	75
10.1.2. Þingvellir og þinghald til forna.....	78

10.1.3.	Kuml og samfélag .....	81
10.1.4.	Kirkjubæjarklaustur .....	82
10.1.5.	Skriðuklaustur.....	84
10.1.6.	Kirkjur Reykholts.....	86
10.1.7.	Gásir.....	87
10.1.8.	Hólar í Hjaltadal og Kolkuós.....	89
11.	Samantekt – niðurstaða .....	93
	Heimildaskrá.....	95
	Viðaukar .....	98
	Styrkir Rannís.....	98
	Styrkir Fornleifasjóðs.....	99
	Styrkir Þjóðhátíðarsjóðs .....	100

## Myndir og töflur

Mynd 1. Fjöldi veittra leyfa til fornleifarannsóknna árlega á tímabilinu 1990-2010.....	29
Mynd 2. Leyfi til fornleifarannsóknna flokkuð eftir tegund rannsóknar. ....	32
Mynd 3. Tegund rannsókna samkvæmt fjölda útgefinna leyfa árlega.....	32
Mynd 4. Tegund rannsókna samkvæmt útgefnum leyfum árlega reiknað hlutfallslega.....	33
Mynd 5. Dreifing leyfa til fornleifarannsóknna á tímabilinu 1990-2001 samkvæmt stofnanatengslum leyfishafa. .....	34
Mynd 6. Dreifing leyfa til fornleifarannsóknna á tímabilinu 1990-2010 samkvæmt stofnanatengslum leyfishafa.. .....	35
Mynd 7. Dreifing leyfa til fornleifarannsóknna á tímabilinu 2002-2010 samkvæmt stofnanatengslum leyfishafa eins og þau koma fram í umsókn. ....	36
Mynd 8. Hlutfall innlendra og erlendra leyfishafa á fyrri og seinni hluta tímabilsins. ....	37
Mynd 9. Hæsta prófgráða leyfishafa í fornleifafræði.....	40
Mynd 10. Hlutfallsleg dreifing útgefinna leyfa miðað við hæstu loknu prófgráðu leyfishafa í fornleifafræði. ..	41
Mynd 11. Hlutfallsleg dreifing leyfa útgefnum til þjónusturannsóknna og vísindarannsóknna miðað við hæstu prófgráðu leyfishafa í fornleifafræði. ....	42
Mynd 12. Hlutfallsleg dreifing leyfa útgefnum til þjónusturannsóknna og vísindarannsóknna miðað við hæstu prófgráðu leyfishafa í fornleifafræði á tímabilinu 1990-2002. ....	42
Mynd 13. Hlutfallsleg dreifing leyfa til þjónusturannsóknna og vísindarannsóknna miðað við hæstu prófgráðu leyfishafa í fornleifafræði á tímabilinu 2002-2010. ....	43
Mynd 14. Skil á skýrslum fornleifarannsóknna 1990-2010. ....	50
Mynd 15. Skil á skýrslum fornleifarannsóknna hvers árs á tímabilinu. ....	51
Mynd 16. Skil á skýrslum rannsókna á vegum Fornleifastofnunar Íslands ses. (FSÍ), Fornleifafræðistofnunnar ehf. (FFST) og Þjóðminjasafns Íslands (PJMS).....	52
Mynd 17. Framreiknað framlag ríkissjóðs og opinberra rannsóknarsjóða til fornleifarannsóknna og verkefna þeim tengdum. ....	57
Mynd 18. Framreiknað framlag ríkissjóðs og opinberra rannsóknarsjóða til fornleifarannsóknna og verkefna þeim tengdum. ....	57
Mynd 19. Bein framlög á fjárlögum til fornleifarannsóknna og verkefna þeim tengdum. ....	59
Mynd 20. Yfirlit styrkveitinga Rannís til verkefna á sviði fornleifafræði. ....	60
Mynd 21. Árlegir styrkir Rannís til verkefna á sviði fornleifafræði.....	61
Mynd 22. Hlutfall verkefna á vegum Fornleifastofnunar Íslands ses. af styrkjum Rannís til fornleifarannsóknna. 61	
Mynd 23. Framlög Þjóðhátíðarsjóðs til fornleifarannsóknna árlega frá 1990 - 2011.. ....	63
Mynd 24. Fjöldi umsókna í fornleifasjóð og fjöldi veittra styrkja árlega. ....	65
Mynd 25. Heildarupphæð umsókna og veittra styrkja árlega.....	65

Mynd 26. Földi umsókna og styrkja á ári hverju. ....	66
Mynd 27. Umsóknir í fornleifasjóð ár hvert, flokkaðar samkvæmt tegundum verkefna. ....	66
Mynd 28. Styrkir hvers árs flokkaðir samkvæmt tegundum verkefna. ....	67
Mynd 29. Styrkir flokkaðir samkvæmt tegundum verkefna í prósentum af veittum styrkjum. ....	67
Mynd 30. Fjöldi og upphæð umsókna í Kristnihátíðarsjóð. ....	72
Mynd 31. Styrkir Kristnihátíðarsjóðs til verkefna á sviði fornleifarannsóknna ....	74
Mynd 32. Aðilar að umsókn hvers verkefnis samkvæmt umsóknargögnum. ....	75
Mynd 33. Styrkveitingar opinberra sjóða til rannsóknar undir merki Kristnihátíðarsjóðs í Skálholti. ....	77
Mynd 34. Styrkir Kristnihátíðarsjóðs til rannsóknarverkefnisins Þingvellir og Þinghald til forna. ....	80
Mynd 35. Styrkveitingar opinberra sjóða til verkefnisins frá árinu 2001. ....	82
Mynd 36. Styrkveitingar opinberra sjóða til rannsóknar á nunnuklaustrinu á Kirkjubæ. ....	83
Mynd 37. Framlög opinberra sjóða til fornleifarannsóknna á Skriðuklaustri. ....	85
Mynd 38. Framlög opinberra sjóða til fornleifarannsóknna á kirkjum Reykhólts. ....	87
Mynd 39. Framlög opinberra sjóða til þverfaglegra rannsókna og kynningar á Gásam. ....	89
Mynd 40. Styrkir opinberra sjóða til Hólarannsóknarinnar. ....	91

## Ábendingar

Opinber stefna stjórnvalda í minjavörslu eða fornleifavernd er ekki til önnur en sú er fram kemur í lagasetningum um málaflokkinn. Nauðsynlegt er að útfæra hana og búa til skýra faglega aðgerðaráætlun í minjavörslu og fornleifavernd. Stefnuyfirlýsing og aðgerðaráætlun ætti að vera eitt af forgangsverkefnum stjórnsýslunnar.

Kröfur til menntunar verkefnisstjóra og leyfishafa fornleifarannsóknna eru óljósar og virðast ekki fylgja auknum kröfum um menntun í nútíma fræðasamfélagi. Setja þarf skýrar kröfur um menntun verkefnisstjóra og leyfishafa í reglugerð um veitingu leyfa.

Hluti leyfishafa sem stjórnað hafa hvað stærstum rannsóknum á síðusta áratug hefur ekki lokið úrvinnslu eða skýrslum stærri og minni fornleifarannsóknna sem þeir hafa framkvæmt í eigin nafni eða undir merki fyrirtækis eða stofnunar. Fylgja þarf eftir að leyfishafar hafi ekki á höndum fleiri rannsóknir en eðlilegt getur talist og raunhæft er að ætla að viðkomandi geti lokið á tilskildum tíma. Fylgja þarf eftir að fyrirtæki og stofnanir beri ábyrgð á verkefnislokum rannsóknarverkefna sem farið hafa fram á þeirra vegum eða í nafni þeirra. Að hefja rannsókn felur jafnframt í sér ábyrgð á að henni verði lokið á tilskilinn hátt.

Eftirliti og eftirfylgni með skilum á gögnum, gripum og rannsóknarskýrslum hefur verið ábótavant. Gegn ákvæðum í reglum um leyfisveitingar hafa leyfishafar ítrekað fengið ný eða endurnýjuð leyfi til rannsókna þrátt fyrir að hafa ekki skilað gögnum eða gripum eldri rannsókna. Við árslok 2012 voru um 150.000 gripir og frumgögn tuga rannsókna enn í vörslu leyfishafa. Fylgja þarf eftir strangari ákvæðum nýrra laga um menningarminjar um skil á gögnum, gripum og rannsóknarskýrslum.

Engar reglur eða staðlar eru til um innihald framvindu-, áfanga- og lokaskýrslna. Setja þarf slíka staðla svo hægt sé að leggja mat á og fylgja eftir að skýrslur innihaldi lágmarksupplýsingar um gang og niðurstöður rannsókna. Engar reglur gilda um form frumgagna. Setja þarf skýrar reglur um form gagna, þar á meðal tungumál gagna sem koma til varðveislu.

Mestu opinberu fjármagni er í dag beint til vísindarannsóknna. Beina þarf fjármagni í auknum mæli til björgunarrannsókna, varðveislu fornleifa á vettvangi og úrvinnslu fyrirliggjandi gagna fremur en nýrra vísindarannsóknna.

Stærri björgunarrannsóknir fara í dag helst fram að frumkvæði sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Björgunarrannsóknir verður að fjármagna og forgangsraða af minjayfirvöldum en ekki rannsóknaraðilum sem jafnframt hafa af atvinnuhagsmuni af rannsóknunum.

Hlutfall og umfang vísindarannsóknna er mun hærra á Íslandi en í nágrannalöndunum. Tryggja þarf að þjónusturannsóknir hafi sem mest vísindalegt gildi og nýtist enn frekar til vísindalegra rannsókna með því að gera skýrar kröfur um rannsóknarspurningar og verkefnisáætlun ásamt auknu eftirliti og eftirfylgni með framvindu verkefnanna.

Fjárveitingar af hálfu hins opinbera hafa í of litlum mæli byggð á faglegu mati á verkefnisáætlunum og kostnaðaráætlunum. Í úthlutunarnefndum opinberra sjóða sem veitt hafa fé til rannsókna hafa í fáum tilfellum setið starfandi fornleifafræðingar. Einnig má benda á að fjárveitingar fjárlaganefndar Alþingis til einstakra rannsókna voru ekki byggðar á faglegu mati né voru þær byggðar á forgangsröðun minjayfirvalda. Fjárveitingar yfirvalda og rannsóknarsjóða eiga að byggja á faglegu mati að eins miklu leyti og mögulegt er. Fylgja þarf eftir fjárveitingum með tilliti til mælanlegs árangurs í ríkara mæli.

Á undanförunum áratug hafa rannsóknarverkefni á sviði fornleifarannsóknna undir merki Kristnihátíðarsjóðs fengið úthlutað á núvirði (2012) um 750.000.000 króna úr opinberum sjóðum.

Verkefnum Kristnihátíðarsjóðs er ólokið og sýnilegur árangur er mismikill. Hvetja þarf til að Ríkisendurskoðun geri úttekt á verkefnunum og stöðu þeirra.



## 1. Inngangur

Fornleifar og forngrípur eru frumheimildir um menningarsögu Íslands og eru eins og lög bera með sér sameign þjóðarinnar. Rannsóknir á fornleifum fela nær alltaf í sér eyðileggingu þeirra og flutning forngrípa úr upprunalegu umhverfi og samhengi þeirra. Fornleifar eru takmörkuð auðlind sem njóta þarf ströngustu verndar svo hægt sé að koma þeim óspilltum til komandi kynslóða eins og segir í fyrstu grein gildandi laga um menningarminjar.

Fornleifarannsóknir sem fram fara í dag eru nær allar á höndum sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga, einkafyrirtækja og sjálfseignarstofnana með leyfi yfirvalda. Frumgögn rannsóknanna eru því mikilvægustu heimildirnar um fornleifar sem hafa verið fjarlægðar eða raskað á annan hátt. Frumgögnin eru einu heimildirnar sem eftir liggja og á þeim byggjast frekari rannsóknir, greiningar, miðlun og útgáfa rannsóknarniðurstaða. Meðferð og varðveisla gripa og frumgagna eru því einn mikilvægasti þáttur minjavörslunnar og verður sá þáttur að vera háður ströngu eftirliti og eftirfylgni viðeigandi yfirvalda.

Fornleifavernd og fornleifarannsóknir hafa tekið stakkaskiptum á Íslandi á síðustu tveimur áratugum. Ný lagasetning og reglugerðir á tímabilinu hafa haft í för með sér skipulagðari stjórnsýslu og umsýslu í minjavörslunni með eigin stjórnsýslustofnun og skýrari hlutverkaskipan.

Aukið fjármagn til frjálsra rannsókna, fleiri og umfangsmeiri framkvæmdir þar sem þjónusturannsóknir hafa fylgt, kennsla í fornleifafræði við Háskóla Íslands og fjölgun starfandi fræðimanna í faginu hefur leitt til mikillar grósku í fornleifafræðirannsóknum á sama tímabili.

Fagumhverfið á Íslandi hefur löngum einkennst af deilum og ágreiningi sem að því er virðist hefur ekki alltaf byggst á málefnalegum grundvelli. Fyrirtæki sem starfa innan þjónusturannsókna eiga í harðri samkeppni og lítið hefur verið um samvinnu þeirra á milli og að sama skapi hefur samvinna þeirra við opinberar stofnanir á sviðinu verið takmörkuð. Samkeppni um fjármagn og verkefni skipar stærris sess í fagumhverfinu en samvinna um sameiginlega hagsmuni fræðimanna og yfirvalda og vernd menningarminja fyrir komandi kynslóðir.

Opinberum stofnunum sem fara með minjavörslu hefur verið búinn þröngur kostur og þær hafa ekki verið færar um að uppfylla að fullu þær skyldur sem lagasetningin setur þeim. Eftirlit með fornleifum, fornleifarannsóknnum og skilum á forngrípum og rannsóknargögnum er ábótavant. Viðhald, skráning og verndun fornleifa á vettvangi er langt um minni en æskilegt væri vegna langvarandi fjárskorts.

Í tilefni frumvarps til laga um menningarminjar sem fyrst var lagt fyrir Alþingi árið 2011 og aftur árið 2012 hafði mennta- og menningarmálaráðuneytið frumkvæði að því að unnin yrði skýrsla um stjórnsýslu og umsýslu fornleifarannsóknna undanfarinna áratuga. Tilgangurinn með skýrslunni var að útbúa fyrirhugaðri stjórnsýslustofnun, Minjastofnun Íslands, veganesti þar sem fram kæmi hvað hefði reynst vel í stjórnsýslu minjavörslu, hvað hefði miður farið og hvað mætti betur fara til að tryggja vernd íslenskra menningarminja á faglegan hátt.

## 1.1. Markmið og afmörkun

Meginmarkmið skýrslunnar var að varpa ljósi á þróun fornleifarannsóknna á Íslandi á tímabilinu 1990-2010 og að setja þróunina sem orðið hefur í samhengi við breytingar á stjórnsýslu og umsýslu fornleifaverndar í kjölfar nýrra þjóðminjalaga árið 2001 sem og aukinna umsvifa sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og einkafyrirtækja á sama tímabili. Meðal annars var leitað svara við eftirfarandi spurningum:

- Hver hefur verið stefna stjórnvalda í fornleifavernd og hvernig hefur stefnan endurspeglast í stjórnsýslu fornleifaverndar og fornleifarannsóknnum síðustu áratuga?
- Hver er verkefniseigandi og leyfishafi rannsóknarverkefnis og hver ber ábyrgð á framvindu og verkefnislokum?
- Hvert er menntunarstig starfandi fornleifafræðinga á Íslandi og hvaða kröfur eru gerðar til menntunar og hæfni stjórnenda og starfsmanna við fornleifarannsóknir?
- Í hverju felst samstarf íslenskra fræðimanna við erlendar fræðimenn og stofnanir?
- Hvaða kröfur hafa verið gerðar til skýrsluskila rannsóknarverkefna og hvernig hefur þeim kröfum verið fylgt eftir?
- Hvernig hefur skilum og varðveislu á gögnum og gripum verið háttað?
- Hvaðan hafa fjármunir til fornleifarannsóknna komið?
- Hvaða áhrif hafði Kristnihátíðarsjóður á fornleifafræði á Íslandi og á fagumhverfið?
- Hver er staða verkefna sem styrkt voru af Kristnihátíðarsjóði?

Tímabilið sem skoðað hefur verið er frá árinu 1990 til og með árinu 2010 og markast upphaf tímabilsins við gildistöku Þjóðminjalaga nr. 88/1989 og lok tímabilsins við að reikna má með að framvinduskýrslur vettvangsrannsóknna sem fram fóru árið 2010 séu aðgengilegar. Þar sem við á er farið út fyrir tímabilið og bæði eldri og yngri dæmi notuð til að skýra eða varpa ljósi á ákveðna þætti sem fjallað er um.

## 1.2. Heimildir og aðferðir

Við gerð skýrslunnar var stuðst við lög og reglugerðir um minjavörslu, skjalasafn mennta- og menningarmálaráðuneytis, skjalasafn Fornleifaverndar ríkisins, skjalasafn fornleifanefndar, skjalasöfn rannsóknarsjóða, ársskýrslur stofnana og félaga, skýrslur vettvangsrannsóknna og útgefin rit rannsóknarverkefna. Allar aðgengilegar skýrslur vettvangsrannsóknna á tímabilinu sem um ræðir voru skoðaðar og lykilupplýsingar um hverja rannsókn færðar í einfaldan gagnagrunn til að auðvelda yfirsýn yfir upplýsingarnar og tölfræðilega úrvinnslu gagna.

## 2. Lög um minjavernd

Fyrstu lög um minjavernd á Íslandi voru sett 1907.<sup>1</sup> Í lögnum voru fornminjar skilgreindar í þremur flokkum; fastar fornleifar, lausar fornleifar og forngrípir. Föstu fornleifarnar skyldu skráðar í fornleifaskrá sem fornminjavörður átti að færa yfir þær fornleifar sem honum þætti ástæða til að friða og tók skráningin gildi með þinglýsingu. Lausar fornleifar, það voru munir sem kunnu að finnast í og tilheyra dysjum, haugum, leiðum eða hofum sem og minningarmörk voru samkvæmt lögnum friðuð í krafti aldurs án þinglýsingar og miðaði friðhelgin við fornleifar eldri en 150 ára. Forngrípir nutu einnig friðunar og voru eign ríkisins ef þeir fundust í jörðu og enginn eigandi gerði tilkall til grípsins.

Önnur mikilvæg ákvæði í lögnum voru að skylt var að tilkynna um fund forngrípa og lá hegning við að halda fundinum leyndum. Að auki voru ákvæði um að sækja þyrfti um leyfi til fornleifarannsóknna til stjórnarráðsins og sömuleiðis voru settar hömlur á útflutning forngrípa nema með leyfi stjórnarráðsins. Skipaður var fornminjavörður sem jafnframt var umsjónarmaður forngrípasafnsins. Með lögnum var formlegri minjavörslu komið á á Íslandi.

Þessi fyrstu lög voru í gildi, með minni háttar breytingum, allt þar til 1969 er þjóðminjalög voru sett.<sup>2</sup> Í þeim voru litlar breytingar gerðar hvað varðaði verndun fornleifa aðrar en að ákvæði um útflutning grípa gildi nú fyrir grípi eldri en 100 ára í stað 150 ára áður og að þjóðminjavörður fór nú með stjórnsýslu minjaverndar í stað stjórnarráðs. Að öðru leyti var áhersla laganna á þjóðminjasafnið, byggðasöfn, kirkjugrípi, minningarmörk og húsafriðun.

Það var ekki fyrr en með nýjum þjóðminjalögum 1989 að næstu mikilvægu skrefin í minjavörslunni voru stigin.<sup>3</sup> Tilgangur laganna var skilgreindur í fyrstu málsgrein: „að tryggja sem best varðveislu menningarsögulegra minja þjóðarinnar“. Í lögnum voru fleiri nýmæli. Fyrst ber að nefna að allar fornleifar eldri en 100 ára, þekktar sem óþekktar, voru nú friðaðar í krafti aldurs. Einnig varð nú skylt að láta skrá fornleifar á skipulagsskyldum svæðum áður en hægt væri að ganga frá skipulagi. Má fullyrða að það hafi verið eitt mikilvægasta ákvæði laganna og stærsta skref sem stigið hafði verið til þess tíma til verndar fornleifum á Íslandi. Umtalsverðar breytingar voru einnig gerðar á skipulagi minjavörslunnar. Skipað var þjóðminjaráð sem auk þess að fara með yfirstjórn þjóðminjavörslunnar skyldi vinna að stefnu um þjóðminjavörsluna í heild. Einnig var fimm manna fornleifanefnd skipuð og skyldi hún fara með yfirstjórn fornleifavörslu og fornleifarannsóknna í landinu í umboði þjóðminjaráðs. Fornleifanefnd skyldi fjalla um og veita leyfi til allra fornleifarannsóknna og vera þjóðminjasafni Íslands til ráðgjafar um fornleifavörslu, -skráningar og -rannsóknir. Landinu var jafnframt skipt í minjasvæði og embætti minjavarða stofnuð.

Önnur nýmæli í lögnum og ekki síður mikilvæg voru að við allar meiri háttar framkvæmdir, sem hætt var við að spilltu fornleifum, skyldi sá, sem fyrir þeim stóð, bera kostnað af nauðsynlegum fornleifarannsóknnum sem gera þyrfti áður en framkvæmdir hæfust. Hér var í fyrsta sinn komið

<sup>1</sup> Lög um verndun fornmenja nr. 40/1907.

<sup>2</sup> Þjóðminjalög nr. 52/1969.

<sup>3</sup> Þjóðminjalög nr. 88/1989.

ákvæði sem tryggt gæti að rannsóknir tengdar framkvæmdum væru fjármagnaðar á fullnægjandi hátt.

Segja má að með þjóðminjalögum frá 1989 hafi verið lagður grunnur að nútíma minjavörslu á Íslandi. Hins vegar fylgdi verkið ekki allskostar viljanum og fjárskortur, skortur á sérfræðingum, og almennt lítið vægi málaflokksins virðist hafa hamlað raunverulegri minjavörslu á þessum tíma. Hlutverkið var t.d. alltof viðamikið fyrir einn fastráðinn starfsmann fornleifadeildar Þjóðminjasafnsins á fyrstu árunum eftir lagasetninguna.

Árið 1994 voru gerðar umtalsverðar breytingar á þjóðminjalögum.<sup>4</sup> Menntamálaráðherra fór nú með yfirstjórn þjóðminjavörslunnar en þjóðminjaráðið var áfram stjórnarnefnd Þjóðminjasafns Íslands og skyldi að auki vinna að mörkun stefnu og gera langtímaáætlun um starfsemi safnsins og þjóðminjavörslunnar í heild. Nefndarmönnum fornleifanefndar var fækkað úr fimm í þrjá og nefndin var ekki lengur stjórnarnefnd fornleifadeildar Þjóðminjasafnsins. Hlutverk fornleifanefndar var nú að fjalla um og veita leyfi til fornleifarannsókna ásamt því að vera Þjóðminjasafni Íslands til ráðgjafar um fornleifavörslu, fornleifaskráningu og fornleifarannsóknir.

Löggjöfin var endurskoðuð enn á ný innan fárra ára og ný þjóðminjalög tóku gildi 2001.<sup>5</sup> Með þeim lögum voru gerðar grundvallar breytingar á skipulagi minjavörslu í landinu. Stjórnsýsluþáttur minjavörslunnar var nú skilinn frá Þjóðminjasafninu og sérstök stjórnsýslustofnun, Fornleifavernd ríkisins, tók til starfa. Um hlutverk Fornleifaverndar ríkisins segir í lögum:

*Fornleifavernd ríkisins fjallar um og veitir leyfi til allra staðbundinna og tímabundinna fornleifarannsókna. Fornleifavernd ríkisins er söfnum og öðrum hlutaðeigandi aðilum til ráðgjafar um varðveislu og kynningu menningarsögulegra minja er heyra undir starfssvið hennar. Fornleifavernd ríkisins hefur eftirlit með öllum fornleifarannsóknum og er hlutaðeigandi aðilum til ráðgjafar um skráningu, rannsóknir og varðveislu fornleifa.<sup>6</sup>*

Þjóðminjaráð var lagt niður með nýju skipulagi og hlutverk fornleifanefndar breyttist frá því að vera leyfisveitandi nefnd í áfrýjunarnefnd vegna ákvarðana Fornleifaverndar. Minjaverðir sem áður störfuðu við Þjóðminjasafn Íslands urðu starfsmenn Fornleifaverndar ríkisins. Fornleifavernd ríkisins var samkvæmt lögum skylt að láta skrá fornleifar „eftir föngum“.<sup>7</sup> Að auki var Fornleifaverndinni falin umsjón kirkjugripa og minningarmarka.

Með lögum var einnig stofnaður fornleifasjóður, sérstakur rannsóknarsjóður sem stuðla átti að varðveislu og rannsóknum á fornleifum og forngrípum. Nánar er fjallað um sjóðinn í kafla 8.

Strax árið 2005 ákvað menntamálaráðherra að endurskoða þyrfti þjóðminjalög á ný. Ljóst var að skýra þyrfti stjórnsýslu, ábyrgð og verkaskiptingu stofnana og samræma skipan nefnda og ráða sem fóru með málefni menningararfsins. Fyrsta tillaga að nýju frumvarpi lá fyrir þegar árið 2007 en endanlegt frumvarp var ekki lagt fyrir Alþingi fyrr en vorið 2011. Eftir ítarlegt umsagnarferli og

<sup>4</sup> Lög um breytingu á Þjóðminjalögum, nr. 98/1994.

<sup>5</sup> Þjóðminjalög nr. 107/2001.

<sup>6</sup> Þjóðminjalög nr. 107/2001.

<sup>7</sup> Þjóðminjalög nr. 107/2001.

nefndarmeðferð var frumvarpið lagt fram á ný á 140. lögþingi veturinn 2011-2012 og lög um menningarminjar voru samþykkt stuttu fyrir þinglok 2012.<sup>8</sup>

Helstu nýmæli í lögunum sem tóku gildi 1. janúar 2013 eru að Fornleifavernd ríkisins og stjórnsýslustofnunin Húsafriðunarnefnd hafa verið lagðar niður og hlutverk þeirra sameinuð undir merki Minjastofnunar Íslands, sérstakrar ríkisstofnunar undir yfirstjórn ráðherra. Minjastofnunin fer einnig með umsýslu húsafriðunarsjóðs og fornminjasjóðs sem hefur tekið við hlutverki fornleifasjóðs. Í lögunum eru ýmis hugtök samræmd, skilgreind og skýrð betur þar sem ósamræmis hafði áður gætt í skilgreiningu hugtaka. Fornleifanefnd og stjórn fornleifasjóðs hafa einnig verið lagðar niður og í stað þeirra hefur verið skipuð fornminjanefnd sem ætlað er að verða öflug fagnefnd Minjastofnun Íslands til ráðgjafar og er ætlað að fjalla um tillögur um friðlýsingar, veita umsagnir um styrkumsóknir og vinna ásamt stofnuninni að stefnumörkun um verndun fornleifa og fornleifarannsóknir. Minjaverðir eru eftir gildistöku laganna starfsmenn Minjastofnunar og hafa fengið víðtækara hlutverk en áður.

---

<sup>8</sup> Lög um menningarminjar nr. 80 / 2012.

### 3. Minjavarsla 1990-2010

Vart er hægt að segja að skipulögð fornleifavernd hafi verið til á Íslandi fyrir 1990. Rannsóknir á minjum sem stafaði hætta af framkvæmdum eða af náttúrunnar völdum voru tilviljunarkenndar og háðar velvilja framkvæmdaraðila og aðstæðum innan Þjóðminjasafns Íslands eða annarra safna er létu sig málefnið varða.<sup>9</sup> Fjármögnun þjónusturannsókna var þungur baggi á herðum safnanna fyrir 1990 þar sem lögin kváðu ekki á um að framkvæmdaraðili skyldi bera fjárhagslega ábyrgð á slíkum rannsóknum og rannsóknarsjóðir sem hægt var að sækja í voru veigalitlir. Sem dæmi má nefna að rannsóknir sem unnar voru í tengslum við framkvæmdir í Viðey og á Bessastöðum voru að miklu leyti unnar fyrir fjárveitingu frá framkvæmdaraðila og ekki samkvæmt eiginlegri rannsóknaráætlun verkefnisstjóra. Að sama skapi var björgunaruppgröfturinn að Stóru-Borg undir Eyjafjöllum að mestu fjármagnaður af fastri fjárveitingu Þjóðminjasafnsins og takmörkuðum framlögum Þjóðhátíðarsjóðs. Segja má að flestar framkvæmda- og björgunarrannsóknir sem gerðar voru fyrir 1990 hafi verið framkvæmdar af hugsjón og með eldmóði stjórnenda þeirra við bágar aðstæður. Öll áhersla var lögð á að bjarga heimildum og grafa sem mest á þeim tíma og fyrir það fjármagn sem hafði fengist til verkefnisins. Úrvinnsla gagna og útgáfa rannsóknarniðurstaða varð að vera seinni tíma vandamál, vandamál okkar tíma.

Öflugasta vernd fornleifa er vitneskjan um þær og undirstaða markvissar fornleifaverndar er fornleifaskráning þar sem allar fornleifar eru skráðar. Skráning fornleifa var ekki skipulagstengd fyrir 1990 og skipulögð skráning fór einungis fram að takmörkuðu leyti fyrir gildistöku Þjóðminjalaganna frá 1989. Guðmundur Ólafsson fornleifafræðingur á Þjóðminjasafni Íslands hóf baráttu fyrir skipulagðri fornleifaskráningu á níunda áratugnum og í kjölfar þess var gert átak í skráningarmálum í allnokkrum sveitarfélögum. Í dag er svo komið að fornleifaskráning er ein helsta tekjulind sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og fyrirtækja á sviði fornleifarannsókna.

Tímabilið sem hér er til umfjöllunar einkennist af endurteknum breytingum á skipulagi minjaverndar og umsýslu fornleifarannsókna. Margt hafði gerst sem knúði á breytt fyrirkomulag fornleifaverndar, þ.e. frá því að nær allar fornleifarannsóknir fóru fram undir merki Þjóðminjasafns Íslands og þar til byggðasöfn, stækkandi stétt sjálfstætt starfandi fræðimanna og sjálfseignarstofnanir fóru að taka að sér fornleifarannsóknir og ýmis þjónustuverkefni þeim tengdum, og frá því öll stjórnsýsla fornleifamála fór fram innan Þjóðminjasafnsins og þar til stjórnsýslustofnunin Fornleifavernd ríkisins var stofnuð. Að hluta til urðu þessar breytingar vegna endurskoðunar á þáverandi þjóðminjalögum, en einnig vegna breytinga á öðrum lögum og samfélagsþróunarinnar almennt.

Gildistaka nýrra samkeppnislaga sem samþykkt voru árið 1993 var eitt þeirra atriða sem urðu til þess að knúði var á um breytingar á fyrirkomulagi minjavörslunnar með aðskilnaði stjórnsýslu og rannsókna.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Minjasafn Reykjavíkur, Árbæjarsafn, fór með minjavörslu innan borgarlandsins og fóru margar af stærri fornleifarannsóknunum á tímabilinu 1970-1990 fram undir merki Árbæjarsafns.

<sup>10</sup> Samkeppnislög nr. 8/1993.

### 3.1. Stjórnsýsla minjavörslu og fornleifarannsóknna 1990-2000

Í kjölfar nýrra þjóðminjalaga árið 1989 var skipað þjóðminjaráð og fornleifanefnd. Hlutverk ráðsins var að vinna að mörkun stefnu og gera langtímaáætlun um starfsemi Þjóðminjasafns Íslands auk þess að hafa yfirumsjón með gerð fjárhagsáætlunar fyrir safnið og framkvæmd hennar. Ráðinu var ætlað að vera stjórnarnefnd Þjóðminjasafns Íslands og hafa umsjón með rekstri þess. Þjóðminjavörður hafði samkvæmt lögnum yfirumsjón með þjóðminjavörslunni í landinu öllu og var í senn forstöðumaður safnsins og framkvæmdastjóri þjóðminjaráðs.

Samkvæmt lögnum var Þjóðminjasafn Íslands miðstöð þjóðminjavörslu í landinu. Hlutverk þess var m.a. að safna, skrásetja, varðveita, forverja og rannsaka minjar um menningarsögu þjóðarinnar og kynna þær almenningi. Óvæntir fornleifafundir skyldu tilkynntir til fornleifadeildar safnsins og var starfsmönnum þess heimilt að kanna með uppgrefti umfang og eðli minjanna. Í upphafi áratugarins var einungis einn fastur starfsmaður við fornleifadeildina. Þegar verkefni deildarinnar jukust í samræmi við ákvæði laganna voru fleiri starfsmenn ráðnir og þegar leið á níunda áratuginn hafði fornleifadeildin vaxið mjög.

Fornleifanefnd fór með yfirstjórn fornleifavörslu og fornleifarannsóknna í landinu í umboði þjóðminjaráðs. Nefndin skyldi meðal annars fjalla um og veita leyfi til fornleifarannsóknna, en hlutverk hennar var auk þess að móta stefnu og gera áætlanir um fornleifavörslu og fornleifarannsóknir fyrir landið í heild. Nefndin var stjórnarnefnd fornleifadeildar Þjóðminjasafns Íslands og hafði yfirumsjón með gerð árlegrar fjárhagsáætlunar um fornleifavörslu og fornleifarannsóknir. Nefndin skyldi auk þess gera tillögur til ráðherra um ráðningu fornleifavarða og deildarstjóra fornleifadeildar.

Starfsemi þjóðminjaráðs og fornleifanefndar einkenndust af deilum, blaðaskrifum og persónuárásam fyrstu starfsárin. Meðal þess sem deilt var um var aðgreining á hlutverkum ráðs og nefndar, afskipti fornleifanefndar af starfsemi og starfsmönnum Þjóðminjasafns Íslands, reglur um leyfisveitingar og skil á skýrslum og niðurstöðum eldri rannsókna. Segja má að frá því að fornleifanefnd hóf störf á fyrri hluta árs 1990 og þar til formi hennar og hlutverki var breytt árið 1994 hafi störf nefndarinnar einkennst af togstreitu og ágreiningi milli nefndarmanna fyrst og fremst, en einnig að nokkru leyti af deilum við starfandi fornleifafræðinga og rannsóknaraðila.

Eins og fram hefur komið var fornleifanefnd skipuð vorið 1990 og fór með veitingu leyfa til fornleifarannsóknna allt til ársins 2001 er Fornleifavernd ríkisins tók til starfa. Af fundargerðum nefndarinnar er ljóst að nefndarmenn voru frá upphafi ákveðnir í að taka leyfisveitingar og eftirlit með framvindu rannsókna föstum tókum. Þannig var leyfisveitingum vorið 1990 frestað fram á sumar þar til nefndin var búin að semja og samþykkja reglur um veitingu leyfa. Olli þetta fyrirkomulag usla meðal starfandi fornleifafræðinga sem fannst að sér vegið og túlkuðu ákveðni nefndarinnar sem vantraust á störf sín.

Breytingar á lögnum 1994 fólu í sér að hlutverk nefndarinnar breyttist: nú fór fornleifanefnd aðeins með leyfisveitingar vegna fornleifarannsóknna auk þess að hafa ráðgefandi hlutverk gagnvart Þjóðminjasafninu í málum er vörðuðu fornleifar, en nefndin var ekki lengur stjórnarnefnd fornleifadeildar.

Deilur nefndarmanna á opinberum vettvangi hljóðnuðu til muna eftir lagabreytinguna, en áfram var stormasamt innan fornleifadeildar safnsins, og var enn deilt um persónur og hlutverkaskipan innan deildarinnar. Að hluta til snérust deilurnar um menntun og hæfni starfandi fornleifafræðinga á Íslandi og jafnvel um persónulegan meting á þessu sviði.

Fram á tíunda áratuginn voru starfandi fornleifafræðingar á Íslandi almennt lítið menntaðir á sviði fornleifafræði og má nefna sem dæmi að deildarstjóri fornleifadeildar, um tíma fornminjavörður, hafði einungis lágmarkspróf í fornleifafræði. Stjórnendur margra stærstu fornleifarannsóknna sem gerðar höfðu verið fram að þessu höfðu sömuleiðis einungis lágmarkspróf í fræðigreininni eða jafnvel aðeins fáein námskeið að baki. Þegar betur menntaðir fræðingar komu til starfa við sömu stofnanirnar eða hösluðu sér völlum á sama sviði leiddi það eðlilega til baráttu um stöður, valdsvið og verkefni.

Þjóðminjasafn Íslands fór með stjórnsýslu fornleifamála, sinnti óvæntum fornleifafundum og hafði umsjón og eftirlit með fornleifum. Þensla í framkvæmdum jókst á þessum tíma og verkefnum tengdum framkvæmdum fjölgaði meira en deildin annaði. Ein afleiðingin var m.a. sú að dæmi eru frá þessum tíma um að starfsfólk án lágmarksprófs í fornleifafræði hafi stjórnað vettvangsrannsóknum á vegum safnsins.

Safnið annaði eins og áður sagði ekki öllum vettvangsrannsóknum og réð sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og einkafyrirtæki til að framkvæma rannsóknir á sínum vegum, og fékk safnið m.a. til þess eigin fjárveitingu á fjárlögum. Í fyrstu var það Fornleifastofnun Íslands ses. sem einkum tók að sér þjónusturannsóknir fyrir hönd safnsins. Á sama tíma minnkuðu einnig umsvif fornleifadeildar Árbæjarsafns og þjónustuverkefni innan borgarinnar voru í auknum mæli framkvæmd af verktökum á borð við Fornleifastofnun.

Fornleifadeild Þjóðminjasafnsins var á þessum tíma í senn umsagnaraðili vegna fornleifa við mat á umhverfisáhrifum og skipulagsmálum og í flestum tilvikum einnig rannsóknaraðili þegar kom að rannsóknum fornleifa sem þurftu að vika vegna framkvæmda. Olli þetta óánægju meðal sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og svo fór að Fornleifafræðistofan ehf. lagði fram kvörtun til Samkeppnisráðs árið 2000 vegna ójafnrar stöðu við fornleifarannsóknir. Í kvörtuninni var óskað eftir að kannað yrði hvort samkeppnisaðilar nyttu beinna og óbeinna framlaga og styrkja sem gerðu þeim kleift að niðurgreiða starfsemi sína á samkeppnismarkaði eða skekktu samkeppnisstöðuna að öðru leyti. Var kvörtuninni annars vegar beint að Þjóðminjasafninu sem gæti nýtt fjárframlög á fjárlögum til að greiða niður rekstur á þeirri hlið starfseminnar sem væri á samkeppnismarkaði og hins vegar að Fornleifastofnun Íslands ses. sem einnig nyti framlaga í formi niðurgreidds húsnæðis, launagreiðslna og styrkja úr ríkissjóði og öðrum opinberum sjóðum.<sup>11</sup>

Á meðan á málsmeðferð Samkeppnisráðs stóð voru þjóðminjalög nr. 107/2001 samþykkt og í þeim fólust ýmsar breytingar á stöðu Þjóðminjasafns Íslands hvað varðar þau atriði sem kvörtunin náði til. Í ákvörðun Samkeppnisráðs var þó mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi safnsins sem rekin var í samkeppni við aðra aðila og þess hluta sem ekki var rekinn í samkeppni við aðra aðila.<sup>12</sup> Í þeim hluta kvörtunarinnar sem snéri að ójafnri samkeppnisaðstöðu Fornleifastofnunar

<sup>11</sup> Samkeppnisráð. 167. fundur. Ákvörðun nr. 19/2001. Einnig 173. fundur. Ákvörðun nr. 30/2001.

<sup>12</sup> Samkeppnisráð. 167. fundur. Ákvörðun nr. 19/2001.



Íslands ses. var ákvörðun Samkeppnisráðs að ekkert skyldi aðhafst í málinu. Byggði sú ákvörðun í aðalatriðum á því að um sjálfseignarstofnun væri að ræða og því engir eigendur sem högnuðust á misræminu. Stjórnarmenn hefðu vissulega verið í opinberum rannsóknarstöðum eða notið opinberra styrkja en ekki var sannað að þeir hefðu á sama tíma verið starfsmenn stofnunarinnar. Sú staðreynd að stofnunin hafði notið fríðinda í formi húsnæðis á vegum Vísindaráðs var heldur ekki talin skekkja samkeppnisaðstöðuna. Samningurinn um húsnæðið var munnlegur en þess má geta að árið eftir var gerður skriflegur samningur um leigu húsnæðisins.

Í upphafi árs 1998 fól menntamálaráðuneyti Fornleifastofnun Íslands ses. það verkefni að taka saman greinargerð um stöðu íslenskrar fornleifaverndar með hliðsjón af þágildandi löggjöf og um leið gera tillögur um úrbætur. Í inngangi skýrslu sinnar setja höfundar fyrirvara um að ekki sé um hlutlaust mat á stöðu fornleifaverndar að ræða og að skýrslan sé fremur lýsing á reynslu starfsfólks Fornleifastofnunar Íslands ses. Í henni er fyrst rekin saga íslenskrar minjavörslu, þar næst er gerð grein fyrir þáverandi stöðu fornleifaverndar og að lokum settar fram tillögur um breytta tilhögun stjórnsýslu minjaverndar.<sup>13</sup>

Í stuttu máli má segja að mat starfsfólks Fornleifastofnunar Íslands ses. á stefnu stjórnvalda við lok áratugarins hafi verið á þá leið að þar sem engin skipuleg umfjöllun um áherslur, framtíðarsýn eða árangur við varðveislu þjóðminja eða menningararfs hafi farið fram væri ekki unnt að leggja mat á opinbera stefnu að svo komnu máli.<sup>14</sup> Einnig var það mat þeirra að helsta stjórnsýslueinkenni þjóðminjavörslunnar væri miðstýring og ströng ríkisforsjá þar sem þjóðminjaráð færi með yfirstjórn málaflokksins og forstöðumaður þjóðminjasafns væri framkvæmdastjóri ráðsins. Þjóðminjaráð væri veikburða stofnun þar sem ættu sæti fulltrúar sem ekki kæmu að varðveislu menningarminja á eigin starfsvettvangi á meðan frjáls félög sem störfuðu á vettvangi minjavörslu ættu ekki fulltrúa í ráðinu. Um stöðu þjóðminjasafnsins segir að safnið ráði ekki lengur við nema lítið brot af þeim verkefnum sem það hafi tekið að sér og að grunnstarfsemi safnsins sem væru sýningar og rannsóknir forngrípa hafi verið vanrækt svo til stórra vandræða horfi. Um stjórnskipan safnsins segir að miklar aðgerðir hafi verið unnar á stjórnkerfi þess, en deilur innan safns og utan hafi skaðað hagsmuni þess og veikt stöðu málaflokksins í heild. En nú (þ.e. á þeim tíma sem skýrslan kom út) hafi miklar mannabreytingar orðið og hafi það styrkt hluta starfseminnar. Í nýju skipulagi sé starfinu skipt í inni- og útiminjasvið og fer minjastjóri með stjórn útiminjasviðs sem rúmi bæði fornleifar og hús. Þar sem flokkarnir séu mjög ólíkir er þetta talið óheppilegt. Að auki sé arkitekt í starfi minjastjóra, en hann hafi ekki faglegar forsendur til að taka ákvarðanir um fornleifar og þetta fyrirkomulag geti ekki staðið óbreytt.

Í júní sama ár sendi Fornleifastofnun Íslands ses. erindi til menntamálaráðuneytisins þar sem stofnunin bauðst til að taka að sér, gegn greiðslu, að gera úttekt á eftirliti með fornleifarannsóknnum og gera tillögur um fyrirkomulag slíks eftirlits í framtíðinni.<sup>15</sup> Var það mat stofnunarinnar að þjóðminjasafnið væri ekki fært um að sinna þessu eftirliti þar sem flestar rannsóknir undanfarinna ára hefðu farið fram á vegum safnsins. Í erindi Fornleifastofnunar er því slegið föstu að „...núgildandi löggjöf á sviði þjóðminjavörslu hefur valdið margvíslegum stjórnunarvanda.“<sup>16</sup> Enn fremur lýstu

<sup>13</sup> Adolf Friðriksson og Anna Hermannsdóttir. (1998). *Fornleifar og stjórnsýsla*. Fjölrituð skýrsla.

<sup>14</sup> Sama. bls. 26.

<sup>15</sup> Erindi Fornleifastofnunar Íslands ses. til menntamálaráðherra dags. 1.6.1998.

<sup>16</sup> Sama.

forsvarsmenn stofnunarinnar fullum vilja til að veita ráðuneytinu ráðgjöf eða annast einstök verkefni sem miðað gætu að því að „bæta þann skaða sem orðið hefur og leggja drög að nýjum stjórnunarháttum sem stuðla að bættum árangri í framtíðinni.“<sup>17</sup> Að fenginni umsögn Rannsóknarráðs var tilboðinu hafnað á þeim forsendum að mat einkaaðila í samkeppni við safnið gæti vart talist óháð eða laust við eiginhagsmuni.

Þrátt fyrir mótstöðu Rannís og ráðuneytisins héldu forsvarsmenn stofnunarinnar ótrauðir áfram í viðleitni sinni að ná tókum á stjórnsýslubætti fornleifaverndar og yfirtöku einstakra verkefna á vegum Þjóðminjasafns Íslands. Fáum vikum eftir að ráðuneytið hafnaði tilboði stofnunarinnar barst nýtt erindi til þáverandi ráðherra, Björns Bjarnasonar. Að þessu sinni var erindið heldur viðameira, í boði var þjónustusamningur um fornleifaeftirlit, kynningarmál og þróunarvinnu.<sup>18</sup> Samningstillagan hljóðaði upp á 10.000.000 krónur árlegt framlag að undanskildum virðisaukaskatti. (Framreiknað til 2012 væri þessi upphæð 19.608.788 kr.<sup>19</sup>) Í samningnum átti að felast eftirlit með friðlýstum fornleifum, aðgangur að gagnagrunni Fornleifastofnunar Íslands ses. yfir skráðar fornleifar, útgáfa, kynningar- og þróunarvinna og útköll vegna óvæntra fornleifafunda. Að auki lýsti stofnunin sig fúsa að hefja viðræður um yfirtöku á eldri uppgrafterverkefnum Þjóðminjasafns Íslands sem enn var ólokið og nefndar voru sérstaklega rannsóknir á Bessastöðum, í Skálholti og í Þingnesi. Þegar hafði stofnunin tekið að sér að halda áfram úrvinnslu rannsóknargagna frá Þjörgunaruppgreftrinum að Stóru-Borg og farið fram á að yfirtaka fornleifarannsóknir í Reykholti auk þess að taka að sér rekstur Örnefnastofnunar Íslands. Samnefnari erinda Fornleifastofnunar Íslands er að stofnunin taldi gildandi lög og fyrirkomulag fornleifamála standa málaflokknum fyrir þrifum og mikill áhugi var á að taka að sér stjórnsýslubátt minjavörslunnar auk ýmissa annara verkefna Þjóðminjasafnsins.

Menntamálaráðuneytið tók undir margt í málflutningi forsvarsmanna stofnunarinnar en benti á að þeir skytu stundum yfir markið í ákafa sínum við að koma sjónarmiðunum á framfæri.<sup>20</sup>

Í stuttu máli má segja að fyrri hluti tíunda áratugarins hafi einkennst af óróleika, innri deilum og valdabaráttu í kjölfar nýrra þjóðminjalaga og breyttri stjórnskipan fornleifamála. Seinni hlutinn einkenndist frekar af viðleitni og ákafa sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og fyrirtækja til að hasla sér völl á sviði fornleifarannsóknna og minjavörslu. Með fleiri menntuðum fræðimönnum á sviðinu komu nýjar hugmyndir og krafa um nýja skipan mála varð æ háværi.

---

<sup>17</sup> Sama.

<sup>18</sup> Erindi Fornleifastofnunar Íslands ses. til menntamálaráðherra dags. 21.9.1998.

<sup>19</sup> Framreiknað samkvæmt breytingum á neyslúvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

<sup>20</sup> Samantekt um erindi Fornleifastofnunar Íslands til ráðuneytisins. Minnisblað 24.9.1998.

### 3.2. Stjórnsýsla minjavörslu og fornleifarannsóknna 2001-2010

Í kjölfar óróleikans sem einkenndi síðasta áratug 20. aldar í þessum málaflokki var frumvarp að nýjum þjóðminjalögum lagt fyrir Alþingi vorið 2001. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að því hafi verið lögð áherslan á breytta skipan þjóðminjavörslunnar fremur en efnislegar breytingar. Í frumvarpinu var upphaflega lagt til að stofnað yrði embætti þjóðminjavarðar þar sem safnastarfr þjóðminjasafns Íslands og minjavarslan yrðu aðskilin en heyrðu þó undir sömu yfirstjórn. Var þessari tilhögun ætlað að einfalda stjórnkerfi þjóðminjavörslunnar og styrkja embætti þjóðminjavarðar.

Eftir umfjöllun menntamálanefndar um frumvarpið voru gerðar grundvallarbreytingar á tillögum um stjórnskipulag minjavörslunnar. Var það niðurstaða nefndarinnar að skynsamlegast væri að skipta þjóðminjasafni Íslands í tvær sjálfstæðar stofnanir, „Þjóðminjasafn Íslands og Fornleifavernd ríkisins, sem hafi hvor um sig mikilvægu hlutverki að gegna á sviði þjóðminjavörslunnar og eðli málsins samkvæmt hafi náði samstarf.“<sup>21</sup>

Með þjóðminjalögunum sem tóku gildi 31. maí 2001 fylgdi ný stjórnskipan og nýtt umhverfi fyrir minjavörslu í landinu.<sup>22</sup> Fornleifavernd ríkisins tók formlega til starfa 15. október 2001 og var hlutverk stofnunarinnar skilgreint á eftirfarandi hátt í 6. grein laganna:

*Fornleifavernd ríkisins fjallar um og veitir leyfi til allra staðbundinna og tímabundinna fornleifarannsóknna. Fornleifavernd ríkisins er söfnum og öðrum hlutaðeigandi aðilum til ráðgjafar um varðveislu og kynningu menningarsögulegra minja er heyra undir starfssvið hennar. Fornleifavernd ríkisins hefur eftirlit með öllum fornleifarannsóknnum og er hlutaðeigandi aðilum til ráðgjafar um skráningu, rannsóknir og varðveislu fornleifa.*

Hlutverk fornleifanefndar tók einnig breytingum og varð nefndin nú úrskurðarnefnd í málum sem skotið var til hennar og vörðuðu ákvarðanir Fornleifaverndar ríkisins.

Starfsfólk fornleifadeildar þjóðminjasafnsins og minjaverðir urðu nú starfsfólk Fornleifaverndar ríkisins og starfsstöðvar hafa verið starfræktar á Austurlandi, Norðurlandi eystra, Norðurlandi vestra, til skamms tíma á Vestfjörðum, á Vesturlandi og á Suðurlandi. Borgarminjavörður fór áfram með minjavörslu í Reykjavík. Helsta hlutverk minjavarða er að hafa eftirlit með fornleifum á viðkomandi minjasvæði og vera í samvinnu við yfirvöld á staðnum um skipulagsmál og minjavernd.

Þrátt fyrir að markmið laganna hafi verið að einfalda og skýra stjórnsýslu minjaverndarinnar komu fljótt í ljós gallar á fyrirkomulaginu og að ósamræmis gætti við önnur svið sem snertu minjavörsluna á einhvern hátt. Ágreiningur og deilur einkenndu því fagumhverfið áfram á fyrsta áratug nýrrar aldar og snérist deilurnar nú um samkeppnisaðstöðu stofnana og fyrirtækja, skiptingu rannsóknarfjármagns, veitingu rannsóknarleyfa og meðferð rannsóknargagna, útboð þjónusturannsóknna og ekki síst tilkomu og skipulag kennslu í fornleifafræði við Háskóla Íslands.

Kennsla í fornleifafræði var tekin upp við Háskóla Íslands árið 2002. Gagnrýnt hefur verið að námsbrautin hafi sterk tengsl við Fornleifastofnun Íslands ses. og að það séu að stærstum hluta starfsmenn Fornleifastofnunar sem sjái um kennslu í fornleifafræði við Háskóla Íslands. Starfsmenn

<sup>21</sup> Þingskjal 1344. (2000-2001). Nefndarálit menntamálanefndar. Mál 233.

<sup>22</sup> Þjóðminjalög nr. 107/2001.

námsbrautarinnar hafa komið að fjölmörgum fornleifarannsóknum á vegum Fornleifastofnunar Íslands ses. og eru umsækjendur um styrki í opinbera sjóði til þeirra rannsókna. Sækja fastir starfsmenn Háskóla Íslands auk þess um styrki í opinbera samkeppnissjóði til úrvinnslu rannsókna sem fram fóru á vegum Fornleifastofnunar Íslands ses. með tilvísun til og með heimilisfang í Háskóla Íslands.<sup>23</sup>

Með tilkomu kennslu í fornleifafræði við Háskóla Íslands fjölgaði mjög í stétt fornleifafræðinga á áratugnum.

Um sama leyti og Fornleifavernd ríkisins var stofnuð voru samþykkt á Alþingi lög um Kristnihátíðarsjóð, en nánar er fjallað um fyrirkomulag og verkefni sjóðsins síðar í skýrslunni. Tilkoma sjóðsins hafði mikil áhrif á stöðu Fornleifaverndar ríkisins og stöðu stofnunarinnar hvað varðaði leyfisveitingar til rannsókna á friðlýstum fornleifum og fullyrða má að lögin hafi átt ríkan þátt í að veikja hina nýju stofnun frá upphafi. Á sama hátt má leiða að því líkum að fornleifasjóður sem stofnaður var í samræmi við þjóðminjalögin hafi einnig veikt faglegt úrskurðarvald Fornleifaverndar ríkisins. Í lögum um Kristnihátíðarsjóð voru nefndir til staðir sem rannsaka ætti með uppgrefti, ekki var tekið tillit til hvort um friðlýstar fornleifar væri að ræða, þ.e. fornleifar sem njóta áttu mestu verndar í samræmi við þjóðminjalög. Á fyrsta starfsári var Fornleifavernd ríkisins ætlað að veita leyfi til þessara rannsókna og á næstu árum fylgdu fleiri umsóknir um vísindalegar rannsóknir í kjölfar tilkomu fornleifasjóðs. Um þessar leyfisveitingar urðu nokkrar deilur og verður nánar greint frá þeim í umfjöllun um Kristnihátíðarsjóð. Almennt má þó segja að leyfisveitingar á tíma Fornleifaverndar ríkisins hafi stjórnast af styrkveitingum sjóða en ekki af sjónarmiðum um verndun fornleifa. Margrét Hermanns-Auðardóttir fornleifafræðingur deildi harðlega á minjavörsluna í nokkrum blaðagreinum árið 2002 og gagnrýndi þar hvernig staðið var að leyfisveitingum til fornleifarannsókna og hélt því m.a. fram að „fjárveitingar réðu þar ferðinni fremur en faglegt mat“.<sup>24</sup>

Lítið varð úr samvinnu Þjóðminjasafns Íslands og Fornleifaverndar ríkisins sem lagt var til grundvallar í nefndarálitum um frumvarp til þjóðminjalaga 2001.<sup>25</sup> Á fyrstu starfsárum stofnunarinnar deildi stofnunin þó húsnæði með Þjóðminjasafni Íslands að Lyngási í Garðabæ. Eftir að stofnanirnar fluttu að Suðurgötu verður ekki séð að leitast hafi verið við að samnýta aðstöðu eða auka samvinnu um þá þætti starfseminnar sem hefði mátt gagnast báðum stofnunum svo sem á sviði kirkjuminja, bóka-skjala- eða gagnasafns, né heldur á sviði miðlunar og fræðslu.

Fram að efnahagshruninu á Íslandi árið 2008 var mikil aukning í þjónusturannsóknum og skipulagstengdum fornleifaskráningum. Þjónusturannsóknir voru að stórum hluta boðnar út og kostaðar af framkvæmdaraðilum. Upplýsingar um raunkostnað rannsókna eða skráninga liggja ekki fyrir og erfitt er því að leggja mat á hversu mikill vöxturinn var í starfseminni hjá fyrirtækjum og sjálfstætt starfandi fornleifafræðingum á þessum tíma. Í fyrirliggjandi skýrslu er ekki yfirlit yfir fornleifaskráningar eða verkefni þeim tengdum og því verður ekki lagt mat á hversu mikill hluti starfsemi eða tekna einkafyrirtækja byggir á fornleifaskráningum. Þó má geta þess að um 60% af

<sup>23</sup> Hér má nefna rannsóknir Orra Vésteinssonar í Sveigakoti og Mjallar Snæsdóttur og Gavin Lucas í Skálholti sem dæmi. Sótt hefur verið um styrki til rannsókna Steinunnar Kristjánsdóttur lektors að Skriðuklaustri í nafni félags um Skriðuklaustursrannsóknir.

<sup>24</sup> Margrét Hermanns-Auðardóttir. (2002). Minjavernd á villigötum. *Morgunblaðið*. 10.11.2002.

<sup>25</sup> Þingskjal 1344. (2000-2001) Nefndarálit menntamálanefndar. Mál nr. 233.

rannsóknarskýrslum Fornleifastofnunar Íslands ses. og Fornleifafræðistofunnar ehf. eru skýrslur um fornleifaskráningar og fornleifakannanir. Leiða má að því líkur að fornleifaskráningar hafi hingað til verið ein helsta tekjulind sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og verður nánar fjallað um fjármögnun rannsókna síðar í skýrslunni.

Stórar þjónusturannsóknir sem fleiri fyrirtæki og fræðimenn bitust um urðu deiluefni meðal sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og má þar helst nefna verkefni á borð við fornleifarannsókn á byggingareit Alþingis við Tjarnargötu sem boðið var út árið 2008. Fyrsta útboði var hafnað þar sem tilboðin sem bárust þóttu of há og voru metin óaðgengileg fyrir verkkaupa. Var verkið boðið út á ný og lægri boð bárust.<sup>26</sup> Fornleifavernd ríkisins var Framkvæmdasýsla ríkisins til ráðgjafar við gerð útboðsgagna og kostnaðarmats. Í útboðsgögnum var tiltekið að minnst þriðjungur starfsmanna þyrftu að vera menntaðir fornleifafræðingar. Einnig var tiltekið að minjar frá elstu byggð væru undanskildar útboðinu og yrðu aukaverk ef til uppgraftar á slíkum minjum kæmi.

Þrátt fyrir að Fornleifastofnun Íslands ses. hafi á þessum tíma verið markaðsráðandi um hríð féll verkið í hendur verktakafyrirtækis sem ekki var sérhæft í fornleifarannsóknum. Ljósleiðir ehf. var með lægsta tilboðið, um 9% yfir kostnaðaráætlun, og fékk verkefnið. Fornleifastofnun Íslands ses. var hins vegar með hæsta tilboðið, um 48% yfir kostnaðaráætlun. Fornleifastofnun kærði Framkvæmdasýslu ríkisins til kærunevndar útboðsmála á þeim forsendum að Ljósleiðir ehf. uppfylltu ekki kröfur í útboðsgögnum og fyrirtækið hefði ekki tæknilega getu til að standa við skuldbindingar sínar.<sup>27</sup> Fór kærandi fram á að samningurinn við Ljósleiðara yrði lýstur ólögmaður og að nefndin léti uppi álit sitt á skaðabótaskyldu gagnvart kæranda. Kröfum kæranda var hafnað og það var álit nefndarinnar að Framkvæmdasýsla ríkisins væri ekki skaðabótaskyld gangvart Fornleifastofnun Íslands ses. Fornleifastofnun krafðist endurupptöku á málinu en kröfunni var hafnað.<sup>28</sup>

Á deilum vegna útboðs á uppgrefti við Alþingisreit var einnig önnur hlið sem snéri að tengslum Fornleifastofnunar Íslands ses. við Háskóla Íslands, en eins og áður er nefnt hafa tengsl stjórnarmanna og starfsmanna Fornleifastofnunar við námsbraut í fornleifafræði verið óskýr. Í kjölfar ábendinga Framkvæmdasýslu ríkisins um að starfsmenn HÍ hefðu sýnt framkomu eða háttsemi sem ekki væri í samræmi við starfsskyldur þeirra sem kennara við skólann sendi menntamálaráðuneytið erindi til rektors Háskóla Íslands sem tók málið til alvarlegrar skoðunar. Málið snérist um að forsvarsmenn Fornleifastofnunar Íslands, sem jafnframt voru starfsmenn Háskóla Íslands, áttu að hafa beitt nemendur í fornleifafræði við Háskóla Íslands þrýstingi, sem og íslenskan nema í doktorsnámi við CUNY háskólann í Bandaríkjunum sem er nán samstarfsstofnun Fornleifastofnunar, í þeim tilgangi að fá viðkomandi til að taka ekki þátt í útboði verkefnisins né heldur taka þátt í verkefninu á vegum Ljósleiðara ehf. Leiðbeinandi nemans við CUNY háskólann, Thomas McGovern, var nefndur samstarfsaðili í tilboði Fornleifastofnunar. Ekki var skorið úr málinu opinberlega en ljóst að það hafði margvíslegar og afdrifaríkar afleiðingar.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Framkvæmdasýsla ríkisins. (2012). Alþingi. Fornleifauppgreftur á Alþingisreit. Skilagrein. Janúar 2012.

<sup>27</sup> Kærunevnd útboðsmála. Mál nr. 10/2008. Úrskurður.

<sup>28</sup> Kærunevnd útboðsmála. Mál nr. 10/2008B. Úrskurður.

<sup>29</sup> Sigrún Ásmundsdóttir. (2009). Telja að FSÍ beiti lagalega og siðferðislega hæpnum aðferðum. *Morgunblaðið* 20.5.2009.

Á tímabilinu sem hér er til umfjöllunar komu til sögunnar fornleifafélög sem höfðu að markmiði að standa að fornleifarannsóknum í heimabyggð í þeim tilgangi að auka vægi menningartengdrar ferðapjónustu á staðnum. Rétt er að nefna tvö félög af þessu tagi. Hið þingeyska fornleifafélag sem stofnað var árið 2004. Félagið starfar í nánu samstarfi við Fornleifastofnun Íslands ses. sem er félaginu til ráðgjafar og sér um allar fornleifarannsóknir á vegum þess. Félagið sækir um fjármagn í sjóði og til Alþingis, en rannsóknirnar hafa ekki verið boðnar út líkt og þjónusturannsóknir. Verkefnaskrá félagsins fellur saman við nokkur af stærri áhersluverkefnum Fornleifstofnunar og forsvarsmanna hennar. Þingstaðir, kumlarannsóknir og leifar tengdar elstu landnámsbyggð eru sérstaklegar nefndar í verkefnaskránni. Fornleifafélag Barðstrendinga var stofnað árið 2007. Markmið félagsins er að beita sér fyrir fornleifarannsóknum og nýsköpun í menningartengdri ferðapjónustu á svæðinu. Félagið er í samstarfi við Fornleifastofnun Íslands ses. og sækir um fé til rannsókna í eigin nafni, en Fornleifastofnun framkvæmir allar rannsóknir á vegum félagsins. Starfsmaður Fornleifastofnunar á einnig sæti í stjórn félagsins.

### 3.3. Stjórnsýsla minjavörslu í nágrannalöndunum

Minjavernd og stjórnsýsla fornleifarannsókna er með ólíkum hætti í nágrannalöndum okkar. Á Norðurlöndunum er fornleifavernd nær alfarið á höndum hins opinbera og leyfisveitingar og undanþágur frá gildandi minjalögum háðar ströngu faglegu mati. Miðstýring minjaverndar er þar álitin nauðsynlegt verkfæri til að samræma framkvæmd laga, reglugerða og aðgerða í minjavörslunni. Fyrirkomulag stjórnsýslunnar á Íslandi líkist helst fyrirkomulaginu í Svíþjóð, en þó má fullyrða að þar er eftirlit og eftirfylgni embættis þjóðminjavarðar (Riksantikvarieämbetets) mun sterkari en raunin hefur verið hér á landi. Auk þess starfa einkafyrirtæki þar undir ströngum reglum og eftir stöðlum sem settir eru af yfirvöldum.

Í Danmörku fara allar þjónusturannsóknir fram á vegum viðurkenndra safna í umboði Kulturstyrelsen sem fer með stjórnsýslu minjaverndar. Af 95 söfnum sem fara með minjavernd fyrir hönd Kulturstyrelsen framkvæma 47 söfn fornleifarannsóknir. Kulturstyrelsen gegnir sama hlutverki og embætti þjóðminjavarða í Noregi og Svíþjóð. Verkefni Kulturstyrelsen eru m.a. ráðgjöf, leyfisveitingar, eftirlit með minjum, forgangsroðun verkefna, eftirlit með rannsóknum, fjárveitingar til rannsókna, friðanir minja og stefnumótun í minjavörslu.

Í Svíþjóð fara þjónusturannsóknir fram á vegum þjóðminjavarðar (Riksantikvarieämbetet, arkeologiska uppdragsverksamheten), viðurkenndra safna og einkafyrirtækja á samkeppnismarkaði í samræmi við strangan ramma reglna sem embætti þjóðminjavarðar setur, en vísindarannsóknir fara fram á vegum háskóla og safna. Embætti þjóðminjavarðar fer með minjavörslu á landsvísu, en svæðisbundið yfirvald í umboði stjórnvalda er hjá lénstjórnnum og staðbundið yfirvald hjá söfnum.

Í Noregi framkvæma fimm landshlutasöfn (sem öll eru í raun deild innan háskóla landshlutans) allar þjónusturannsóknir utan þeirra sem fram fara innan skilgreindra miðaldaborga og miðaldakirkjugarða. Rannsóknarstofnun riksantikvarens (NIKU) fer með rannsóknir miðaldaminja í borgum og kirkjugörðum. Fornleifafræðingar á vegum fylkisstjórna framkvæma fornleifafráningar og -kannanir. Fræðimenn utan háskólasafnanna geta að fenginni faglegru umsögn fornleifafræðinga viðkomandi safns sótt um rannsóknarleyfi til þjóðminjavarðar. Einkafyrirtæki og sjálfstætt starfandi

fornleifafræðingar hafa ekki aðgang að þjónusturannsóknum en taka þátt í verkefnum á borð við umhverfismat og ráðgjöf til landeiganda og framkvæmdaraðila og í undantekningartilfellum sérstökum skráningarverkefnum. Minjavarslan í Noregi er miðstýrð og eru engar breytingar fyrirhugaðar á því fyrirkomulagi. Sú miðstýring hefur heldur aukist á síðustu árum og hefur Riksantikvaren sem fer með minjavörsluna og leyfisveitingar nú einnig lagt háskólasöfnunum strangar línur hvað kostnaðaráætlanir þjónusturannsóknna varðar. Að auki hefur söfnunum verið gert að leggja fram faglega áætlun og stefnu um þjónusturannsóknir á þjónustusvæði hvers safns.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Faglig program for forvaltningsvirksomheten. Slíkar áætlanir voruð gerðar fyrir öll landshlutasöfnin að tilhlutan Riksantikvaren á tímabilinu 2005-2009.

#### 4. Stefna stjórnvalda í minjavernd

Skilgreind og yfirlýst stefna stjórnvalda í minjavernd á Íslandi er ekki til önnur en sú sem birtist í lögjöf um verndun fornleifa, en einnig má segja að stefna í minjavernd birtist í fjárveitingum til málaflokksins sem og í úthlutunarreglum opinberra sjóða sem veita fé til minjaverndar og fornleifarannsóknna. Stefna stjórnvalda getur einnig birst í reglugerðum um þjóðminjavörslu og eftirfylgni þeirra. Loks má fullyrða að stefna stjórnvalda í minjavernd birtist ekki síst í leyfisveitingum til fornleifarannsóknna.

Samkvæmt fyrstu grein þjóðminjalaganna frá 2001 var það vilji stjórnvalda að koma menningararfinum óspilltum til komandi kynslóða; minjar eigi að vernda eftir föngum í eigin umhverfi, auðvelda eigi aðgang og kynni þjóðarinnar af menningarsögulegum minjum og jafnframt eigi að greiða fyrir rannsóknum á þeim.<sup>31</sup>

Í raun fjölgaði leyfum til fornleifarannsóknna mjög mikið á gildistíma laganna og gerðar hafa verið umfangsmiklar rannsóknir á friðuðum og friðlýstum fornleifum án þess að framvindu og lokum rannsóknanna hafi verið fylgt eftir af stjórnvöldum. Opinberar fjárveitingar til fornleifarannsóknna hafa á sama tíma verið í höndum nefnda og ráða þar sem sjaldan hafa átt sæti starfandi fornleifafræðingar eða sérfræðingar í minjavernd. Fornleifasjóður sem stofnaður var með lagasetningunni árið 2001 hafði það hlutverk að stuðla að varðveislu og rannsóknum á fornleifum og forngrípum, en hann var veikburða og hafði ekki yfir nægilegu fjármagni að ráða til að geta uppfyllt hlutverk sitt nema að takmörkuðu leyti.

Í 2. grein þjóðminjalaga nr. 107/2001 segir að þjóðminjavörður og forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins starfi saman að "mörkun stefnu og gerð langtímaáætlunar um þjóðminjavörsluna í heild".<sup>32</sup> Þetta hefur ekki komið til framkvæmdar.

Árið 2004 var Fornleifavernd ríkisins falið af menntamálaráðherra að hefja vinnu við stefnumörkun á sviði fornleifaverndar. Verkefnið var tvíþætt. Annars vegar átti að setja opinbera stefnu á sviði fornleifaverndar og hins vegar átti að leggja fram starfsstefnu fyrir Fornleifavernd ríkisins sem framkvæmdaraðila ríkisins á sviði minjaverndar og minjavörslu í landinu.<sup>33</sup> Stofnaður var stýrihópur um verkefnið og í lok ársins 2005 lágu drög að stefnu stjórnvalda í fornleifavernd á Íslandi 2006-2011 fyrir. Í skjalinu er að finna metnaðarfulla og vel unna stefnu með skýrum markmiðum og um leið eru tillögur um leiðir að markmiðunum kynntar. Þessi stefna tók hins vegar aldrei gildi.

Í árslok 2007 var frekari vinnu við stefnuna frestað þar til ný lög um menningarminjar lægju fyrir. Vinna við undirbúning frumvarps til nýrra laga um menningarminjar hófst á sama tíma og drögin að stefnu stjórnvalda í fornleifavernd lágu fyrir, en það liðu hins vegar 6 ár áður en ný lög urðu að veruleika. Þegar drögin eru borin saman við raunveruleika starfstíma Fornleifaverndar ríkisins má sjá að stofnunin hefur ekki unnið að þeim markmiðum sem þar eru sett fram, en engu að síður var skjalið birt á vef Fornleifaverndar ríkisins þann 29.12.2011 undir heitinu „Fornleifavernd á Íslandi - stefna

<sup>31</sup> Þjóðminjalög nr. 107/2001.

<sup>32</sup> Þjóðminjalög nr. 107/2001.

<sup>33</sup> Fornleifavernd á Íslandi. Greinargerð með stefnu stjórnvalda 2006-2011. Bls.4 (Óútgefin drög).



2006-2011".<sup>34</sup> Markmiðin sem skilgreind eru í drögunum eru tímalaus og geta því staðið undir nafni stefnunnar þegar og ef hún tekur gildi óbreytt. Hins vegar standa þær leiðir að markmiðunum sem þar eru tíundaðar nú eftir sem minnisvarði um áætlanir sem ekki gengu eftir.

Helstu markmið voru í drögunum skilgreind með eftirfarandi hætti:

1. Stjórnvöld vilja gera viðeigandi ráðstafanir til að fornleifum og öðrum menningarminjum sé skilað í góðu ástandi til komandi kynslóða og kappkosta að opinberar ákvarðanir hafi hagsmuni menningararfsins að leiðarljósi og að verkefnum verði forgangsraðað í samræmi við þá hagsmuni.
2. Íslensk stjórnvöld vilja styrkja vitund manna um að fornleifar eru mikilvæg auðlind og stuðla að auðugra mannlífi með því að leggja rækt við þau verðmæti sem í minjunum felast.
3. Öflug kennsla í fornleifafræði við íslenska háskóla, góðar aðstæður til fornleifarannsókna í landinu og virk tengsl við alþjóðlegt vísindasamfélag eru forsenda þess að fornleifavernd í landinu sé byggð á bestu þekkingu á hverjum tíma.
4. Íslensk stjórnvöld vilja glæða skilning manna á að verndun fornleifa og frampróun samfélags eru ekki andstæðir hagsmunir heldur gagnkvæmur virðisauki.
5. Stefnt er að breiðri samstöðu allra sem standa að skipulagi og hvers konar framkvæmdum um að taka sameiginlega ábyrgð á fornleifum og setja sjónarmið fornleifaverndar jafnfætis öðrum hagsmunum.
6. Íslensk stjórnvöld vilja tryggja sjálfbæra nýtingu og verndun verðmæta í umhverfinu, þar á meðal fornleifa og menningarlandslags og hvetja til þess að horft verði til framtíðar fremur en að skammtímahagsmunir ráði ferðinni.
7. Náttúruöfl eru sífellt að eyða minjum og hættur af manna völdum í dag eru allt aðrar en fyrr vegna breyttra búskaparháttar og þjóðfélagsmyndar. Markmið fornleifaverndar er að fyrirbyggja og takmarka tjón á fornleifum af völdum manna og náttúru.
8. Varðveita skal til framtíðar úrval minja sem endurspeglar breiddina í samfélaginu á hverjum tíma og sýna þróun þess frá upphafi byggðar, ásamt því að túlka þau samfélagslegu og menningarlegu gildi sem almenn samstaða er um að séu mikilvæg.

Alls voru skilgreindar og lagðar til 36 leiðir að þessum markmiðum. Þegar þær eru bornar saman við starfsemi Fornleifaverndar ríkisins kemur hins vegar í ljós að 29 af leiðunum hefur ekki verið fylgt. Þær sjö sem eftir standa á listanum komu ekki til skoðunar í þessari skýrslu og ekki verður lagt mat á hvort þær hafi komið til framkvæmdar.

Hér ber að undirstrika að stefnan tók aldrei gildi og að hvorki Fornleifavernd ríkisins né öðrum stjórnvöldum á sviði fornleifaverndar bar skylda til að fylgja henni í starfsemi sinni. Þó hefur vissulega verið svigrúm til að vinna í samræmi við þessar tillögur í ýmsu því er viðkemur fornleifavernd, leyfisveitingum, skipulagsmálum, miðlun og öðrum þáttum. Ekki verður ráðið af fyrirbyggjandi gögnum að svo hafi verið gert. Leiðirnar fólust í aðalatriðum í eftirfarandi þáttum:

- Fornleifaskráning verði forgangsverkefni,
- Áhersla verði á rannsóknir sem ekki hafa í för með sér eyðingu fornleifa,
- Opinberu fjármagni verði beint til úrvinnslu rannsókna,
- Aukið fjármagn verði veitt til viðhalds friðlýstra fornleifa,
- Eftirfylgni erlendra samninga á sviði fornleifaverndar,

<sup>34</sup> Vefur Fornleifaverndar ríkisins var endurnýjaður og ný vefsíða tekin í gagnnið um miðjan október 2012, fjórum mánuðum eftir að ljóst varð að stofnunin yrði lögð niður með gildistöku laga um menningarminjar 1.1.2013. Skjalið var þann 22.10.2012 að finna á slóðinni:

<http://vu2055.andrew.1984.is/index.php/en/fornleifavernd/utgafa/viewcategory/7-loeg-og-reglur>

- Rafræn stjórnsýsla í fornleifavernd,
- Starfsemi stofnunarinnar verði eflid á landsvísu,
- Aukin miðlun og fræðsla,
- Aukið aðgengi að fornleifaarfinum fyrir alla,
- Endursköpun sögunnar verði beint í faglegan farveg,
- Samráð um staðarval fyrir vettvangsskóla,
- Efling símenntunar,
- Fjármögnun vísindarannsókna verði eflid,
- Þróun aðferðafræði til rannsókna sem ekki hafa í för með sér eyðileggingu fornleifa,
- Úttekt á stöðu fornleifaverndar í samfélaginu,
- Samvinna við fulltrúa ferðaþjónustu og menningarmála í héraði,
- Samvinna og samþætting fornleifaverndar og skipulagsmála í héraði,
- Gerðar verði staðbundnar minjaverndar áætlanir,
- Megináhersla verði á að rannsóknir minja sem eru í hættu vegna framkvæmda eða ágangs náttúruafla,
- Skrá um friðlýstar fornleifar frá 1990 verði endurskoðuð og viðhlítandi ráðstafanir gerðar varðandi minjarnar.

Skortur á skilgreindri stefnu stjórnvalda um verndun fornleifa og skortur á faglegri stefnu um leyfisveitingar, um forgangsröðun mikilvægis fornleifa og minjaflokka kemur í veg fyrir markvissa fornleifavernd. Ekki er hægt að neita eða hamlu gegn umsóknum um leyfi til rannsókna á tilteknum tegundum fornleifa með vísan í verndarstefnu. Ekki er heldur unnt að vísa í yfirlit eða mat á þekkingarstöðu á ákveðnum minjaflokkum til að auðvelda faglegt mat á mikilvægi rannsóknarspurninga í umsóknum.

Á meðan ekki lá fyrir staðfest stefna stjórnvalda í fornleifavernd skorti Fornleifavernd ríkisins sem stjórnsýslustofnun forsendur til að hafna umsóknum um rannsóknarleyfi og var því í veikari stöðu en ella hefði verið til að móta val og framgang verkefna innan málaflokksins.

## 5. Leyfi til fornleifarannsóknna

Í kjölfar nýrra þjóðminjalaga 1989 og skipan fornleifanefndar árið eftir voru settar reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna.<sup>35</sup> Í 1. gr. þeirra var kveðið á um að fornleifanefnd skyldi fjalla um og veita leyfi til staðbundinna og tímabundinna fornleifarannsóknna. Rannsakendur skyldu sækja um leyfi til nefndarinnar á eyðublöðum þar sem gera þurfti grein fyrir ýmsum formsatriðum auk rannsóknarmarkmiða. Skilmálar rannsóknarleyfis voru umfangsmiklir og lögðu skýra ábyrgð á hendur leyfishafa. Leyfið var persónulegt og ekki framseljanlegt. Rannsókn skyldi fara fram undir beinni stjórn og eftirliti leyfishafa enda var hann persónulega ábyrgur fyrir henni. Meðal mikilvægra ákvæða í skilmálunum var að gögn, gripi og yfirlitsskýrslu skyldi afhenda fornleifadeild Þjóðminjasafns Íslands innan árs. Endurnýjun rannsóknarleyfis var háð því að þessi skilyrði væru uppfyllt. Að auki var rannsakendum gert að birta niðurstöður rannsóknar innan fimm ára frá afhendingu gagna og gripa.

Frá upphafi spunnust deilur um reglurnar og hlutverk fornleifanefndar við veitingu leyfanna og voru bæði fræðimenn og nefndarformaður ötulir við blaðaskrif um málefnið sumarið 1990.<sup>36</sup> Sérlega þótti vegið að erlendum fræðimönnum en umsókn Thomas H. McGovern um leyfi til áframhaldandi rannsókna á öskuhaugum á Ströndum var hafnað af bæði formanni fornleifanefndar og af þjóðminjaráði. Menntamálaráðuneytið skar að lokum úr um að McGovern skyldi heimilt að ljúka rannsókn sinni og fornleifanefnd var gert að veita leyfið.

Áður en fornleifanefnd tók til starfa hafði þjóðminjavörður veitt leyfi til fornleifarannsóknna og höfðu tveir aðilar þegar hlotið leyfi þjóðminjavarðar til rannsókna sumarið 1990. Var þeim gert að sækja um að nýju í samræmi við 3 gr. þjóðminjalaganna sem tóku gildi 1. janúar 1990. Viðbrögð fræðimanna voru að saka nefndina um seinagang og að í stað þess að nefndin tæki afleiðingum seinagangsins sjálf væri hún að „gera mönnum lífið leitt“, mönnum sem allan tímann töldu sig vera að gera vel og rétt.“<sup>37</sup>

Reglurnar voru endurskoðaðar og nýjar reglur tóku gildi í febrúar 1996 með minniháttar breytingum og lagfæringum á orðalagi.<sup>38</sup> Helstu viðbæturnar í nýjum reglum voru að sett var inn ákvæði um að fornleifanefnd gæti sett skilyrði um forkönnun með tilraunagreftri. Einnig var settur inn fyrirvari um að taka skyldi tillit til þarfa rannsakanda á að halda gögnum og gripum lengur en eitt ár vegna samhengis og úrvinnslu rannsóknar. Að sama skapi var nú mögulegt að veita framlengingu á fresti til birtingar niðurstaðna innan fimm ára. Leyfishafi skyldi þó eiga fyrsta útgáfurétt um gögn og gripi í fimm ár frá lokum vettvangsrannsóknar. Eftir þann tíma skyldi efnið vera aðgengilegt öðrum vísinda- og fræðimönnum til rannsóknar og útgáfu.

Eftir að Fornleifavernd ríkisins tók til starfa voru reglurnar endurskoðaðar að nýju árið 2002.<sup>39</sup> Að undanskildri uppfærslu textans vegna tilkomu Fornleifaverndar ríkisins voru litlar breytingar gerðar á reglunum. Helstu viðbætur voru að nú var þess krafist að stjórnandi fornleifarannsóknar hefði minnst þriggja mánaða uppgrafterreynslu á Íslandi, greinargerð um gang rannsóknar í lok

<sup>35</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 320/1990.

<sup>36</sup> Á þriðja tug blaðagreina er að finna um málefni fornleifanefndar árið 1990.

<sup>37</sup> Bjarni F. Einarsson og Vilhjálmur Örn Vilhjálmsson. (1990). Innlegg í umræðuna um íslenska fornleifafræði. *Morgunblaðið* 7.11.1990. bls. 38.

<sup>38</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 157/1996.

<sup>39</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 292/2002.

vettvangsrannsóknar skyldi skila til Fornleifaverndar í þeim tilgangi að stofnunin gæti gefið út yfirlit yfir rannsóknir hvers árs og að auki var bætt við ákvæði um að Fornleifavernd ríkisins gæti afturkallað rannsóknarleyfi ef í ljós kæmi að ekki væri faglega staðið að rannsóknnum að mati eftirlitsmanna stofnunarinnar.

Árið 2006 var aftur komið að endurskoðun reglna um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna og voru helstu breytingar að þessu sinni þær að Fornleifavernd ríkisins hafði nú heimild til að fallast á umsókn að hluta eða með skilyrðum.<sup>40</sup> Einnig var settur frestur til leyfisumsóknna, en sækja skyldi um leyfi minnst 14 dögum áður en ætlað væri að hefja vettvangsrannsókn. Í stað þess að krafist væri þriggja mánaða reynslu við uppgröft á Íslandi áskildi Fornleifavernd ríkisins sér nú rétt til að líta til þekkingar og reynslu við veitingu leyfa. Einnig var sú breyting gerð frá fyrri reglum að nú skildi afhenda Fornleifavernd ríkisins gripi og sýni en stofnunin fæli svo þjóðminjaverði varðveislu þeirra. Til viðbótar útgáfuréttar leyfishafa á niðurstöðum rannsóknna innan fimm ára var nú tiltekið að sýningar á rannsóknarefninu skyldu ekki settar upp innan þess tíma án samþykkis leyfishafa.

Minniháttar breyting var loks gerð á reglum um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna vorið 2012 að gefnu tilefni, en eftirfarandi grein var bætt við skilmála um leyfi til fornleifarannsóknna: „Ekki er veitt leyfi til nýrra vísindarannsóknna hafi umsækjandi ekki fullnægt kröfum Fornleifaverndar ríkisins um skil á útgefnu efni, gögnum og gripum og um birtingu lokaskýrslu um fyrri fornleifarannsóknir sínar, sem veitt hefur verið leyfi til.“<sup>41</sup>

Umsóknnum um leyfi til fornleifarannsóknna hefur einungis verið hafnað í undantekningartilfellum allan þann tíma sem þessi skýrsla nær til, og á það jafnt við um tímabilið 1990-2001 þegar fornleifanefnd fór með leyfisveitingar og tímabilið 2002-2010 þegar leyfisveitingar voru í höndum Fornleifaverndar ríkisins. Umsóknnum sem hafnað var í fyrstu vegna formgalla eða ófullnægjandi upplýsinga voru samþykktar þegar skilyrði voru uppfyllt.

Fornleifanefnd reyndi frá upphafi að sporna við rannsóknnum á friðlýstum fornleifum. Í umsögn um umsókn um rannsókn á friðlýstum fornleifum árið 1991 sagði nefndin að fræðilegur grundvöllur umsóknar um gröft í friðaðar eða sérlega merkar fornleifar, sem ekki eru í hættu vegna rasks af völdum manna eða náttúru verði að vera afar traustur. Markmiðið með rannsókninni verði að vera mjög vel rökstutt fræðilega og lýsing á markmiði verði að miðast við rannsóknarefnið sjálft, þ.e. umræddar minjar, og má ekki vera svo almennt orðuð að átt geti jafnt við um aðrar rannsóknir. Ljóst verði að vera hvers vegna þykir brýnt að grafa í þessar minjar öðrum fremur. Enn fremur segir í sömu umsögn að leyfi til fornleifarannsóknna verði ekki veitt af öðrum ástæðum en faglegum nema fornleifarnar liggja undir skemmdum.<sup>42</sup>

Þarna kom skýrt fram kjarni fornleifaverndar og sú afstaða sem ætti skilyrðislaust að liggja til grundvallar við mat og meðferð stjórnvalda á umsóknnum um leyfi til fornleifarannsóknna og eyðingu fornleifa.

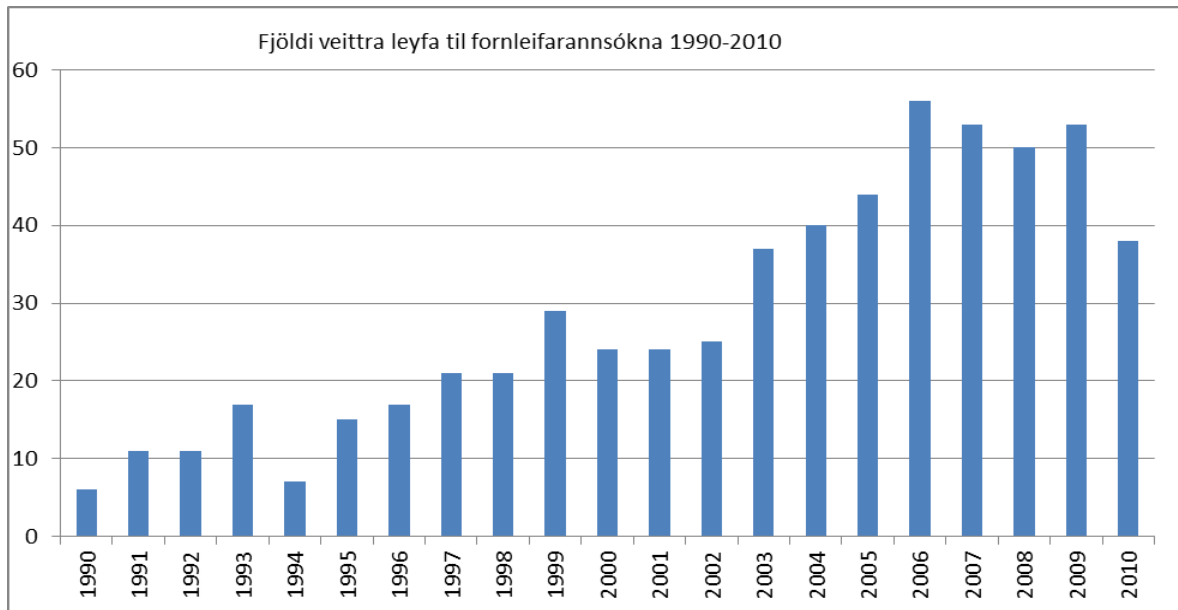
<sup>40</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 390/2006.

<sup>41</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 411/2012.

<sup>42</sup> Skjalasafn fornleifanefndar. Umsögn um nýja umsókn dags. 30. júlí 1991 frá Adolphi Friðrikssyni um fornleifarannsókn að Hofsstöðum í Mývatnssveit.

## 5.1. Veitt leyfi

Alls voru gefin út 599 leyfi til fornleifarannsókna á tímabilinu 1990-2010 eða að meðaltali 28,5 leyfi á ári. Þessar tölur gefa ekki allskostar rétta mynd af fjölda rannsókna á öllu tímabilinu þar sem mikill munur er á fjölda leyfa milli áratuga. Frá 1990-2001 voru gefin út 203 leyfi eða að meðaltali 16,9 leyfi á ári, en frá 2002-2010 voru útgefin leyfi 396 talsins eða 44 að meðaltali á ári. Eins og sjá má af súluritinu hér á eftir fjölgar leyfum jafnt og þétt þar til árið 2003 er umtalsverð fjölgun verður allt fram til ársins 2009.



Mynd 1. Fjöldi veittra leyfa til fornleifarannsókna árlega á tímabilinu 1990-2010.

Á starfstíma fornleifanevndar 1990-2001 voru veitt 203 leyfi til fornleifarannsókna eða að meðaltali 16,9 leyfi á ári, eins og fyrr segir. Leyfið gildi í eitt ár í senn og sækja þurfti því um leyfi árlega fyrir stærri rannsóknir. Ekki er um að ræða 203 rannsóknarverkefni heldur 203 vettvangsrannsóknir eða rannsóknartímabil. Fjöldi leyfa samsvarar því ekki fjölda rannsóknarstaða þar sem einstök leyfi geta átt við fleiri en einn rannsóknarstað. Fjöldi veittra leyfa á ári hverju jókst á tímabilinu sem um ræðir. Fyrir 1995 var fjöldi veittra leyfa ójafn milli ára en frá 1995 má sjá að útgefnum leyfum fjölgar jafnt og þétt, og við lok tímabilsins eru útgefin leyfi allt að fjórum sinnum fleiri á ári en við upphaf tímabilsins.

Eftir að Fornleifavernd ríkisins tók við útgáfu leyfa frá árinu 2002 og út árið 2010 voru gefin út 396 leyfi eða að meðaltali 44 leyfi á ári. Fjöldi veittra leyfa jókst áfram jafnt og þétt til ársins 2009 og áhrifa efnahagshrunsins á Íslandi haustið 2008 fór ekki að gæta að fullu við leyfisveitingar fyrr en árið 2010 er veittum leyfum fækkaði hér um bil til jafns við fjölda veittra leyfa á árunum 2003/2004.

Leyfi eru almennt gefin út í samræmi við umsókn. Ekki virðist hafa verið gert gagnrýnt faglegt mat á innihaldi umsóknar eða hvort þær minjar sem tiltekna voru í umsókn væru til þess fallnar að svara rannsóknarspurningunni sem lögð er til grundvallar. Þar sem ekki var til fagleg stefna í fornleifavernd á Íslandi var heldur ekki grundvöllur fyrir að Fornleifavernd ríkisins neitaði eða takmarkaði leyfisveitingar á tilteknum tegundum fornleifa öðrum en þeim sem njóta verndar friðlýsingar.

Fornleifavernd ríkisins hefur í nokkrum tilfellum hafnað umsóknum um leyfi til rannsókna sem varða friðlýstar fornleifar. Eins og nánar verður fjallað um síðar voru rannsóknarverkefni styrkt af Kristnihátíðarsjóði að hluta fornleifarannsóknir á friðlýstum fornleifum. Rannsóknarstaðirnir voru tilteknir í lögum um sjóðinn og um var að ræða helstu sögustaði Þjóðarinnar. Viðleitni Fornleifaverndar ríkisins til að sporna við umfangsmiklu raski á einum helsta helgistað Íslands, Þingvöllum, mætti sterkri mótstöðu bæði hjá rannsóknaraðila og Þingvallanefnd með fyrirverandi menntamálaráðherra og formann Þingvallanefndar í broddi fylkingar. Á sama tíma og verkefninu var ýtt úr vör var undirbúningur að tilnefningu Þinvalla á heimsminjaskrá kominn vel á veg. Árið 2003 veitti Fornleifavernd ríkisins skilyrt leyfi til rannsókna á Þingvöllum í þeim tilgangi að takmarka rask á friðlýstum fornleifum eins og unnt væri án þess að skerða rannsóknargildi verkefnisins. Brást verkefnisstjóri illa við og kvartaði til fornleifanefndar á þeim forsendum að Fornleifavernd ríkisins væri ekki heimilt að takmarka eða skilyrða leyfin. Ekki er að finna í heimildum að fornleifanefnd hafi úrskurðað í málinu og rannsóknin fór fram samkvæmt rannsóknaráætlun.

Í kjölfar þess að Þingvellir voru teknir inn á heimsminjaskrá árið 2004 veitti Fornleifavernd á ný takmarkað leyfi til rannsókna á fornleifum á Þingvöllum. Verkefnisstjóri snéri sér til Þingvallanefndar sem í svarbréfi undirrituðu af formanni nefndarinnar, Birni Bjarnasyni, til Fornleifastofnunar Íslands ses. fullyrta að „Fornleifastofnun Íslands hefur heimild til að ljúka rannsóknarverkefni á Miðmundartúni og Biskupshólum sumarið 2005.“<sup>43</sup> Með þessu tók Þingvallanefnd, með þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra í forsvari, sér vald framyfir stjórnsýslustofnunina sem heyrði undir annað ráðuneyti og sem lögum samkvæmt fór með veitingu leyfa til allra fornleifarannsóknna í landinu. Í kjölfarið var fyrri leyfisveiting stofnunarinnar endurskoðuð og leyfið var veitt í samræmi við umsókn.

Ýmis fleiri dæmi eru um ógagnrýna leyfisveitingu til rannsókna. Meðal slíkra má m.a. nefna rannsóknarverkefni Náttúrustofu Vestfjarða á Strákatanga í Steingrímsfirði. Rannsóknin miðar að því að rannsaka fornleifar sem tengjast hvalveiðum Baska á Íslandi á 17.öld. Rannsóknin hefur staðið frá árinu 2005 og grafið hefur verið í tóftir, lýsisbræðsluofn, vinnupall og tvö kuml. Kumlin virðast hafa verið uppgötvuð 2008 og í rannsóknarskýrslu þessa árs segir: „There is still the small house to the southwest of the main complex, the other tryworks further out on the peninsula and the two graves discovered in 2008. In 2009 the house to the southwest and the graves will be excavated.“<sup>44</sup> Grafirnar eru hvorki staðsettar né nefndar í skýrslunni að öðru leyti. Í rannsóknarskýrslu árið eftir segir hins vegar: „...a survey was carried out during the 2009 season to search for a possible grave site of whalers. A grave was indeed found but it was quite a surprise when it proved to be a pagan grave dating to the Viking age. To the southwest of the whaling station, about 60 meters, are a few hillocks. These hillocks look quite natural but the top of them seems to have fallen in. It was decided to test one of these hillocks to see if a grave site could be found.“<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Bréf Þingvallanefndar til Fornleifastofnunar Íslands ses., dags. 10. júní 2005.

<sup>44</sup> Magnús Rafnsson og Ragnar Edvardsson. (2009). *Foreign Whaling in Iceland Archaeological Excavations at Strákatangi in Hveravík, Kaldrananeshreppi 2008 Data Structure Report* (NV 1-09) Náttúrustofa Vestfjarða, bls. 10.

<sup>45</sup> Magnús Rafnsson og Ragnar Edvardsson. (2010). *Foreign Whaling in Iceland Archaeological Excavations at Strákatangi in Hveravík, Kaldrananeshreppi 2009 Data Structure Report* (NV 5-10) Náttúrustofa Vestfjarða, bls. 6.

Ein af mögulegum gröfum hvalveiðimanna var rannsökuð og í ljós kom að um raskað kuml frá víkingaöld var að ræða. Í umræðu um kumlið segir réttilega að um mikilvægan fund sé að ræða, enda séu ekki áður fundin kuml á þessum slóðum.<sup>46</sup> Hins vegar er hvergi tekið fram hvort og hvernig kumlið tengist rannsóknum á hvalveiðiminjunum, né heldur er stofnað til nýs verkefnis vegna fundarins. Í umsókn um leyfi til áframhaldandi rannsóknar árið 2010 segir: „Áætlað er að rannsóknin 2010 miðist að því að ganga frá þeim uppgraftarsvæðum sem þegar hafa verið rannsökuð og gera könnun á kumli sem stendur aðeins austar en rænda kumlið frá 2009.“<sup>47</sup> Ekki eru færð rök fyrir því í umsókninni að kumlið tengist rannsóknum á hvalveiðiminjum 17. aldar. Leyfið var veitt samkvæmt umsókn og var hvorki takmarkað né skilyrt við hvalveiðiminjarnar.

Ekki er að sjá að Fornleifavernd ríkisins hafi nema í undantekningartilfellum haft eftirlit með því hvort farið hafi verið að skilyrðum leyfis, né heldur hvort grafið hafi verið í aðrar minjar en þær sem tiltekna eru í umsókn.

Þá eru einnig dæmi um að grafið hafi verið í fornleifar án þess að tilskilið leyfi hafi legið fyrir. Í framvinduskýrslu Adolfs Friðrikssonar um kumlarannsóknir sem birt var árið 2004 er greint frá rannsókn á meintu kumli við Hrísheima í landi Baldursheims í Mývatnssveit.<sup>48</sup> Skýrsla um uppgröftinn kom út árið 2011, 9 árum eftir vettvangsrannsóknina.<sup>49</sup> Ekki verður séð af fyrirbyggjandi gögnum að Fornleifavernd ríkisins hafi gefið út leyfi til rannsóknarinnar. Þess má einnig geta að rannsókn Fornleifastofnunar Íslands ses. á búsetuleifum á Hrísheimum fór fram án leyfis árið 2003 þar sem verkefnisstjóra láðist að sækja um leyfi. Í leyfisumsókn sem barst eftir að rannsóknin fór fram er kumlið ekki tiltekið í lýsingu á rannsóknarstað.

Í maí 2012 var eins og áður sagði bætt við reglur um veitingu leyfa grein sem tiltekur að ekki verði veitt leyfi til nýrra vísindarannsókna hafi umsækjandi ekki uppfyllt kröfur um skil á gripum og gögnum fyrri rannsókna sinna.<sup>50</sup> Einungis er um að ræða hömlur á vísindarannsókni, þ.e. viðkomandi rannsóknaraðili getur enn fengið leyfi til þjónustu- og björgunarrannsókna þrátt fyrir að hafa ekki skilað niðurstöðum úr eldri rannsóknum.

## 5.2. Tegund rannsókna

Rannsóknir að baki veittum leyfum voru flokkaðar í fjóra flokka, þ.e. þjónusturannsóknir og framkvæmdaeftirlit sem tengjast framkvæmdum sem fyrirséð er að raska muni leifum, björgunaruppgræfti fornleifa sem eru í hættu að völdum náttúrafla eða annara ógna, vísindarannsóknir þar sem tilgangur rannsóknar er eingöngu að leita svara við rannsóknarspurningu og í óskilaflokk þar sem óljóst var af fyrirbyggjandi gögnum hver orsök rannsóknarinnar var. Af súluritinu hér að neðan má sjá að hlutfallslega flest leyfi voru gefin út vegna vísindarannsókna, rannsókna sem gerðar eru í þeim tilgangi einum að svara rannsóknaspurningum án þess að

<sup>46</sup> Sama. bls. 9.

<sup>47</sup> Umsókn um leyfi til fornleifarannsókna. Strákatangi 2010, bls. 4.

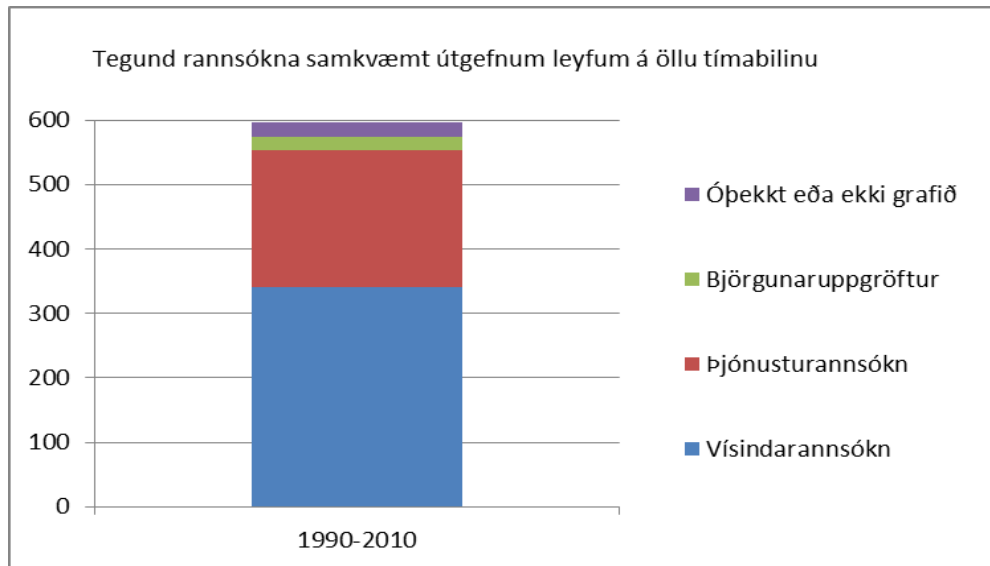
<sup>48</sup> Adolf Friðriksson. (2004). *Kuml og samfélag*. Framvinduskýrsla 2003. FS241-03261. Fornleifastofnun Íslands ses.

<sup>49</sup> Adolf Friðriksson. (2011). *Hrísheimahundurinn*. FS478-03262. Fornleifastofnun Íslands ses.

<sup>50</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna nr. 411/2012.

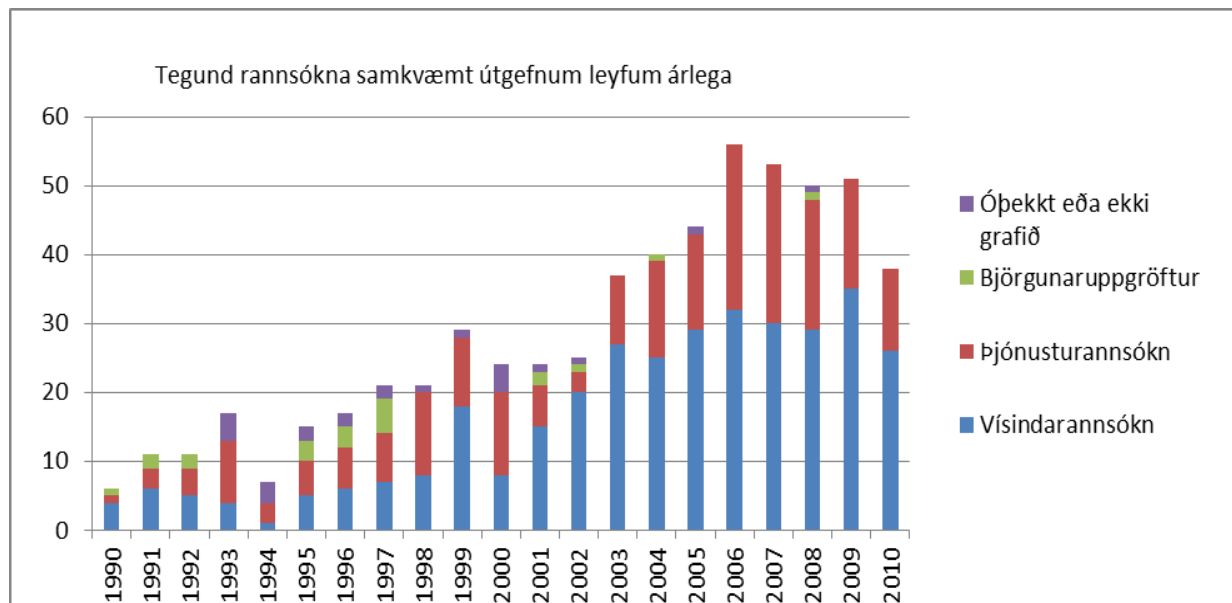
fornleifarnar væru í hættu. Sú staðreynd að vísindarannsóknir standa oft yfir í fleiri ár skýrir að hluta fjölda rannsóknarleyfa þeim tengdum. Þjónusturannsóknnum er oftast lokið á einu rannsóknartímabili og leyfi til þjónusturannsóknna eru því hlutfallslega færri.

Á tímabilinu 1990-2010 voru leyfi sem voru veitt til vísindarannsóknna samtals 56,9% allra leyfa, en 35% allra leyfa voru veitt til þjónusturannsóknna vegna framkvæmda.



Mynd 2. Leyfi til fornleifarannsóknna flokkuð eftir tegund rannsóknar.

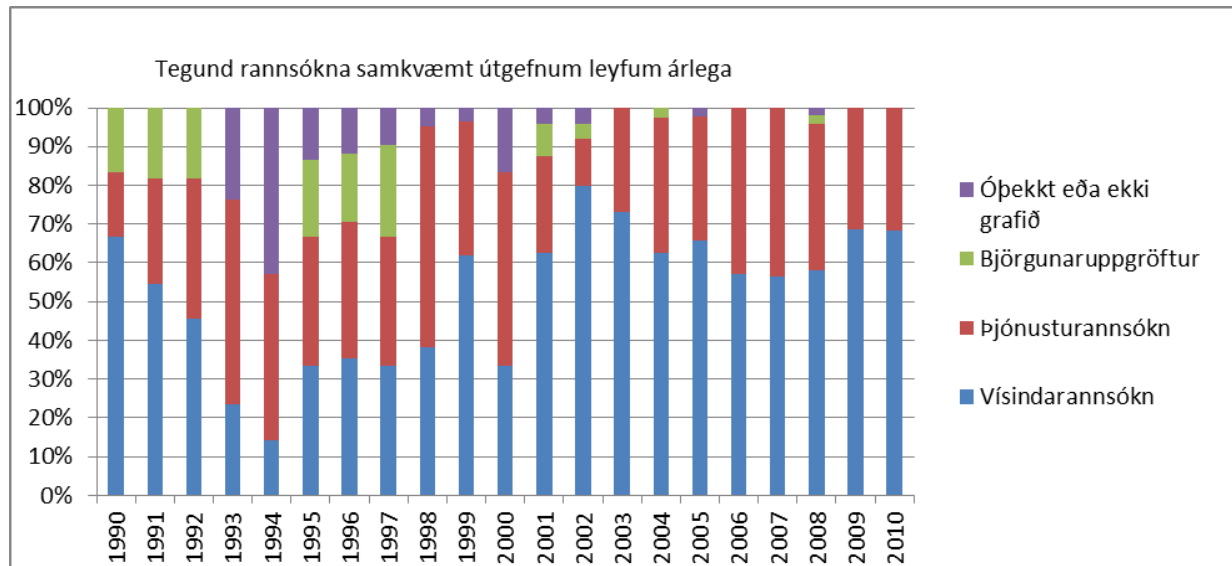
Dreifing veittra leyfa eftir tegundum rannsókna var ekki jöfn á tímabilinu og hér má sjá að fjöldi vísindarannsóknna eykst til muna frá árinu 2002. Þjónusturannsóknnum fjölgar einnig til muna frá árinu 2003.



Mynd 3. Tegund rannsókna samkvæmt fjölda útgefna leyfa árlega. Mikil fjölgun er á vísindarannsóknnum frá árinu 2002. Þjónusturannsóknnum fjölgar einnig til muna frá árinu 2003.



Þegar þróunin er skoðuð hlutfallslega breytist myndin aðeins og fjölgun vísindarannsókna er ekki eins áberandi í samanburði við fjölgun þjónusturannsókna. Þó má sjá að vísindarannsóknir eru í skýrum meirihluta rannsókna samkvæmt útgefnum leyfum allt frá árinu 2001 eða á bilinu 57% til 80%. Hlutfall þjónusturannsókna virðist ekki hafa breyst jafnákveðið milli ára, en það er allt frá 12% - 43% á sama tímabili. Gera má ráð fyrir að fækkun björgunarrannsókna og óþekktra fundaraðstæðna sjáist í hækkuðu hlutfalli þjónusturannsókna þar sem betri skráningar og skipulag kann að hafa leitt af sér minni þörf fyrir björgunarrannsóknir.



Mynd 4. Tegund rannsókna samkvæmt útgefnum leyfum árlega reiknað hlutfallslega.

### 5.3. Leyfishafar

Leyfishafar á tímabilinu 1990 -2000 voru ýmist einstaklingar í námi í fornleifafræði, sjálfstætt starfandi fræðimenn, starfsmenn fyrirtækja og stofnana eða erlendir fræðimenn.

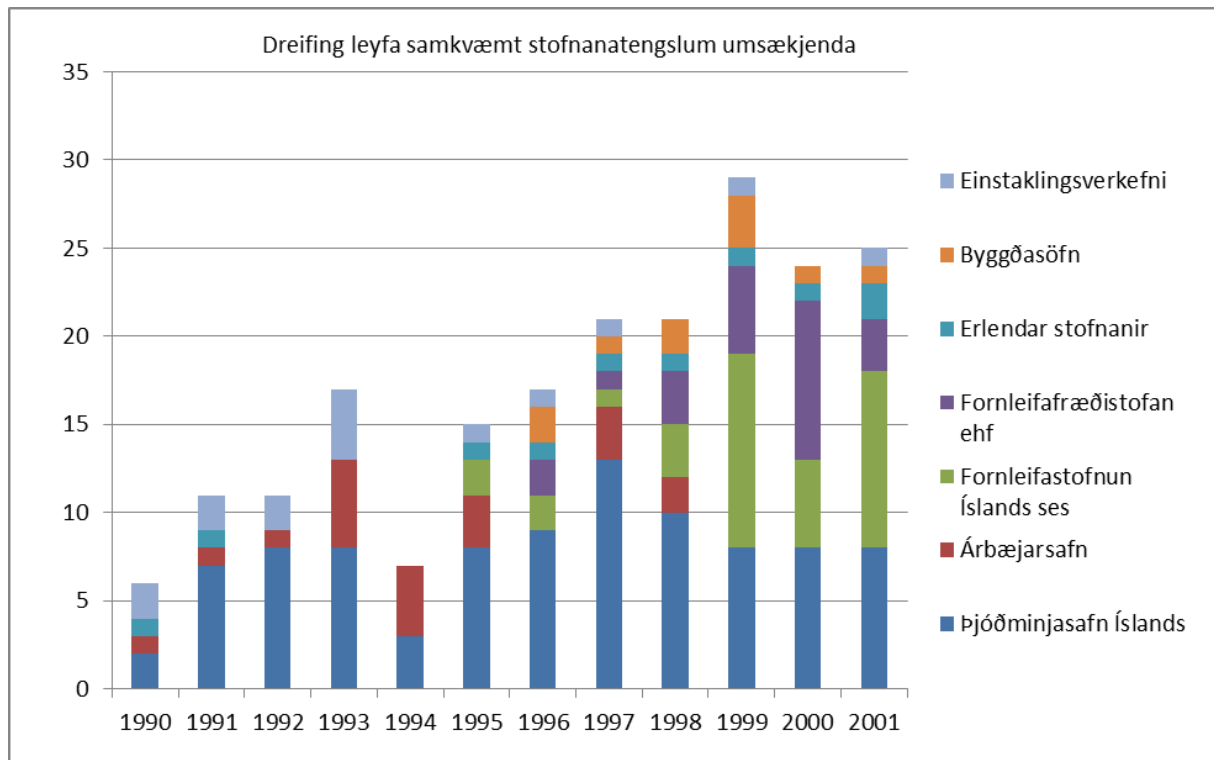
Af súluritinu hér á eftir (Mynd 5) má lesa hvernig útgefin leyfi dreifðust samkvæmt stofnanatengslum leyfishafa. Sjá má að samhliða tilkomu fyrirtækja á borð við Fornleifastofnun Íslands ses. og Fornleifafræðistofuna ehf. fjölga útgefnum leyfum til muna. Skýrist þetta fyrst og fremst af því að á sama tíma fjölga skipulagstengdum rannsóknarverkefnum og opinberar stofnanir sem áður framkvæmdu sjálfar rannsóknir fólu nú í auknum mæli einkafyrirtækjunum að framkvæma rannsóknir fyrir sína hönd. Þetta á sérlega við um rannsóknir Minjasafns Reykjavíkur, Árbæjarsafns, sem færðust nær allar á hendur Fornleifastofnunar Íslands ses. undir lok tímabilsins. Leyfum til einstaklingsverkefna, þ.e. rannsóknarverkefna á vegum sjálfstætt starfandi fræðimanna og námsverkefna íslenskra nema fækkaði hins vegar til muna eftir árið 1993. Í úttekkt sem unnin var fyrir menntamálaráðuneytið árið 1998<sup>51</sup> er fullyrt að rannsóknir einkaaðila hafið legið niðri á árunum 1993-1994 vegna stefnu sem fornleifanevnd setti árið 1992:

<sup>51</sup> Adolf Friðriksson og Anna Hermannsdóttir. (1998). *Fornleifar og stjórnsýsla*. Fjölrituð skýrsla. Bls. 24.

*Með hliðsjón af hagsmunum þjóðarinnar og rétti til menningararfleifðar sinnar telur fornleifanefnd rétt að fornleifarannsóknir með uppgreftri verði hér eftir aðeins gerðar á vegum Þjóðminjasafns Íslands eða vísindastofnana sem fornleifanefnd telur hafa fulla burði til að gæta ýtrustu fræðilegra krafna. Forstöðumaður rannsókna skal starfa hjá viðkomandi stofnun og vera persónulega ábyrgur fyrir þeim ásamt viðkomandi stofnun í samræmi við reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna.<sup>52</sup>*

Þegar umsóknir um leyfi eru skoðaðar kemur hins vegar í ljós að árið 1993 voru gefin út fjögur leyfi til einkaaðila sem þó nýttu ekki leyfin og rannsóknirnar fóru þar af leiðandi ekki fram. Engir einkaaðilar sóttu um rannsóknarleyfi árið 1994. Hluti þeirra fræðimanna sem fengið höfðu leyfi til rannsókna á eign vegum árin áður en stefnan var sett voru frá árinu 1994 í starfi hjá opinberum stofnunum og rannsóknarverkefni þeirra því kennd við viðeigandi stofnanir.

Leyfi til fornleifarannsókna á vegum Þjóðminjasafns Íslands voru um helmingur allra leyfa sem gefin voru út á þessu tímabili. Fjöldi leyfa til safnsins var nokkuð jafn allt tímabilið eða að meðaltali 7,6 leyfi á ári. Tilkoma einkafyrirtækja um mitt tímabilið virðist ekki hafa leitt til fækkunar á rannsóknarleyfum til Þjóðminjasafns Íslands. Hins vegar má sjá að undir lok tímabilsins eru ekki lengur gefin út nein leyfi til Minjasafns Reykjavíkur og skýrist það að miklu leyti af því að Minjasafnið lét fyrirtæki á samkeppnismarkaði um að framkvæma rannsóknir fyrir sína hönd innan borgarlandsins í auknum mæli er á leið á áratuginn. Í heildina má segja að leyfi til einkafyrirtækja eftir miðjan tíunda áratug síðustu aldar hafi komið sem hrein viðbót við leyfi Þjóðminjasafnsins.

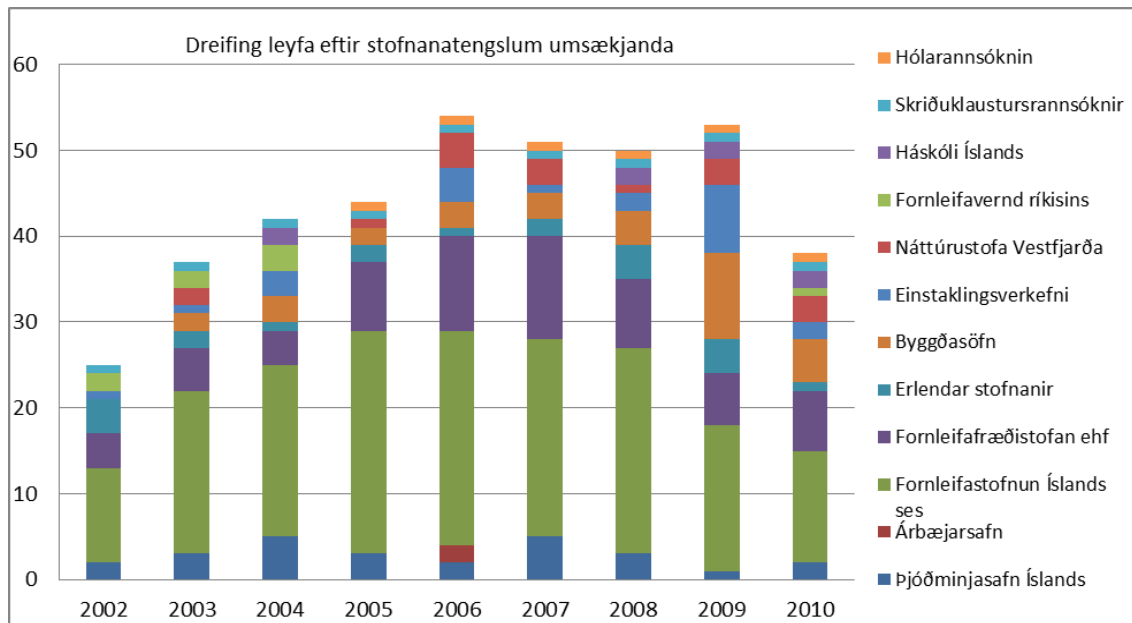


Mynd 5. Dreifing leyfa til fornleifarannsókna á tímabilinu 1990-2001 samkvæmt stofnanatengslum leyfishafa. Greinilega má sjá að tilkoma einkaaðila og þátttaka byggðasafna á samkeppnismarkaði eru viðbót við starfsemi Þjóðminjasafns Íslands á tímabilinu.

<sup>52</sup> Fundargerð fornleifanefndar. 19. Fundur, 28.4.1992. Samþykkt tillaga formanns um stefnumörkun.

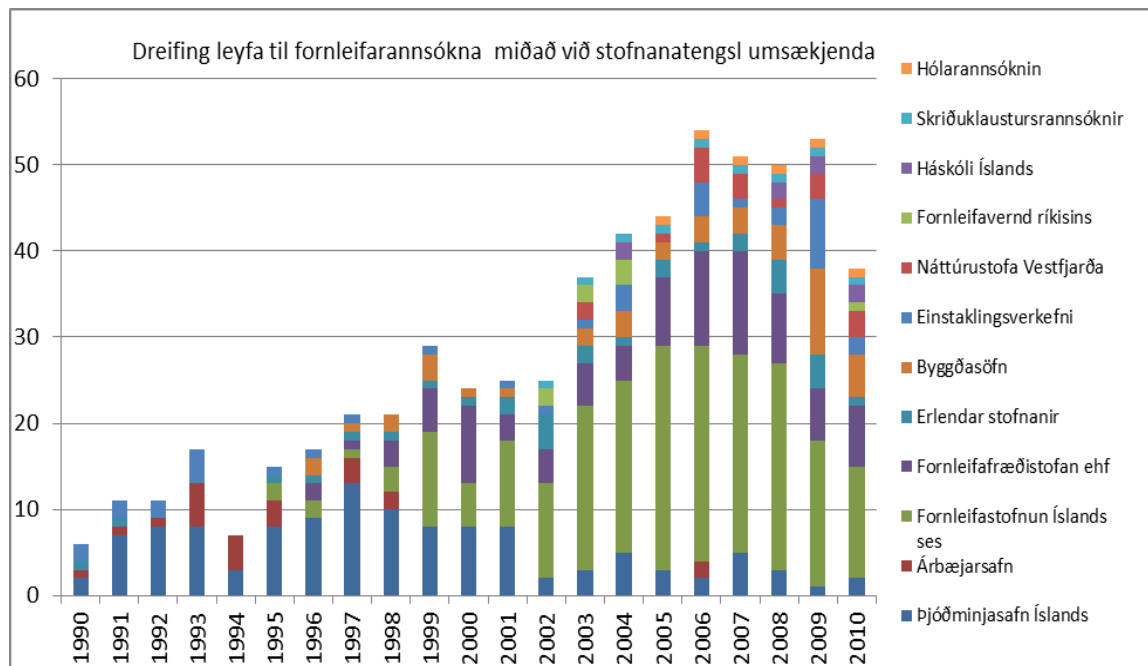
Þegar litið er dreifingu leyfishafa frá árinu 2002-2010 má hins vegar sjá að Þjóðminjasafn Íslands og Minjasafn Reykjavíkur, Árbæjarsafn, hafa nær alveg horfið frá framkvæmd fornleifarannsóknna og að á sama tíma hafa tvö stærstu fyrirtækin á sviði fornleifarannsóknna fengið yfirgnæfandi flest leyfi fram að 2009 er byggðasöfn, minni fyrirtæki og einstaklingar sækja um fleiri leyfi en áður.

Einnig verða þær breytingar á tímabilinu að verkefni sem sótt var um leyfi til í nafni stofnanna í upphafi færast í hendur einstaklinga eða annara stofnana eða sérstakra félaga um viðkomandi rannsóknir, sbr. Skriðuklaustursrannsóknin og Hólarannsóknin.



Mynd 6. Dreifing leyfa til fornleifarannsóknna á tímabilinu 2002-2010 samkvæmt stofnanatengslum leyfishafa. Greinilegt er að Fornleifastofnun Íslands ses. er markaðsráðandi á tímabilinu.

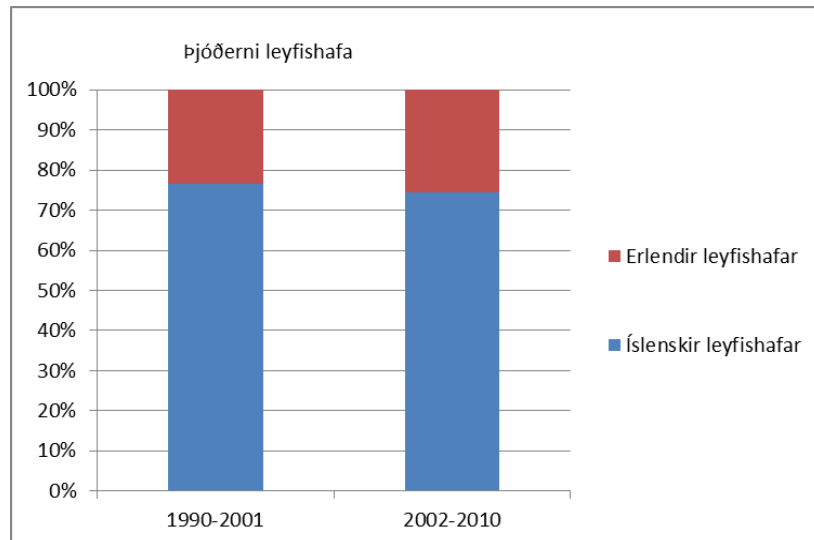
Þegar á heildina er litið má sjá hvernig leyfum til einkafyrirtækja fjölgar á sama tíma og leyfum til Þjóðminjasafns og Minjasafns Reykjavíkur fækkar við aðskilnað fornleifaverndar frá safninu síðla árs 2001. Þess ber að geta að Þjóðminjasafn Íslands var í upphafi tiltekið sem aðili að Hólarannsókninni og Skriðuklaustursrannsóknnum. Einnig má geta þess að Minjasafn Reykjavíkur, Árbæjarsafn, fól Fornleifastofnun Íslands ses. flestar rannsóknir á sínum vegum tímabilinu eftir 2000.



Mynd 7. Dreifing leyfa til fornleifarannsóknna á tímabilinu 1990-2010 samkvæmt stofnanatengslum leyfishafa eins og þau koma fram í umsókn. Áhrif nýrra þjóðminjalaga árið 2001 eru greinileg þar sem starfsemi fornleifadeildar Þjóðminjasafn Íslands dregst saman og á sama tíma eykst starfsemi fyrirtækja á samkeppnismarkaði.

Hlutfall erlendra leyfishafa er svipað á fyrri og seinni hluta tímabilsins eða 23% og 25%. Á bak við þær tölur eru þó nokkrar skýringar sem breytt gætu myndinni, t.d. er nokkur hluti erlendra leyfishafa orðinn starfsmenn íslenskra fyrirtækja seinni hluta tímabilsins og því er í raun um íslenskar rannsóknir að ræða. Einnig má undirstrika að þrátt fyrir að hlutfall erlendra leyfishafa sé hátt standa þeir fyrir miklum minnihluta rannsókna. Flestir íslensku leyfishafanna stjórna fjölda rannsókna á hvoru tímabili á meðan flestir erlendu leyfishafanna stjórna stökum rannsóknum.

Í heild hafa erlendir leyfishafar framkvæmt um 15% rannsókna hér á landi, en þegar litið er framhjá erlendum leyfishöfum sem starfa fyrir íslensk fyrirtæki má segja að erlendir leyfishafar hafi aðeins framkvæmt 4,5 % fornleifarannsóknna á Íslandi á tímabilinu 1990-2010.



Mynd 8. Hlutfall innlendra og erlendra leyfishafa á fyrri og seinni hluta tímabilsins.

#### 5.4. Ábyrgð leyfishafa, verkefniseiganda og stofnunar

Allt frá því fornleifanefnd setti reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna árið 1990 hafa rannsóknarleyfi verið persónuleg og ekki framseljanleg.<sup>53</sup> Þetta hefur haft margvíslegar afleiðingar í för með sér og ekki síst hefur þetta fyrirkomulag á tíðum skapað óvissu um hver eiginlegur verkefniseigandi og ábyrgðaraðili verkefnis er. Ferillinn er oft langur frá því verkefni er skilgreint, hvort sem um er að ræða þjónusturannsókn eða vísindarannsókn, og frá því að vettvangsrannsókn fer fram og þar til verkefninu er lokið með úrvinnslu, skýrslugerð og afhendingu gagna og gripa. Á þessum ferli geta orðið skipulagsbreytingar innan stofnana, breytingar á verkefnisstjórn og ekki síst geta fræðimenn skipt um vinnustað. Í umsóknum um styrki og jafnvel um rannsóknarleyfi eru gjarnan tíundaðar ýmsar stofnanir og félög, en þar sem rannsóknarleyfið er persónulegt er ekki alltaf skýrt hver ábyrgð tilgreindra aðila er gagnvart verkefninu sem um ræðir.

Einstaklingar geta fengið leyfi til umfangsmikilla rannsókna án þess að fjármagn til endanlegrar úrvinnslu sé tryggt og án þess að fyrirtæki eða rannsóknarstofnun standi að baki og beri ábyrgð á verklokum. Í þessu fyrirkomulagi felst enn frekari áhætta á að verkefni standi ókláruð til lengri tíma.

Sem dæmi um óskýra ábyrgð á verklokum má fyrst nefna ýmis verkefni sem fram fóru á vegum Þjóðminjasafns Íslands fyrir 2001 þar sem úrvinnslu og skýrslugerð telst ekki vera lokið. Hér er ábyrgð og hlutverkaskipti milli einstaklingsins og safnsins óskýr þar sem einstaklingurinn er leyfishafi en var starfsmaður safnsins á verktíma. Stofnunin verður því tvímælaust að teljast bera ábyrgð á að verkefninu ljúki hvort sem úrvinnslan fer fram innan safnsins eða jafnvel með samningi við utanaðkomandi aðila.

Vegna þessa vandamáls gerði fornleifanefnd árið 1992 tilraun til að krefjast þess að allir leyfishafar yrðu að vera tengdir Þjóðminjasafni Íslands eða annari vísindastofnun. Þetta var gert að nokkru leyti

<sup>53</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 320/1990.

til að tryggja ábyrgðaraðila að verkefninu. Þessi stefna mætti hins vegar andstöðu og ekki er að sjá af fyrirbyggjandi gögnum að unnið hafi verið eftir henni.

Með því að veita einstaklingi leyfi til umfangsmikilla rannsókna án þess að ábyrgð á verkefnalokum sé tryggð er tekin áhætta á að verkinu verði ekki lokið á fullnægjandi hátt og að fornleifum verði þannig raskað eða eytt án þess að raunverulegra rannsóknarhagsmuna sé gætt. Hins vegar er ekki heldur hægt að halda því fram að tengsl við rannsóknarstofnun tryggi verkefnislok á ásættanlegum tíma, þar sem fjölmörg dæmi eru um ólokin verkefni hjá Þjóðminjasafni Íslands og Fornleifastofnun Íslands ses. Nánar verður vikið að ábyrgð á óloknum verkefnum síðar í tengslum við skil á gripum og gögnum.

Í reglum um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna segir: „Leyfishafi skal eiga fyrsta útgáfurétt um gögn og gripi í fimm ár frá lokum vettvangsrannsóknar“.<sup>54</sup> Leyfishafi á samkvæmt þessu fyrsta rétt á útgáfu niðurstaða eigin rannsókna í fimm ár eftir lok vettvangsrannsóknar. Þessi réttur getur þó varla talist jafngilda verkefniseign eða verkefnisábyrgð. Þannig má segja að starfsmaður stofnunar eða fyrirtækis sem jafnframt er leyfishafi hafi rannsóknarrétt á gögnum rannsóknarinnar í takmarkaðan tíma en að stofnunin eða fyrirtækið sem hann vinnur hjá beri engu að síður ábyrgð á að verkinu sé lokið innan hæfilegs tíma og hafi jafnframt vald til að fela öðrum starfsmanni eða óháðum fræðimanni að ljúka verkefninu.

Leyfisveitandi yfirvöld verða að geta krafist þess að gerð verði raunhæf áætlun um úrvinnslu og lok eldri verkefna áður en leyfi til nýrra rannsókna eru veitt.

---

<sup>54</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 411/2012.

## 6. Menntun leyfishafa

Starfsheitið fornleifafræðingur er ekki lögverndað, og því er ekki að lögum hægt að gera kröfur um lágmarksmenntun í fræðigreininni til að geta notað starfsheitið.

Í 15. gr. Þjóðminjalaga frá 2001 sagði: „Þegar Fornleifavernd ríkisins veitir leyfi til stað- og tímabundinna fornleifarannsóknna, sbr. 2. mgr. 6. gr., skal þess gætt að *stjórnandi þeirra hafi tilskilda menntun í fornleifafræði*“.<sup>55</sup>

Í reglum um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna eru kröfur um menntun leyfishafa ekki skilgreindar nánar og því í raun ekki gerð krafa um lágmarksmenntun. Í 4. gr. reglugerðar um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna segir um kröfur til leyfishafa: „Leyfi til fornleifarannsóknna er ekki framseljanlegt og skulu rannsóknirnar fara fram undir beinni stjórn og eftirliti fornleifafræðings þess sem það er veitt, á vettvangi, enda er hann persónulega ábyrgur fyrir þeim.“ Í næstu málsgrein segir enn fremur: „Fornleifavernd ríkisins áskilur sér rétt til að líta til þekkingar og reynslu við veitingu leyfa“.<sup>56</sup> Samkvæmt þessum málsgreinum er gert ráð fyrir að leyfishafi sé fornleifafræðingur án þess þó að nánar sé skilgreint hvað felist í starfsheitinu. Leyfisveitandi, þ.e. Fornleifavernd, tekur sér auk þess heimild til að líta til þekkingar og reynslu fremur en menntunar.

Menntunarstig starfandi fornleifafræðinga á Íslandi hefur almennt verið lægra en gerist á hinum Norðurlöndunum. *Fornleifafræðingur* er ekki lögverndað starfsheiti á Norðurlöndunum fremur en hér á landi en þar hefur skapast hefð fyrir því að verkefnisstjórar og verkstjórar fornleifarannsóknna séu að lágmarki með framhaldsmenntun í fornleifafræði auk grunnmenntunar. Þar sem fornleifarannsóknir fara fram á vegum háskóla eða rannsóknarstofnana eru í dag gerðar kröfur um að allt starfsfólk við vettvangsrannsóknir hafi menntun í fornleifafræði eða sé við nám í greininni.

Í viðtali við Morgunblaðið sumarið 2002 var dr. Kristín Huld Sigurðardóttir forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins innt eftir skilgreiningu á „tilskildri menntun“. Svar hennar var á þá leið að tilskilin menntun væri sú sem háskóli þar sem viðkomandi einstaklingur hefði sitt próf frá teldi gilda. Þegar hún var innt eftir því hversu mikla menntun í fornleifafræði þyrfti til að stjórna rannsókn var svarið eftirfarandi:

*Þar sem ég þekki til nægðri lengi vel menntun sem samsvaraði BA-prófi til þess að stunda fornleifarannsóknir. Við erum mjög fá á Íslandi og þess vegna hefur það verið talin nægileg menntun. Sum okkar, sem erum á miðjum aldri nú, vorum farin að stjórna fornleifarannsóknnum áður en lokið var fil.kand.-prófi. Þannig var þetta fyrir þrjátíu árum. Mér finnst einnig skipta máli í sambandi við hver stjórnar fornleifarannsóknnum að einstaklingarnir geti lesið íslensku, að þeir þekki og geti túlkað jarðlögin rétt og hafi þekkingu á norrænni fornleifafræði - það er fornleifafræði Norður-Atlantshafssvæðisins - og viti á hverju má eiga von.*<sup>57</sup>

Svarið gefur til kynna að kröfur Fornleifaverndar ríkisins til menntunar stjórnenda fornleifarannsóknna taki mið af aðstæðum á Íslandi 30 árum áður en stofnunin var sett á laggirnar en að stofnunin hafi ekki sett eigin kröfur eða viðmið um lágmarksmenntun leyfishafa. Stingur þetta svar í stúf við þær

<sup>55</sup> Þjóðminjalög nr. 107/2001.

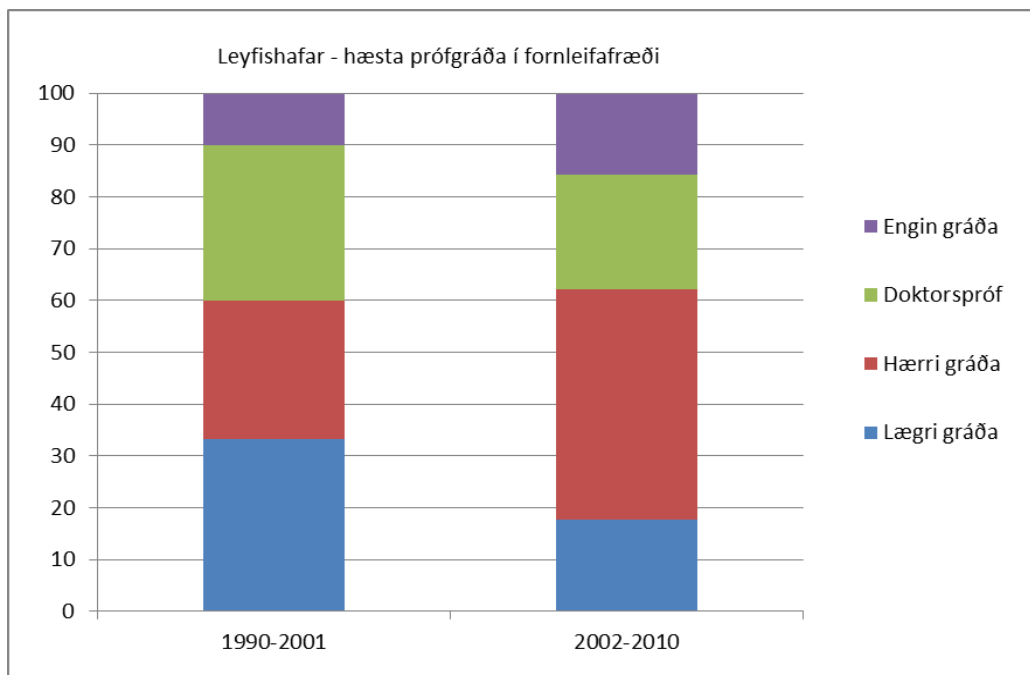
<sup>56</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 411/2012.

<sup>57</sup> Vernd í sátt við þjóðina. *Morgunblaðið*. 16.6.2002.

kröfur sem almennt eru gerðar til fræðimanna og við þær kröfur sem gerðar eru til fornleifafræðinga á hinum Norðurlöndunum í nútímanum. Kröfur um formlega menntun í fræðigreininni sem og akademískan árangur í formi vísindalegrar miðlunar hafa aukist í takt við fjölgun menntaðra sérfræðinga á öllum sviðum vísinda og fræða.

Yfirlit yfir hæstu prófgráðu leyfishafa í fornleifafræði gefur til kynna hvernig menntunarstig leyfishafa hefur þróast á árunum 1990 – 2010. Á fyrri hluta tímabilsins má sjá að menntunarstig leyfishafa er nokkuð jafnt. Rúm 30% leyfishafa höfðu einungis lægri háskólagráðu í fornleifafræði, en meðal þeirra eru einnig fornleifafræðingar með lægri gráðu þar sem fornleifafræði var aðeins hluti námsins. Hlutfall leyfishafa með hærri háskólagráðu var tæp 27% og hlutfall leyfishafa með doktorspróf í fornleifafræði var 30%. Leyfishafar án prófgráðu í fornleifafræði voru 10%.

Á seinni hluta tímabilsins breyttust þessi hlutföll nokkuð. Leyfishafar með lægstu háskólagráðu í fornleifafræði voru aðeins tæp 18% en leyfishafar með hærri gráðu voru yfir 44%. Leyfishafar með doktorspróf í greininni voru rúmlega 22%, en hlutfall leyfishafa án háskólagráðu í fornleifafræði jókst í 15,5%.



Mynd 9. Hæsta prófgráða leyfishafa í fornleifafræði. Leyfishöfum með hærri prófgráðu í faginu fjölgaði hlutfallslega á sama tíma og leyfishöfum með lægri gráðu fækkaði.

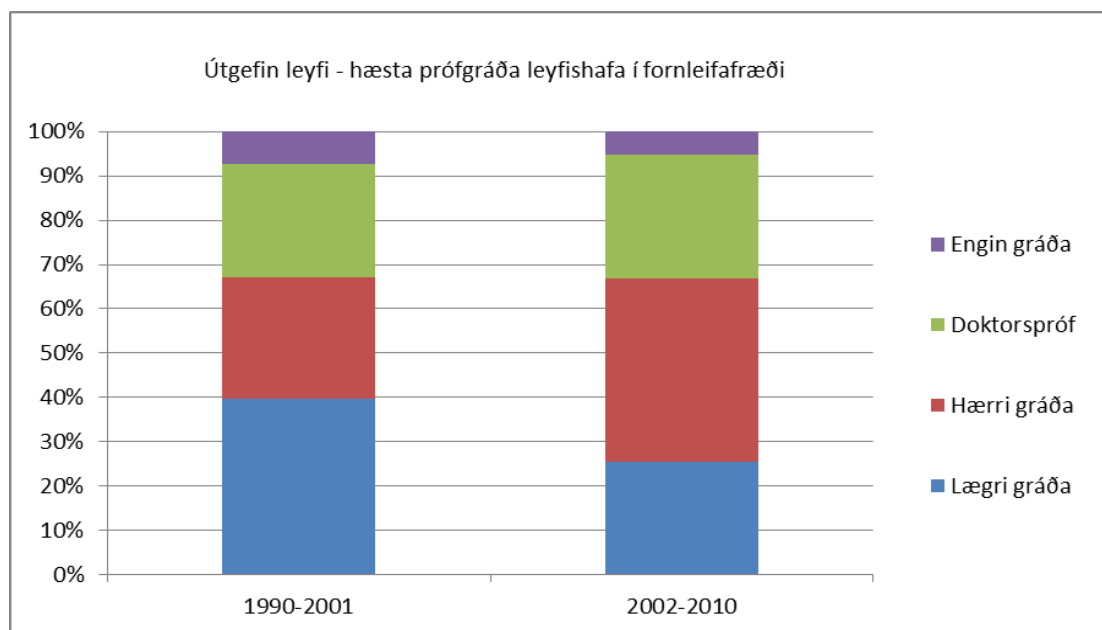
Breytingu á hlutfalli leyfishafa með hærri gráðu má að hluta til skýra með tilkomu kennslu í fornleifafræði við Háskóla Íslands. Hluti leyfishafa með hærri gráðu í fornleifafræði (MA - gráðu) hefur bætt þeirri prófgráðu ofan á annað grunnnám og hefur því ekki fulla menntun í fræðigreininni. 30% leyfishafa með hærri gráðu í fornleifafræði hefur lægri gráðu í öðru fagi og hefur því í reynd að hámarki 2 ára háskólamenntun í fornleifafræði. Þetta fyrirkomulag við framhaldsnám tíðkast ekki á hinum Norðurlöndunum þar sem krafist er lágmarkseininga í fræðigrein á lægra stigi til inntöku í nám á framhaldsstigi. Fjölgun fornleifafræðinga hér á landi með hærri gráðu í fornleifafræði getur því ekki nema að hluta til talist vera merki um aukna menntun leyfishafa.



Þá eykst lutfall leyfishafa án háskólagráðu í fornleifafræði milli tímabila og hlýtur að teljast áhyggjuefni að leyfi til fornleifarannsókna séu gefin út til rannsóknaraðila án menntunar í fornleifafræði, þar sem slíkt grefur undan trúverðugleika fræðigreinarinnar og er ekki í takt við almennt auknar kröfur til menntunar og fræðistarfa í vísindasamfélagi nútímans. Þó er rétt er að taka fram að hluti leyfishafa sem ekki hafa prófgráðu í fornleifafræði hefur háskólamenntun í öðrum fræðigreinum.

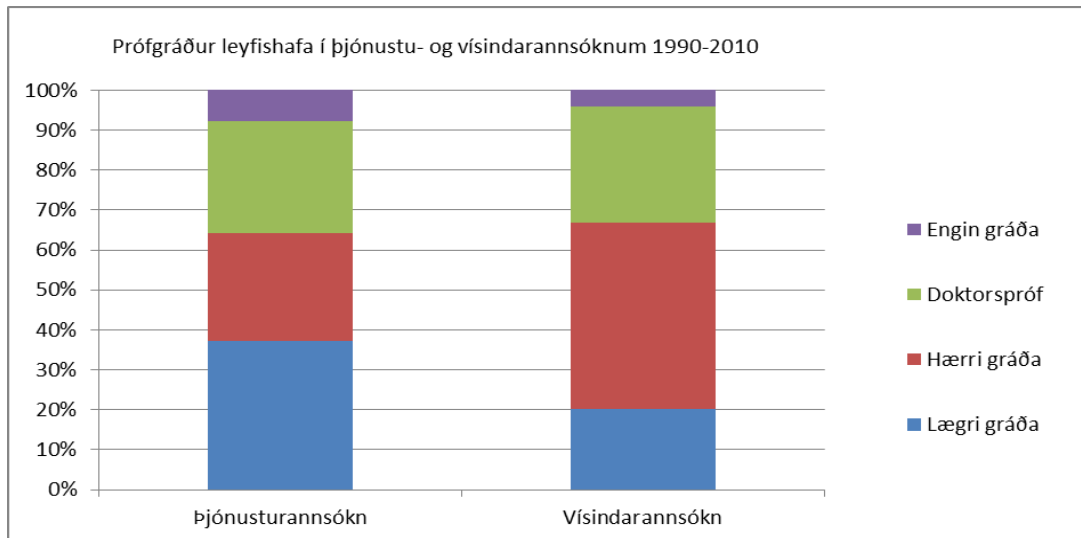
Þegar öll útgefin leyfi á tímabilinu eru athuguð á sama hátt og prófgráða leyfishafa allra leyfa eru skoðuð er myndin lítilsháttar breytt. Sjá má að leyfum til leyfishafa án háskólagráðu í fornleifafræði fækkar lítillega milli tímabila úr 7% allra veittra leyfa í 5% veittra leyfa; fleiri leyfishafar án prófgráðu í fornleifafræði standa því fyrir færri rannsóknum eftir 2002 en áður. Leyfum útgefnum til rannsakenda með lægri prófgráðu í fræðigreininni fækkar einnig umtalsvert, úr 39% veittra leyfa í 25%. Leyfum til leyfishafa með hærri prófgráðu fjölgar hins vegar úr 27% í 41%.

Eins og áður var getið á þessi fjölgun sér að hluta skýringu í kennslu í fornleifafræði við Háskóla Íslands og meðal leyfishafa eru fornleifafræðingar með aðra grunnmenntun. Hlutfall útgefinna leyfa til fornleifafræðinga með doktorspróf breytist lítið á tímabilinu, fjölgunin milli áratuga er úr tæpum 26% í rúm28 %.



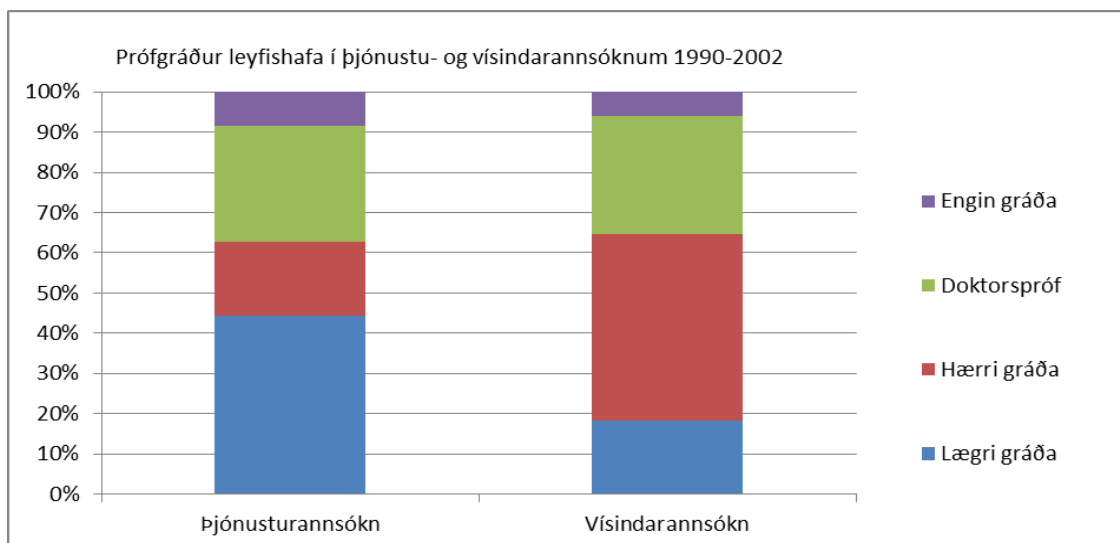
Mynd 10. Hlutfallsleg dreifing útgefinna leyfa miðað við hæstu loknu prófgráðu leyfishafa í fornleifafræði.

Þegar litið er á dreifingu leyfa samkvæmt prófgráðu leyfishafa í þjónusturannsóknum annars vegar og í vísindarannsóknum hins vegar má sjá að hlutfallslega fleiri leyfi til þjónusturannsókna eru gefin út til leyfishafa með enga prófgráðu eða lægstu prófgráðu í fornleifafræði þegar allt tímabilið 1990-2010 er skoðað.



Mynd 11. Hlutfallsleg dreifing leyfa útgefnum til þjónusturannsóknna og vísindarannsóknna miðað við hæstu prófgráðu leyfishafa í fornleifafræði.

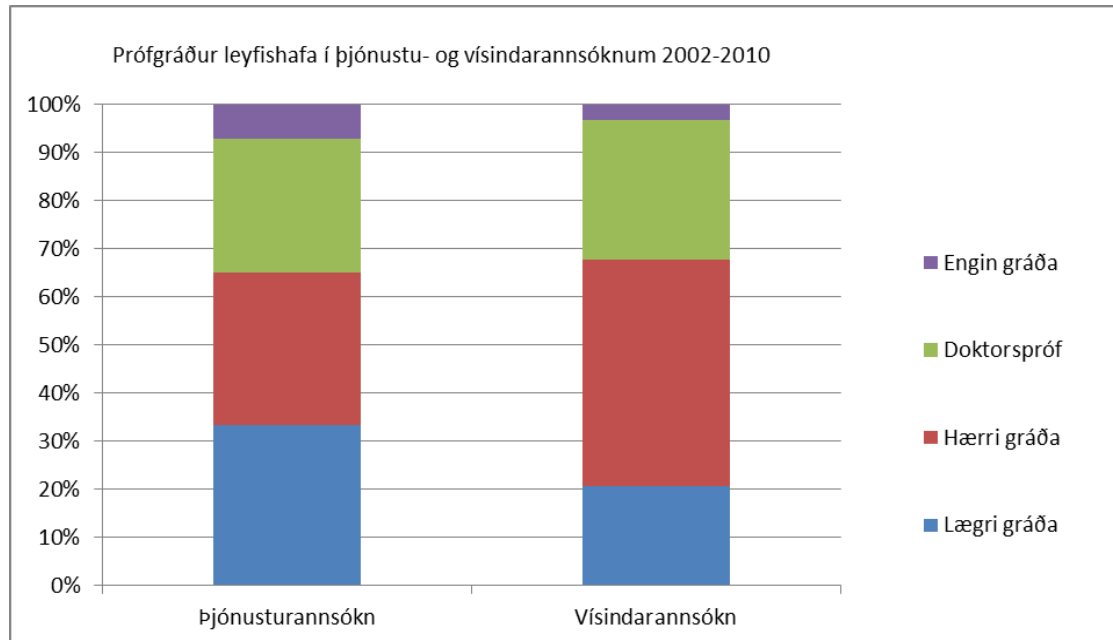
Þegar litið er á fyrri hluta tímabilsins má sjá að hlutfall leyfishafa í þjónusturannsóknnum með lægstu prófgráðu er lítilsháttar hærra en þegar litið er á allar rannsóknir, sbr. mynd 12, eða um 44%. Hlutfall leyfishafa í vísindarannsóknnum með hærri gráðu er á sama tíma nokkuð lágt eða aðeins um 18%. Hins vegar er hlutfallið mjög breytt þegar litið er á hlutfall útgefna leyfa til vísindarannsóknna. Þar er meirihluti útgefna leyfa til leyfishafa með hærri gráðu eða um 46% og hlutfall leyfa til leyfishafa með lægri gráðu um 18%.



Mynd 12. Hlutfallsleg dreifing leyfa útgefnum til þjónusturannsóknna og vísindarannsóknna miðað við hæstu prófgráðu leyfishafa í fornleifafræði á tímabilinu 1990-2002. Hlutfall leyfa til þjónusturannsóknna til leyfishafa með lægri prófgráðu er mun hærra en til vísindarannsóknna.

Á seinni hluta tímabilsins er minni munur á leyfum til þjónusturannsóknna og vísindarannsóknna en á fyrri hluta tímabilsins, og er skýringin að hluta til sú að leyfishöfum með hærri prófgráðu hefur almennt fjölgað. Þó er enn nokkur munur og hlutfallslega fleiri leyfi til þjónusturannsóknna eru gefin út til umsækjenda með enga gráðu eða lægri gráðu í fornleifafræði. Í þjónusturannsóknnum eru leyfishafar án prófgráðu með 7% leyfa en í vísindarannsóknnum eru leyfishafar án prófgráðu með 3%

leyfa. Í þjónusturannsóknum eru leyfishafar með lægri gráðu með um 31% leyfa og leyfishafar með hærri gráðu með um 33% leyfa. Í vísindarannsóknum er hlutfallið hins vegar 20% og 47%. Hlutfall leyfa til leyfishafa með doktorspróf er nokkuð jafnt eða 27% á fyrri hluta tímabilsins og 29% á þeim síðari.



Mynd 13. Hlutfallsleg dreifing leyfa til þjónusturannsókna og vísindarannsókna miðað við hæstu prófgráðu leyfishafa í fornleifafræði á tímabilinu 2002-2010.

Í heildina má segja að leyfishafar með lægri prófgráðu eða enga prófgráðu í fornleifafræði framkvæmi hlutfallslega fleiri þjónusturannsóknir en leyfishafar með hærri prófgráðu. Hins vegar framkvæma leyfishafar með doktorspróf í fornleifafræði nokkuð jafnt hlutfall þjónustu- og vísindarannsókna.

Fullyrða má að menntunarstig starfandi fornleifafræðinga á Íslandi sé almennt lægra en á hinum Norðurlöndunum sem kemur m.a. fram í því að enn er stórt hlutfall leyfa til fornleifarannsóknna veitt umsækjendum með lægri prófgráðu eða enga prófgráðu í fornleifafræði.

## 7. Erlent samstarf

Eins og fram kom í kaflanum hér á undan er erlendum rannsóknaraðilum veitt hlutfallslega fá leyfi til fornleifarannsóknna á Íslandi. Erlendir samstarfsaðilar eru hinsvegar tilgreindir í fjölda rannsókna íslenskra fræðimanna. Eðli og umfang aðkomu erlendra aðila að íslenskum rannsóknarverkefnum er af ýmsum toga, allt frá beinni þáttöku í vettvangsrannsóknum, framkvæmd sérfræðigreininga í úrvinnslu gagna til faglegrar ráðgjafar og þáttöku í verkefnisstjórn. Í flestum tilfellum eru samstarfsaðilar tengdir háskólum og rannsóknarstofnunum á hinum Norðurlöndunum, á Bretlandseyjum eða í Bandaríkjunum.

Sjaldan er tilgreint í skýrslum rannsóknarverkefna hvað felist í samstarfi við erlenda fræðimenn eða hvernig þáttaka þeirra í íslenskum rannsóknarverkefnum er fjármögnuð, þ.e. hvort um er að ræða framlag erlendra rannsóknarstofnana eða rannsóknarsjóða eða hvort samstarfið er fjármagnað með styrkjum íslenskra sjóða eða stjórnvalda.

Í tengslum við verkefni Kristnihátíðarsjóðs hafa erlendir namar t.d. tekið þátt í vettvangsrannsóknum, vettvangsskólum og framkvæmt gripa- og sérfræðigreiningar og þannig öðlast innsýn í íslenska fornleifafræði. Einnig hafa erlendir sérfræðingar annast flestallar raunvísindalegar greiningar í tengslum við íslenskar fornleifarannsóknir. Ekki er auðséð hvort samvinna undanfarinna áratuga hafi skilað aukinni sérfræðikunnáttu til íslenskra fræðimanna.

Enn er því svo háttáð að sérfræðipjónusta á borð við aldursgreiningar, efnagreiningar og gripagreiningar af ýmsum toga verður að fara fram erlendis eða er innt af hendi af erlendum sérfræðingum hér á landi. Einnig eru dæmi um rannsóknarverkefni þar sem öll samskipti við erlenda aðila, hvort sem um er að ræða raunverulegt samstarf eða kaup á þjónustu eða vöru, eru talin til samstarfs og þjónustuaðilar taldir upp í umsóknum sem samstarfsaðilar.

Í umsóknum um styrki til íslenskra rannsóknasjóða er vinnuframlag erlendra þáttakenda, hvort sem um er að ræða nema eða sérfræðinga, metið sem fjárstyrkur í fjárhagsáætlun og þá gjarna sem móttframlag eigin fyrirtækis eða stofnunar.

Á fyrstu starfsárum fornleifanevndar var beinlínis reynt að takmarka starfsemi erlendra fræðimanna á Íslandi. Formaður nefndarinnar vildi eins og áður er nefnt neita Thomas McGovern og Thomas Amarossi um leyfi til áframhaldandi rannsókna, en þeir höfðu unnið að rannsóknum á öskuhaugum og beinaleifum víða um land á níunda áratug síðustu aldar. Mótmæli formanns voru m.a. byggð á þeim forsendum að þeir væru búnir að grafa víða á undanförunum árum og hefðu flutt magn forngripa úr landi, en ekki væri ljóst hversu mikið eða hvers eðlis gripirnir væru. Nefndin samþykkti ekki mótmæli formannsins en að lokum var bókuð í fundargerð samþykkt þess efnis að þeir skyldu hlíta kröfum nefndarinnar um umsókn og skilmála samkvæmt þjóðminjalögum, og eftir nokkurt þóf var þeim veitt leyfi til að ljúka rannsókn sinni. Formaður fornleifanevndar átti einnig sæti í Þjóðminjaráði sem í júní 1990 ályktaði gegn fornleifarannsóknum erlendra fræðimanna á Íslandi.

Árið 1992 voru stofnuð samtök um rannsóknir á norður-Atlantshafssvæðinu, NABO og í tengslum við stofnun þeirra var leitað eftir þátttöku og samstarfi við starfandi fornleifafræðinga á Íslandi. Þeir sem fyrstir höfðu aðkomu og samvinnu við samtökin hurfu fljótt frá aftur og frá árinu 1995 hefur höfuðsamstarfsaðili NABO á Íslandi verið Fornleifastofnun Íslands ses. Einn af frumkvöðlum

samtakanna er Thomas McGovern sem gegnir stöðu prófessors í dýrabeinafornleifafræði við háskólann í New York, CUNY. McGovern hefur ekki sótt um rannsóknarleyfi á Íslandi í eigin nafni frá stofnun samtakanna, en hefur haft aðkomu að fjölda verkefna á landinu í nafni þeirra.

Af 124 verkefnum sem tilgreind eru á vefsíðu NABO eru 89 staðsett á Íslandi.<sup>58</sup> Öll verkefnin fara fram undir hatti Fornleifastofnunar Íslands ses. og eru tilgreindir leyfishafar einstakra vettvangsrannsókna starfsmenn stofnunarinnar. Aðild stofnunarinnar að NABO og áhersla á samstarf við erlendar stofnanir og fræðimenn hefur leitt til þess að flestar skýrslur og rannsóknargögn Fornleifastofnunar Íslands ses. eru á ensku.

---

<sup>58</sup> [www.nabohome.org](http://www.nabohome.org)

## 8. Skilvirkni rannsóknaraðila

Samkvæmt gildandi reglum um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna skal skila gögnum, gripum og framvinduskýrslu innan árs. Ekki er tilgreint við hvaða tímasetningu skal miðað en ætla má að átt sé við innan árs frá lokum vettvangsrannsóknar. Mögulegt er að sækja um framlengingu skilafrests ef forvarsla gripa tekur lengri tíma. Einnig er í reglunum tilgreint að birta skuli niðurstöður rannsóknar innan fimm ára frá afhendingu gagna og gripa.

Í reglum um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna segir í 8. lið, 4. gr. „Öll frumgögn vettvangsrannsóknna, svo sem dagbækur, skrár, ljósmyndir og teikningar í geymsluhæfu formi, skal afhenda Fornleifavernd ríkisins til varðveislu, með skrá yfir fjölda þeirra. [...]Alla fundna forngripi skal afhenda forvarða og skráða ásamt forngripaskrá.“<sup>59</sup> Ekki er skilgreint nánar í hvaða formi gögnin skuli vera eða hvað forvarsla gripa felur í sér, né heldur í hvaða formi forngripaskrá skuli vera.

Afhending gripa hefur á starfstíma Fornleifaverndar ríkisins farið fram á þann hátt að gripunum er skilað beint til munasafns Þjóðminjasafns Íslands að viðstöddum fulltrúa Fornleifaverndar ríkisins sem fer yfir gripaskrá ásamt fulltrúa safnsins og gefur út skriflega staðfestingu á skilunum.

Í nýjum lögum um menningarminjar eru aukið rými til að fylgja eftir skilum á gögnum og gripum, en 40. gr. laganna fjallar um lok fornleifarannsóknar og er svohljóðandi:

*Öllum gripum sem finnast og sýnum sem tekin eru skal skilað til Þjóðminjasafns Íslands innan þeirra tímamarka sem Minjastofnun Íslands kveður á um í rannsóknarleyfi ásamt skrá yfir gripi og sýni í því formi sem safnið ákveður.[...]*

*Öll gögn og rannsóknarskýrslur skal afhenda Þjóðminjasafni Íslands til varðveislu innan árs frá áætluðum lokum verkefnis, sbr. 3. gr. laga um Þjóðminjasafn Íslands, í því formi sem Minjastofnun Íslands ákveður í samráði við Þjóðminjasafn Íslands. Afriti af rannsóknarskýrslum skal skilað til Minjastofnunar Íslands í því formi sem stofnunin ákveður.*

*Standi rannsóknaraðili ekki skil á gripum, sýnum og rannsóknargögnum í samræmi við ákvæði 1. og 3. mgr. getur það haft áhrif á afgreiðslu frekari umsóknna viðkomandi um ný rannsóknarleyfi.<sup>60</sup>*

Í lögnum er í 55. grein að finna ákvæði vegna vanskila:

*Minjastofnun Íslands getur lagt allt að 300.000 kr. dagsekt, fyrir hvern byrjaðan dag, á framkvæmdaraðila sem vanrækir að:*

- a. *skila öllum gögnum sem varða skráningu fornleifa, húsa og mannvirkja til stofnunarinnar skv. 4. mgr. 15. gr.,*

*[...]*

- d. *skila gripum sem finnast við fornleifarannsóknir skv. 1. mgr. 40. gr.,*

- e. *skila öllum gögnum og birta skýrslu um niðurstöður fornleifarannsóknna skv. 2. mgr. 40. gr.*

*Ákvarðanir Minjastofnunar Íslands um dagsektir eru aðfararhæfar. Innheimtar dagsektir renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna.*

*Óinnheimtar dagsektir falla ekki niður þó að aðili sinni síðar þeim skyldum sem á honum hvíldu nema Minjastofnun Íslands ákveði það sérstaklega.<sup>61</sup>*

<sup>59</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 411/2012.

<sup>60</sup> Lög um menningarminjar nr. 80/2012.

<sup>61</sup> Lög um menningarminjar nr. 80/2012.

Með þessum greinum í lögum um menningarminjar fær Minjastofnun Íslands verkfæri til að fylgja eftir að ákvæði og skilyrði um skil á gögnum gripum og skýrslum verði uppfyllt.

## 8.1. Skil á gripum

Skil á gripum sem fundist hafa við rannsóknir á vegum Þjóðminjasafnsins eru í góðum farvegi þar sem rannsóknaraðili hefur rannsóknaraðstöðu á safninu og vinna við úrvinnslu gripanna fer fram innan safnsins. Gripirnir eru því á ábyrgð munasafns Þjóðminjasafns Íslands frá lokum vettvangsrannsóknar. Strangar reglur eru innan safnsins um flutning gripa milli starfsstöðva og er höfuðreglan sú að öll vinna með forngripi fari fram í húsnæði munasafns undir eftirliti starfsfólks.

Skil á gripum sem fundist hafa við rannsóknir sem gerðar eru á vegum rannsóknaraðila utan Þjóðminjasafns Íslands er hins vegar í flestum tilfellum ábótavant. Í ársbyrjun 2012 var ætlað að um 150.000 forngripir hafi verið í vörslu rannsóknaraðila utan safnsins. Eru þá ekki talin með dýrabein og sýni sem koma til varðveislu. Elsta gripasafnið sem vitað er að ekki hafi verið afhent réttum yfirvöldum til varðveislu er frá rannsókn er gerð var árið 1996. Stærstu einstöku gripasöfnin sem eru í vörslu rannsóknaraðila telja allt að 70.000 gripi. Um er að ræða gripi frá tugum rannsókna, rannsóknar sem telja má lokið og rannsókna þar sem enn er unnið að úrvinnslu. Meginhluti gripanna er í vörslu Fornleifastofnunar Íslands ses. og Hólarannsóknarinnar. Nær engar upplýsingar liggja fyrir um öryggi gripa í vörslu þessarar rannsóknaraðila með tilliti til bruna, flóða, innbrota eða skemmdarverka, og ástand gripa í vörslu aðila utan safnsins er í fæstum tilfellum þekkt.

Að úrvinnslu rannsóknar sé ekki lokið á ekki að koma í veg fyrir skil á gripum til varðveislu, þar sem Þjóðminjasafni Íslands ber skylda til að tryggja aðgang fræðimanna að gripunum á meðan á úrvinnslu eða frekari rannsókn stendur. Forngripirnir eru sameign þjóðarinnar og eiga ekki að vera í vörslu rannsóknaraðila lengur en nauðsyn krefur. Ábyrgð á velferð og varðveislu gripanna verður að vera á hendi stjórnvalda.

Fornleifavernd ríkisins hefur ekki fylgt eftir kröfum um skil á gripum eða gert úttekt á ástandi gripa í vörslu rannsóknaraðila, meðferð þeirra né þökkun. Athygli forstöðumanns Fornleifaverndar ríkisins á magni forngripa í vörslu rannsóknaraðila var vakin sumarið 2012 og var þá brugðist við með bréfi til rannsóknaraðila þar sem kallað var eftir skilum á gripasöfnunum. Fornleifavernd ríkisins hafði hins vegar á sama tíma í sinni eigin vörslu gripa og bein úr björgunarrannsóknunum sem fram fóru á vegum stofnunarinnar allt aftur til ársins 2007. Fornleifavernd ríkisins, sem samkvæmt skilmálum eigin reglugerðar um veitingu leyfa til fornleifarannsókna átti að taka við gripum úr rannsóknunum sem stofnunin veitti leyfi til, hafði á síðasta starfsári sínu ekki yfirlit yfir gripasöfn í höndum rannsóknaraðila.

Við endurskipulagningu forngripasafns Þjóðminjasafns Íslands á árinu 2011 var gert lauslegt yfirlit yfir fjölda rannsókna þar sem gripir höfðu ekki verið mótteknir til varðveislu á safninu. Samkvæmt yfirlitinu höfðu gripir sem fundust höfðu í tugum rannsókna ekki verið afhentir safninu til varðveislu.. Fjöldi gripa frá hverri rannsókn var skv. skýrslum frá einstökum gripum til tugþúsunda. Leitað var

frekari upplýsinga hjá rannsóknaraðilum og niðurstaðan var að um 150.000 forngripir auk dýrabeina og sýna væru enn í vörslu rannsóknaraðila við misjafnar aðstæður.

Algengt er að það þurfi að endurpakka og endurmerkja gripasöfn sem koma frá rannsóknaraðilum til varðveislu á Þjóðminjasafni Íslands, með tilheyrandi kostnaði fyrir safnið. Rannsóknaraðilar merkja gripi á vettvangi og við úrvinnslu með eigin númerakerfi en ekki samkvæmt númerakerfi safnsins.

Reynt hefur verið að bregðast við þessu vandamáli. Fram til ársins 2010 var rannsóknum ekki úthlutað rannsóknarnúmeri til merkingar fyrr en eftir að rannsóknin fór fram eða við afhendingu gripa, en frá og með 2010 hafa rannsóknaraðilar fengið úthlutað rannsóknarnúmeri samhliða rannsóknarleyfi og hafa því haft tækifæri til að nýta rannsóknarnúmerið til merkingar strax frá upphafi rannsóknar. Mörg dæmi eru einnig um að gripasöfn séu merkt á ensku við afhendingu þar sem starfsmenn rannsóknar hafi ekki haft vald á íslensku og hafa ekki fengið leiðbeiningu um réttar merkingar. Þegar athygli rannsóknaraðila hefur verið vakin á þessu atriðið hefur tilsvárið verið að starfsmenn rannsóknarinnar séu enskumælandi. Vegna þessa fellur kostnaður við þýðingar og endurmerkingu því í reynd að lokum á Þjóðminjasafn Íslands en ekki rannsóknaraðila.

Setja þarf skýrar kröfur um merkingu og þökkun gripa sem afhentir eru til varðveislu. Við Þjóðminjasafn Íslands hefur verið unnið að gerð leiðbeininga um merkingu og þökkun gripa fyrir afhendingu í þessu skyni.

## 8.2. Skil á gögnum

Frumgögn fornleifarannsóknna á vegum sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og einkafyrirtækja hafa ekki verið afhent yfirvöldum til varðveislu á starfstíma Fornleifaverndar ríkisins, og því hefur ekki verið fylgt eftir ákvæðum um tímamörk á skilum gagna í skilmálum regla um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna.

Öryggi og ástand frumgagna eldri rannsókna er ekki þekkt, né heldur umfang og form slíkra gagna, enda hafa ekki verið gerðar kröfur um slíkt eða settir í reglugerð skilmálar um form gagna. Tungumál í skriflegum gögnum, framsetning gagna og form stafrænna gagna er ekki staðlað og hefur alfarið verið á höndum rannsóknaraðila. Ljóst er að á næstu árum eru því umfangsmikil og dýr verkefni fyrir höndum við móttöku, skráningu og umbúnað gagna til varðveislu í samræmi við ný lög um menningarminjar.

Svo dæmi séu tekin hafa tveir stærstu aðilarnir á samkeppnismarkaði, Fornleifastofnun Íslands ses. og Fornleifafræðistofan ehf., í sinni vörslu frumgögn yfir 300 vettvangsrannsókna auk allra frumgagna fornleifaskráninga. Að auki hafa aðrir sjálfstætt starfandi fornleifafræðingar, félög um rannsóknir og byggðasöfn óþekkt magn frumgagna af þessu tagi í sinni vörslu. Til að tryggja öryggi gagnanna og varðveislu þeirra til framtíðar í heimildasafni Þjóðminjasafns Íslands er þörf á yfirliti yfir magn og form gagna og í framhaldi er nauðsynlegt að útbúa kostnaðar- og verkáætlun um móttöku, skráningu og umbúnað gagnanna. Jafnframt verður að tryggja aðgengi vísindamanna að gögnunum um leið og varðveisla þeirra er tryggð. Gera þarf sérstaka áætlun um móttöku og varðveislu stafrænna gagna af þessu tagi í samstarfi við Þjóðskjalasafn Íslands.



Stór hluti gagna fornleifarannsóknna síðari ára hér á landi er á ensku. Á þetta sér í lagi við um gögn Fornleifastofnunar Íslands ses. en einnig um allar aðrar rannsóknir þar sem erlendir starfsmenn og nemar hafa komið að gerð frumgagna. Ekki er hægt að skrá gögn á erlendum tungumálum í staðlaða íslenska gagnagrunna án breytinga. Sem dæmi má nefna að ekki er hægt að yfirfæra gripaskrár á erlendum tungumálum í geymsluskrár Þjóðminjasafnsins eða gagnagrunna munasafns, og kostnaður við þýðingu gagna við skráningu er því óhjákvæmilegur. Gera verður kröfu um að frumgögn og skrár til varðveislu séu á íslensku.

Dæmi eru um að fyrirtæki á samkeppnismarkaði haldi rannsóknarniðurstöðum langt umfram þann tíma er gefinn er í lögum. Samkvæmt reglum um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna hefur leyfishafi fyrsta útgáfurétt um gögn og gripi í fimm ár frá lokum vettvangsrannsóknar.<sup>62</sup>

Nefna má dæmi um vanda sem þessi staða hefur skapað fræðimönnum. Fornleifastofnun Íslands ses. framkvæmdi þjónusturannsóknir á ýmsum lóðum í Kvosinni á síðasta áratug og eru niðurstöður og gögn þeirra rannsókna mikilvæg í tengslum við frekari rannsóknir á svæðinu. Lokaskýrslum þeirra rannsókna hefur hins vegar ekki verið skilað, en að hluta hefur verið skilað bráðabirgða- áfanga- eða framvinduskýrslum. Frumgögnum rannsóknanna hefur ekki verið skilað til varðveislu þrátt fyrir að liðin séu 8-12 ár frá lokum vettvangsrannsókna, og gögnin eru því enn ekki aðgengileg öðrum fræðimönnum. Um skeið hefur verið unnið að verkefni um upphaf og þróun landnáms í Reykjavík til doktorsprófs við Háskóla Íslands. Neminn sem um ræðir stjórnaði fornleifarannsóknnum á Alþingisreit á árunum 2008, 2009 og 2012. Vegna verkefnisins hefur viðkomandi leitað eftir því við leyfishafa og starfsmenn Fornleifastofnunar Íslands ses. að fá aðgang að nauðsynlegum gögnum úr þeim þjónusturannsóknnum sem ofan greinir, en án árangurs.

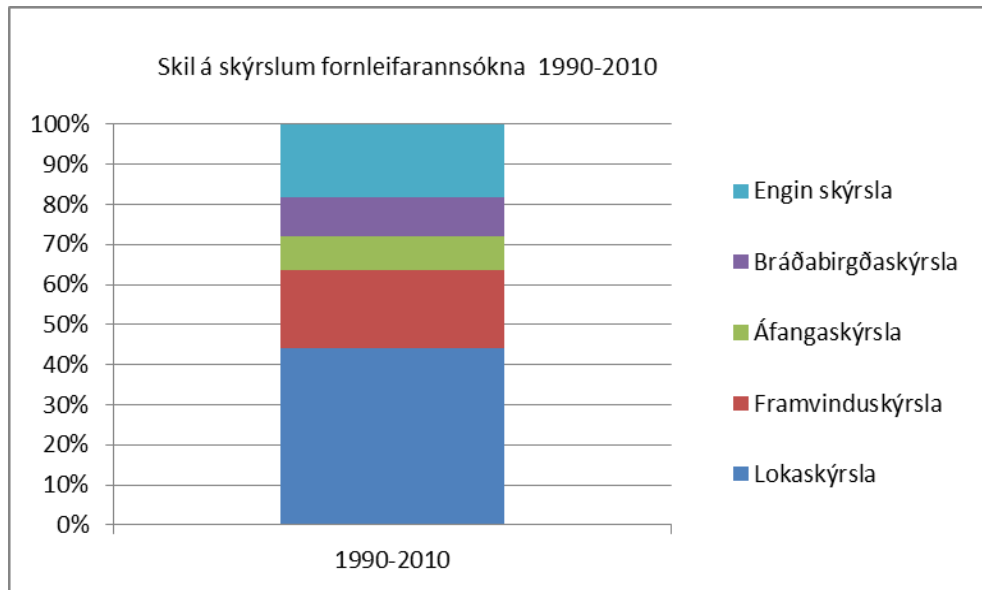
### 8.3. Skil á skýrslum

Í reglum um veitingu leyfa segir í 8. lið 4. greinar að skila skuli stuttri greinargerð um gang rannsóknar innan árs frá lokum vettvangsrannsóknar. Ennfremur segir í 13. lið að birta skuli niðurstöður rannsóknar innan fimm ára frá afhendingu gagna og gripa.<sup>63</sup> Ekki er skilgreint í hvaða formi birtingin skuli vera.

Samanburður á veittum leifum til fornleifarannsóknna á tímabilinu 1990-2010 og skýrslum sem fyrir liggja hjá Fornleifavernd ríkisins og í heimildasafni Þjóðminjasafni Íslands sýnir að lokaskýrslu hefur einungis verið skilað til leyfisveitanda vegna 44% útgefina leyfa. Í um 10% tilvika er einungis að finna bráðabirgðaskýrslu um niðurstöður rannsóknarinnar. Ekki hefur verið skilað skýrslu í tengslum við 18% af öllum veittum leifum á tímabilinu. Ekki hefur verið gerð úttekt á því hvort niðurstöður eða greinar um rannsóknirnar eða hluta þeirra hafi birst á öðrum vettvangi.

<sup>62</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 411/2012.

<sup>63</sup> Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsóknna nr. 411/2012.



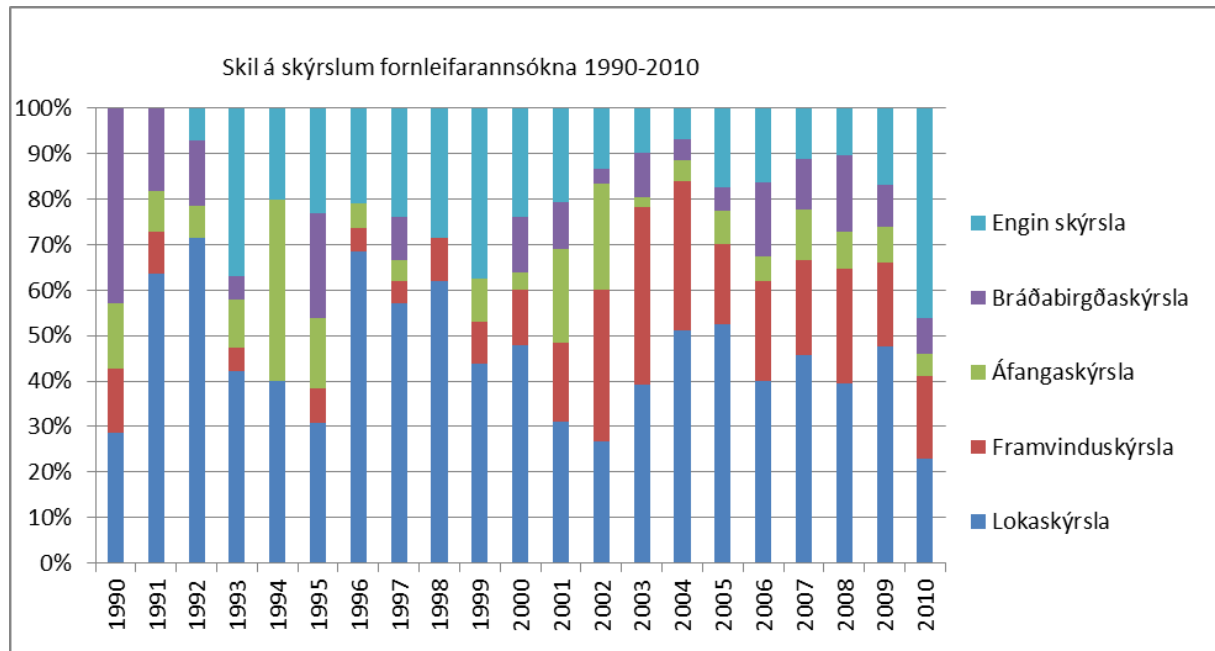
Mynd 14. Skil á skýrslum fornleifarannsóknna 1990-2010.

Þegar leyfi hvers árs fyrir sig eru borin saman við skýrsluskil sést að skilum á lokaskýrslum hefur heldur farið aftur á starfsíma Fornleifaverndar ríkisins. Hlutfall lokaskýrslna hefur lækkað á sama tíma og hlutfall framvindu- og áfangaskýrslna hefur aukist. Skýrist þetta að nokkru leyti af því að fjöldi framhaldsrannsóknna hefur aukist og umfang fornleifarannsóknna og þar með úrvinnslu gagna hefur einnig aukist og rannsóknartími lengst. Eðlilegt er þegar svo er að lengri tími líði frá því leyfi er gefið út og þar til lokaskýrsla liggur fyrir.

Hlutfall rannsókna þar sem engin skýrsla liggur fyrir hefur lækkað umtalsvert frá árinu 2002. Skýringin felst að hluta í þeim skilyrðum sem Fornleifavernd ríkisins setti um veitingu leyfa til framhaldsrannsókna og sem Kristnihátíðarsjóður og fornleifasjóður settu í úthlutunarreglum þar sem kveðið er á um að skila verði framvinduskýrslu vegna veittra styrkja og vegna umsókna um framhaldsstyrki. Eins og sjá má á súlunni fyrir árið 2010 (í mynd 15) er hlutfall rannsókna þar sem engri skýrslu hefur verið skilað hins vegar óeðlilega hátt, en það skýrist að hluta af því að skýrslur ársins eru enn að berast Fornleifavernd ríkisins og hafa því ekki skilað sér í heimildasöfn.

Á tímabilinu 1990-2001 var hlutfall rannsókna þar sem skýrslu hefur ekki verið skilað 23,5%. Á tímabilinu 2002 – 2009 var hlutfall rannsókna þar sem skýrslu hefur ekki verið skilað aðeins 12,5%, en að meðtöldu árinu 2010 hækkar það hlutfall í yfir 15,4%.

Hlutfall fornleifarannsóknna þar sem lokaskýrslum hefur verið skilað er eins og nefnt var áður aðeins 44%. Þegar litið er á skil á lokaskýrslum vegna rannsókna sem fram fóru á árunum 1990-2001 er hlutfallið 49% en á tímabilinu 2002-2009 hefur hlutfallið lækkað nokkuð, eða í 42%. Þegar árinu 2010 er bætt við er hlutfall rannsókna sem fram fóru 2002-2010 þar sem lokaskýrsla liggur fyrir aðeins 40,5%.



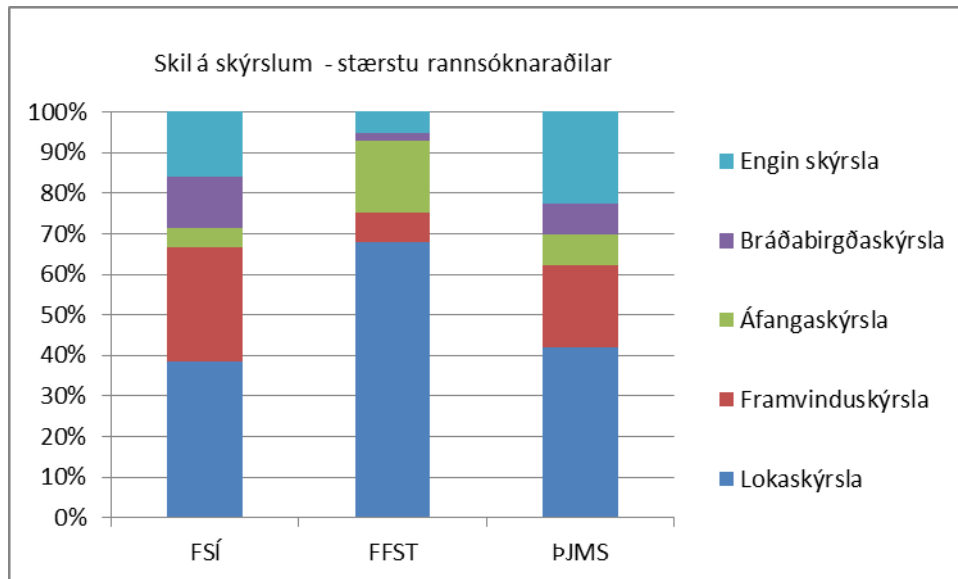
Mynd 15. Skil á skýrslum fornleifarannsóknna hvers árs á tímabilinu.

Þegar litið er á framlag umfangsmestu rannsóknaraðila til skýrsluskila á tímabilinu má sjá að hlutfall á skilum starfsmanna Fornleifastofnunar Íslands ses. á lokaskýrslum eru hið lægsta meðal þeirra sem hafa fengið leyfi til rannsókna. Lokaskýrslum hefur einungis verið skilað fyrir tæplega 40% rannsókna á vegum stofnunarinnar. Fornleifafræðistofan ehf. hefur hins vegar staðið skil á lokaskýrslum fyrir nærri 70% rannsókna á sínum vegum.

Skýringin á þessu misræmi er að nokkru fólgin í því að Fornleifastofnun Íslands ses. hefur haft mun fleiri og umfangsmeiri framhaldsrannsóknir á sínum snærum eins og sjá má af hlutfalli framvinduskýrslna. Ákveðin tregða virðist einnig vera í að tilgreina skýrslur sem lokaskýrslur. Skýrslur eru gjarnan kallaðar framvindu-, áfanga- eða bráðabirgðaskýrslur án þess að sýnilegt sé að lokaskýrsla eigi eftir að fylgja framlagningu þeirra. Það virðist einnig vera tregða við að ljúka við skýrslugerð þar sem metnaður rannsakanda er að fleiri sérfræðigreiningar eða vettvangsrannsóknir verði gerðar án þess að áætlanir þar um liggi fyrir eða fjármögnun til þess sé fyrir hendi.

Skortur á skýrslum vegna rannsókna á vegum Þjóðminjasafns Íslands hefur löngum verið ábótavant. Rannsóknirnar eru flestar framkvæmdar fyrir 2001 og langur tími er því liðinn frá lokum vettvangsrannsóknar án þess að úrvinnslu hafi verið lokið eða lokaskýrslu skilað. Rétt er að árétta að frumgögn vegna þessara rannsókna eru varðveitt á safninu. Ein skýring þessa ástands kann að vera að við aðskilnað stjórnsýslu fornleifaverndar frá Þjóðminjasafninu árið 2001 urðu flestir starfsmenn fornleifadeildar safnsins starfsmenn hinnar nýju stjórnsýslustofnunar, þ.e. Fornleifaverndar ríkisins, og í kjölfarið var starfsemi fornleifadeildar safnsins í lágmarki. Á sama tíma skar samkeppnisráð úr um að starfsemi safnsins á samkeppnismarkaði skyldi haldið fjárhagslega aðskilinni frá annari starfsemi sem niðurgreidd væri með opinberum fjárveitingum. Enduruppbygging safnsins, vinna við nýja grunnsýningu og breyttar áherslur í starfseminni urðu einnig til þess að fornleifadeildin veiktist frekar og að lokum var aftur svo komið í byrjun aldarinnar að aðeins einn fornleifafræðingur var fastráðinn á safninu. Það segir nokkuð um stöðu mála að fagstjóri fornleifa innan safnsins vinnur enn að úrvinnslu og skýrslugerð í tengslum við rannsóknir safnsins að Bessastöðum á níunda áratug síðustu aldar.

Þjóðminjasafn Íslands ber hins vegar ábyrgð á að unnið verði að skýrslugerð vegna rannsókna sem fram fóru á vegum safnsins og þeim verði lokið hvort heldur stjórnandi rannsóknar er starfsmaður safnsins eða ekki.



Mynd 16. Skil á skýrslum rannsókna á vegum Fornleifastofnunar Íslands ses. (FSÍ), Fornleifafræðistofnunar ehf. (FFST) og Þjóðminjasafns Íslands (ÞJMS).

Tölfræði um skil á skýrslum segir þó aðeins hluta sögunnar, því að skýrslurnar sem skilað hefur verið eru afar ólíkar að umfangi og gæðum. Hvorki fornleifanefnd né Fornleifavernd ríkisins settu staðla um form skýrslna eða hvaða atriði þær skyldu að lágmarki innihalda. Það hefur því verið undir hverjum skýrsluhöfundum komið í hvaða formi skýrslan er og hvað hún inniheldur, og því má segja að skýrslurnar séu eins ólíkar og höfundarnir eru margir.

Einstök félög og fyrirtæki virðast sjálf hafa vegna þessa sett sér staðla um skýrslugerð sem fylgt er í nær öllum rannsóknum á þeirra vegum. Sem dæmi má nefna Skriðuklaustursrannsóknir og Fornleifafræðistofuna ehf. Skýrslur þessara rannsóknaraðila eru formlega skýrar og tæknilegar upplýsingar og formsatriði eru aðgengileg. Gerð er svo dæmi séu nefnd grein fyrir verkkaupa í þjónusturannsóknum og styrktaraðilum vísindarannsókna, samstarfsaðilum, rannsóknartíma, starfsfólki rannsóknarinnar og starfstíma þeirra. Skýrslur þessara aðila eru allar á íslensku.

Skýrslur Fornleifastofnunar Íslands ses. eru afar ólíkar að formi og innihaldi og virðist stofnunin ekki hafa sett fasta sér staðla um innihald skýrslna stofnunarinnar, og form og innihald er því persónubundið fyrir hvern rannsóknarleyfishafa. Algengt er að ekki sé gerð fullnægjandi grein fyrir helstu formsatriðum svo sem styrktaraðilum, starfsfólki til hvers tíma né rannsóknartíma. Skýrslurnar eru flestar á ensku, en eldri skýrslur eru á íslensku sem og allflestar skýrslur vegna þjónusturannsókna.

Skýrslur Hólarannsóknarinnar virðast ekki heldur fylgja föstum staðli og eru einnig afar ólíkar hvað form og innihald varðar. Ekki er gerð skipulega grein fyrir formsatriðum á borð við styrktaraðila né starfsfólki eða starfstíma þeirra. Skýrslurnar eru ýmist á íslensku, ensku eða sænsku.

Augljóst er að of litlar kröfur hafa verið gerðar til forms og innihalds skýrslna og framsetningar rannsóknarniðurstaða af hendi leyfisveitanda, verkkaupa, styrkveitanda og fræðimönnum sjálfum. Til að uppfylla kröfur Fornleifaverndar ríkisins og rannsóknarsjóða um skýrsluskil eru stuttar og efnislitlar skýrslur kallaðar framvinduskýrslur eða bráðabirgðaskýrslur og þeim skilað í þeirri vissu að innihald þeirra hafi ekki áhrif á frekari leyfis- eða styrkveitingar. Í fjölmörgum framhaldsrannsóknnum og stærri rannsóknarverkefnum má glöggst þannig sjá að framvindu- og áfangaskýrslur eru afritaðar ár eftir ár og litlu bætt við án þess að það hafi áhrif á veitingu leyfa og styrkja.

Í flestum styrkveitingum á tímabilinu 1990-2010 var ekki um faglega úthlutun að ræða og því hefur innihald skýrslna ekki verið gagnrýnt af fagaðilum við úthlutun styrkja til framhaldsrannsóknna.

Það er ekki á færi stjórnsýslunnar að leggja hlutlaust mat á fagleg gæði skýrslanna að öðru leyti en því sem mælanlegt er. Til að taka á þessum vanda þarf að setja staðla um hvaða formsatriði og upplýsingar allar tegundir skýrslna skuli að lágmarki innihalda til að teljast gildar. Staðlar um lágmarksinnihald í skýrslum gera stjórnvöldum einnig kleift að krefjast skýrslu að loknum skilafresti án þess að öllum greiningum sem rannsakandi óskar eftir sé lokið. Gera verður skýran greinarmun á rannsóknarskýrslum og útgáfu rannsóknarita. Ekki er raunhæft að ætla að lokaskýrslur allra rannsóknna verði í formi stærri útgáfu og óskir eða áætlanir rannsakenda um slíka útgáfu mega ekki hamla skilum á formlegum rannsóknarskýrslum.

Því miður eru dæmi þess að áfanga- og framvinduskýrslur fleiri stærri rannsóknarverkefna síðasta áratugar séu innihaldslitlar og komi að litlu gagni sem vísindalegar heimildir. Engar eða ófullkomnar rannsóknarskýrslur eru ekki einungis formleg vanskil vegna leyfa og styrkja heldur eru þær einnig óvirðing við styrkveitendur, verkkaupa, aðra fræðimenn sem gagn hafa af niðurstöðum og vísindasamfélagið í heild.

## 9. Fjármögnun rannsókna

Fjármögnun fornleifarannsóknna hér á landi er helst með þrennum hætti. Í fyrsta lagi er framkvæmdaraðili skyldur til að kosta þjónusturannsóknir sem til koma vegna fornleifa sem verða fyrir raski eða fjarlægja þarf í tengslum við framkvæmdir. Í öðru lagi er fjármögnun björgunarrannsókna, þar sem fornleifar eru í hættu vegna náttúruafla eða annara óviðráðanlegra aðstæðna, á ábyrgð stjórnvalda. Í þriðja lagi eru styrkveitingar til vísindarannsókna á höndum rannsóknarsjóða, ýmissa sjóða á vegum ríkis, sveitarfélaga, einkaaðila, félaga og stofnana, auk þess sem íslenskir fræðimenn geta sótt fé í erlenda rannsóknarsjóði. Um tíma fengu rannsóknaverkefni einnig veglega styrki frá fjárlaganefnd Alþingis.

Almennt má segja að fjármögnun fornleifarannsóknna í vísindaskyni hafi orðið mun auðveldari en áður frá árinu 2001 og fjármagn til frjálsra rannsókna hafi aukist til muna. Sömu sögu er ekki að segja um fjármagn til björgunarrannsókna eða fyrirbyggjandi aðgerða. Óþekktur fjöldi fornleifa verður fyrir skemmdum eða eyðist á ári hverju þar sem fjármagn til viðhalds, forvörslu og björgunar er af skornum skammti.

Fjármagn til fornleifarannsóknna tengdum framkvæmdum er í raun óþekkt þar sem stór hluti verkefna fer fram samkvæmt útboði eða í útseldri vinnu einkafyrirtækja og sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga. Erfitt er því að meta raunkostnað við slíkar rannsóknir. Við umsókn um rannsóknarleyfi þarf umsækjandi að leggja fram kostnaðaráætlun við verkefnið. Ekkert eftirlit er þó af hálfu hins opinbera á endanlegum kostnaði verkefna og hvort endanlegur kostnaður þeirra er í samræmi við upphaflega fjárhagsáætlun.

Í nýlegu riti Fornleifastofnunar Íslands ses. *Upp á yfirborðið* kemur fram að tekjur sjálfseignarstofnunarinnar hafi fram til ársins 2008 verið að jöfnu sjálfsaflafé og seld þjónusta.<sup>64</sup> Gefur það góða mynd af þætti þjónusturannsókna í rekstri og tekjum Fornleifastofnunar Íslands ses. sem er stærsti aðili á samkeppnismarkaði á sviði fornleifarannsókna á Íslandi.

Sjálfsaflafé felst þó ekki eingöngu í verkefnastyrkjum. Til sjálfsaflafjár má einnig telja rannsóknarstöður þar sem styrkir eru í formi launa við rannsóknir á skilgreindu verkefni. Einnig má reikna styrki til útgáfumála og ritlauna sem sjálfsaflafé, sem og fríðindi í formi húsnæðis og styrkja til tækjakaupa. Loks má einnig telja vinnuframlag nema eða annara stofnanna í rannsóknarverkefnum til tekna við slík verkefni.

Eins og áður hefur verið vikið að tók samkeppnisráð til umfjöllunar kvörtun Fornleifafræðistofunnar ehf. um samkeppni á ójöfnum grundvelli árið 2001. Farið var fram á að ráðið kannaði hvort Fornleifastofnun Íslands ses. nyti styrkja í beinu eða óbeinu formi frá opinberum aðilum til að standa undir starfsemi sinni á samkeppnismarkaði.<sup>65</sup> Kvartandi benti meðal annars á að forsvarsmenn stofnunarinnar hefðu setið í opinberum rannsóknarstöðum en jafnframt verið starfsmenn stofnunarinnar. Samkeppnisráð hafnaði kvörtuninni meðal annars á þeim forsendum að ekki væri „betur séð en að tilteknir einstaklingar hafi verið starfsmenn Þjóðminjasafns í rannsóknarstöðum

<sup>64</sup> Orri Vésteinsson, Gavin Lucas, Kristborg Þórsdóttir og Ragnheiður Gló Gylfadóttir (ritstj.) (2011). *Upp á yfirborðið. Nýjar rannsóknir í íslenskri fornleifafræði*. Fornleifastofnun Íslands ses. bls. 14.

<sup>65</sup> Samkeppnisráð. 173. fundur. Ákvörðun nr. 30/2001.

í tiltekinn tíma, unnið að tilteknum verkefnum á þess vegum og þegið launagreiðslur fyrir vinnu sína þar. Á sama tíma hafi þeir einnig verið stjórnarmenn hjá Fornleifastofnun Íslands en ekki starfsmenn.<sup>66</sup> Í ársskýrslum Fornleifstofnunar Íslands ses. kemur hins vegar skýrt fram að stjórnarformaður og forstöðumaður stofnunarinnar hafi verið fastur starfsmaður stofnunarinnar árin 1999, 2000 og 2001 en hann gegndi jafnframt rannsóknarstöðu Kristjáns Eldjárns við Þjóðminjasafn Íslands á tveimur tímabilum, annars vegar frá 1. apríl 1999 til 31. mars 2000 og aftur 1. júlí 2001 – 30. júní 2002. Samkvæmt reglugerð skyldi styrkþegi rannsóknarstyrks dr. Kristjáns Eldjárns starfa við Þjóðminjasafn Íslands.<sup>67</sup> Auk þess að vera talinn starfsmaður stofnunarinnar í ársskýrslum stofnunarinnar bæði árin sem hann gegndi rannsóknarstöðunni var hann skráður leyfishafi vegna fornleifarannsóknar að Hofsstöðum í Mývatnssveit á vegum Fornleifastofnunar Íslands ses. þessi sömu ár.

Fornleifastofnun Íslands ses. hefur frá árinu 1998 haft aðsetur í húsnæði í eigu Vísindaráðs. Á fyrstu árum starfseminnar var ekki um skriflegan leigusamning að ræða. Í svari stofnunarinnar við fyrirspurn samkeppnisráðs þar að lútandi kom fram að munnlegur samningur til fjögurra ára hafi verið í gildi og greiðsla leigu hafi verið ákveðin í formi viðhalds og endurbóta. Árið eftir umfjöllun Samkeppnisráðs var fyrst gerður skriflegur samningur um leigu á húsnæðinu og greiðsla tiltekin í samningnum.

Ákvörðun samkeppnisráðs vegna kvörtunar Fornleifafræðistofunnar ehf. var að ekkert yrði aðhafst frekar í málinu.

Fornleifastofnun Íslands ses. hefur allt aftur til ársins 1999 fengið styrki á fjárlögum til ýmissa þátta rekstrarins. Í umsóknum stofnunarinnar til fjárlaganefndar kemur fram að styrknum sé meðal annars ætlað að mæta kostnaði sem stofnunin hefur af þjónustu við almenning og hagsmunaaðila á sérviði stofnunarinnar, afgreiðslu fyrirspurna og fræðslu ýmiskonar. Nam styrkurinn allt að 4.000.000 krónum árlega (Framreiknuð styrkuppþæð ársins 2004 er 6.433.406 krónur<sup>68</sup>). Í umsóknarbréfi Fornleifastofnunar Íslands ses. til fjárlaganefndar vegna ársins 2004 er óskað eftir 6.000.000 króna (framreiknað 9.650.109 krónur) stuðningi Alþingis til að mæta kostnaði við margvísleg verkefni sem til falla á vettvangi fornleifafræðinnar og eru þau tíunduð að vera; almenn upplýsingaþjónusta til almennings um fornleifafræði og yfirstandandi fornleifarannsóknir, almenn ráðgjöf til sveitastjórna, almenn aðstoð við nemendur og skóla og þróunarvinna, nánar tiltekin sem þáttaka í samstarfi við atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög, ráðuneyti og ferðaþjónustuaðila í tengslum við menningartengda ferðaþjónustu. Í inngangi umsóknarinnar kemur auk þess fram að aukin umsvif og umfjöllun hafi leitt til þess að fyrirspurnir, ábendingar og hvers kyns óskir frá almenningi til Fornleifastofnunar Íslands ses. hafi aukist til muna. „...-enda er engin sambærileg stofnun á vegum hins opinbera sem sinnir þeirri þjónustu.“<sup>69</sup>

Þessi fullyrðing er villandi og gefur til kynna að Fornleifastofnun Íslands ses. veiti þjónustu sem ekki er veitt af hinu opinbera. Á vegum hins opinbera eru reknar stofnanir á borð við Háskóla Íslands,

<sup>66</sup> Sama.

<sup>67</sup> Reglugerð um þjóðminjavörslu nr. 334/1998.

<sup>68</sup> Framreiknað samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

<sup>69</sup> Umsókn Fornleifastofnunar Íslands ses. til fjárlaganefndar Alþingis, dags 30. Október 2003.

Þjóðminjasafn Íslands og Fornleifavernd ríkisins sem sinna verkefnum af þessum toga. Eðlilegt væri að fyrirtæki á samkeppnismarkaði sem ekki treysta sér til að sinna almennum fyrirsprungnum án endurgjalds beindi þeim til viðeigandi aðila á opinberum vettvangi eða taki gjald fyrir veitta þjónustu.

Íslenskir fræðimenn og rannsóknarstofnanir hafa notið styrkja úr fjölda sjóða. Í listanum hér á eftir eru dæmi um félög, sambönd og sjóði sem styrkt hafa rannsóknir á íslenskum fornleifum með beinum fjárstyrkjum, styrkjum til vinnuframlags erlendra fræðimanna og nema, til tækjakaupa, til úrvinnslu og útgáfu eða á annan hátt. Auk sjóðanna hafa fjöldi sveitarfélaga, fyrirtæki og stofnanir styrkt einstök rannsóknarverkefni. Listinn er ekki tæmandi og ekki hefur verið leitað eftir upplýsingum um upphæðir eða verðgildi styrkja annarra sjóða en þeirra sem fjallað verður sérstaklega um seinna í skýrslunni.

Arcadia	British Academy
European Science Foundation	Evrópusambandið – verkefnisstyrkir Culture 2000
Fornleifasjóður	Kristnihátíðarsjóður
Leonardo	Menningarsjóður
Menningarborgarsjóður	National Geographic Society
National Science Foundation	NordForsk
NOS-H (Nordisk samarbeidsnemnd for humanistisk forskning)	
Nýsköpunarsjóður Námsmanna	Rannís
The Royal Society	The British Leverhulme Trust
Þingvallanefnd	Þjóðhátíðarsjóður

Af erlendum sjóðum er bandaríski vísindasjóðurinn, National Science Foundation, stærsti erlendi rannsóknasjóðurinn sem styrkt hefur fornleifarannsóknir á Íslandi og rannsóknir á íslenskum fornleifum. Ekki hefur verið lagt mat á nákvæmlega hversu miklu fjármagni sjóðurinn hefur verið veitt til rannsókna hér á landi þar sem í flestum tilvikum er um að ræða stærri verkefni þar sem rannsóknir á Íslandi eru aðeins hluti af heildarverkefninu sem styrkt er.

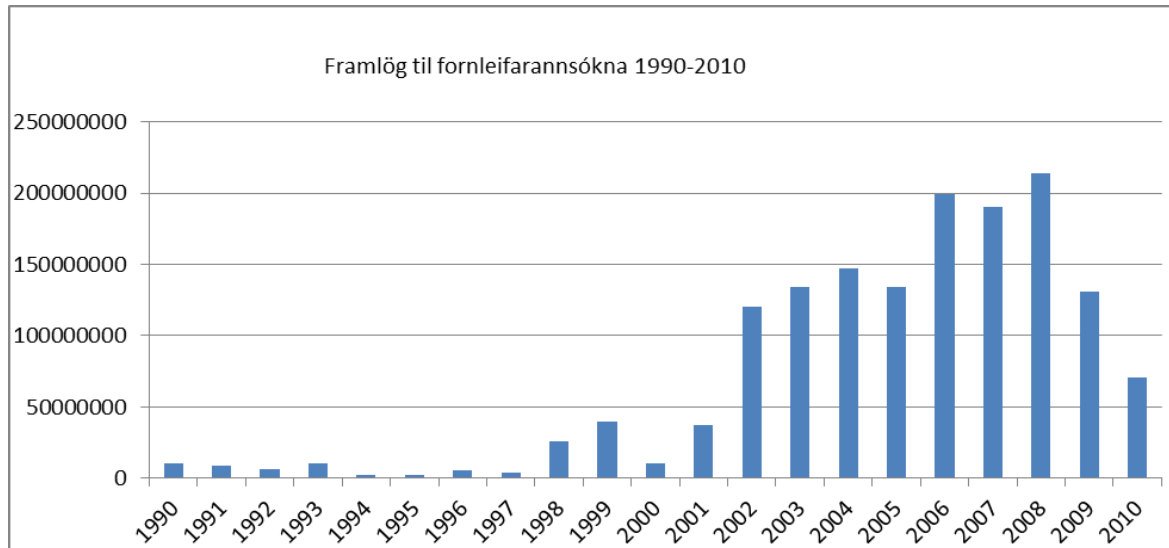
Heildarfjárhæð styrkja National Science Foundation til verkefna á norður Atlantshafssvæðinu og þar sem rannsóknir fara að einhverju leyti fram á Íslandi eða tengjast íslenskum fornleifum nema samkvæmt heimasíðu sjóðsins um þremur milljónum bandaríkadala á síðasta áratug.<sup>70</sup> Ekki er um bein fjárframlög til íslenskra rannsókna að ræða, heldur felast í þessari upphæð styrkir til námsverkefna, ferða og vinnuframlags erlendra nema og leiðbeinanda, sérfræðigreininga, tækjabúnaðar og annars sem lýtur að rannsóknunum í heild. Þó er ljóst að í erlendum styrkjum til rannsókna á íslenskum fornleifum felst umtalsvert óbeint framlag sem ekki kemur skýrt fram sem fjárstyrkur í skýrslum og greinargerðum rannsókna.

Þegar litið er á framlög ríkis og opinberra sjóða hér á landi til fornleifarannsókna og verkefna þeim tengdum má sjá að framlög jukust stórlega frá og með árinu 2002. Fyrir þann tíma var framlögum til fornleifarannsókna einkum beint til Þjóðminjasafns Íslands í gegnum fasta fjárveitingu til safnsins. Þar sem mögulegt var að ráða af heimildum hversu hátt hlutfall fjárveitingarinnar var sérmerkt fornleifarannsóknum var sú upphæð tekin með í yfirlitið. Að öðru leyti eru fastar fjárveitingar til

<sup>70</sup> <http://www.nsf.gov/>

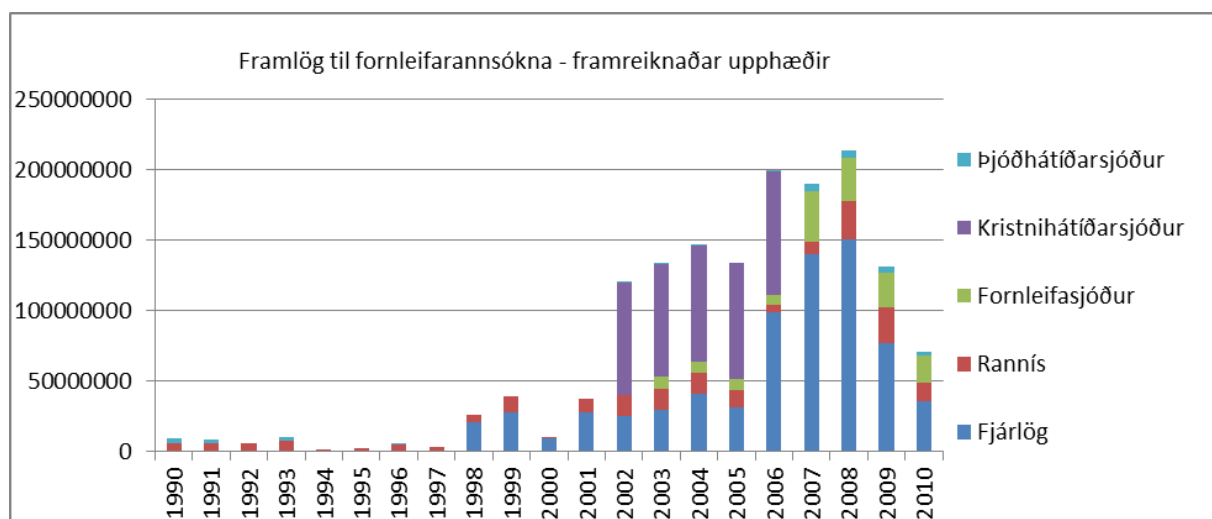


ríkisstofnana ekki með í yfirlitinu. Kaup ríkisstofnana á þjónusturannsóknum eru heldur ekki reiknuð með í yfirlitinu, og þar sem ríkisstofnanir, fyrirtæki í eigu hins opinbera og sveitarfélög eru stærstu verkkaupar á þjónusturannsóknum og fornleifaskráningu kemur ekki fram í hvert raunverulegt heildarframlag hins opinbera er til fornleifarannsóknna og fornleifaverndar árlega. Yfirlitið gefur hins vegar góða mynd af þróun framlags ríkisins til fornleifarannsóknna og þróunar á ríkisstyrkjum til málaflokksins.



Mynd 17. Framreiknað framlag ríkissjóðs og opinberra rannsóknarsjóða til fornleifarannsóknna og verkefna þeim tengdum. Upphæðirnar eru framreiknaðar samkvæmt breytingum á neysslúvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Þegar framlög einstakra sjóða eru skoðuð sést að aukningin sem verður árið 2002 er fyrst og fremst tilkomin vegna Kristnihátíðarsjóðs. Styrkirnir voru formlega veittir í árslok og voru nýttir árið eftir. Styrkir veittir árið 2001 koma því fyrst til birtingar í yfirlitinu árið 2002. Sjá má á súluritinu hér að neðan að framlag ríkissjóðs á fjárlögum jókst einnig til muna frá árinu 2006, en í kjölfar efnahagshrunsins 2008 drógust framlög ríkisins síðan aftur mjög saman.



Mynd 18. Framreiknað framlag ríkissjóðs og opinberra rannsóknarsjóða til fornleifarannsóknna og verkefna þeim tengdum. Upphæðirnar eru framreiknaðar samkvæmt breytingum á neysslúvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Þegar litið er yfir umsóknir í sjóðina sem hér verður sérstaklega fjallað um og sem veitt hafa hvað mestu fé til vísindalegra fornleifarannsóknna síðastliðinn áratug má sjá ýmislegt eftirtektarvert. Athygli vekur að í umsögnum stjórnarmeðlima sjóða og verkefnisstjórna um umsóknir er að finna almennt svipaðar athugasemdir um sömu þætti umsókna hvað varðar kostnaðaráætlanir og fjárhæðir umsókna:

- Kostnaðaráætlanir eru háar og ónákvæmar, og einstakir liðir þeirra lítið eða illa rökstuddir,
- mótframlög annara stofnana eða sjóða eru ekki tryggð eða ekki raunhæf,
- mótframlag umsækjenda sem tilgreind eru í umsókn eru ekki byggð á raunverulegum kostnaði,
- umsýslukostnaður tilgreindur í umsókn er oft hár og órökstuddur,
- óskýrður liður „annað“ getur numið allt að 15% af heildarkostnaði án skýringar,
- mistræmi er í kostnaði vegna fæðis og húsnæðis umsækjenda sömu stofnunar,
- sótt er um styrki til vísindarannsóknna í opinbera sjóði samkvæmt gjaldskrá fyrir útselda vinnu, en í flestum tilfellum er veittur „afsláttur“. Ekki er gerður greinarmunur á verðskrá fyrir útselda vinnu vegna þjónusturannsóknna eða útboða og á raunkostnaði vísindarannsóknna.

## 9.1. Fjárlög

Fjárlaganefnd Alþingis auglýsti um árabíl eftir umsóknum um fjárstyrki til verkefna á sviði menningar og lista. Til verkefnanna sem hlutu stuðning var úthlutað af óskiptum liðum eða svonefndum safnliðum fjárlaga.

Við gerð fjárlaga ársins 2012 lagði fjárlaganefnd til að þetta fyrirkomulag yrði lagt niður. Þess í stað var fjármunum, sem áður hafði verið ráðstafað með framangreindum hætti, veitt í lögbundna sjóði á sviði lista og menningar, til menningarsamninga við landshlutana og í sérstakan sjóð mennta- og menningarmálaráðuneytis. Sjóðnum er ætlað að úthluta styrkjum til félagasamtaka og verkefna sem ekki falla undir lögbundna sjóði. Verkefni á sviði fornleifarannsóknna falla undir fornleifasjóð.

Í umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2011 kom fram mikilvægt sjónarhorn á úthlutun fjárlaganefndar á styrkfé til fornleifarannsóknna:

*Meira að segja vernd íslenskra fornleifa er orðin háð geðþóttaákvörðunum fjárlaganefndar sem telur sig hafa sérfræðipækkingu á því hvernig á að forgangsraða verkefnum á sviði fornleifaverndar. Þetta er furðulegt þegar haft er í huga að enginn nefndarmanna er menntaður á sviði fornleifafræði og greinilegt af umræðum í nefndinni að aðferðafræði fornleifafræðinnar er nefndarmönnum framandi hugsun. Á meðan ómetanlegar fornleifar skolast burt af ágangi sjávar, rennandi vatns eða veðrunar sökum fjárskorts fá sérstök verkefni á áhugasviði og áhugasvæði nefndarmanna meirihlutans sérstaka úthlutun.<sup>71</sup>*

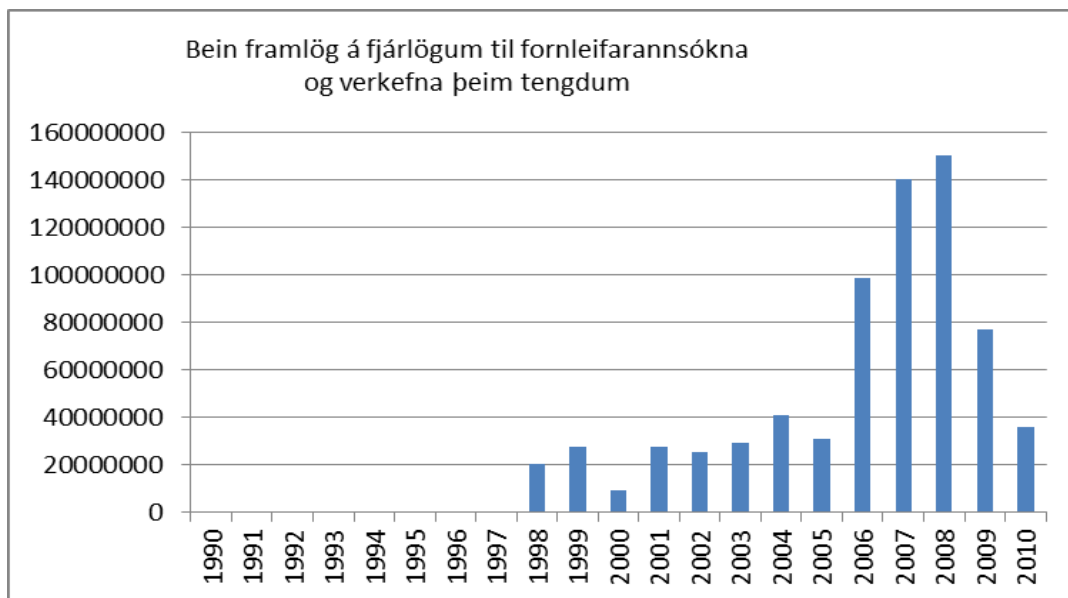
Styrkir á fjárlögum voru um tíma mun hærri en úthlutanir rannsóknarsjóða til fornleifarannsóknna. Þegar litið er til þess hvaða verkefni nutu framlaga fjárlaganefndar má sjá að sömu verkefni og fengu hvað hæsta styrki úr Kristnihátíðarsjóði hafa einnig fengið hæstu samanlögð framlög á fjárlögum. Óhjákvæmileg ábyrgð ríkissjóðs vegna ólokinna verkefna Kristnihátíðarsjóðs var áberandi á fjárlögum um tíma og hlutu öll stærri rannsóknarverkefnin styrki á fjárlögum á árunum eftir að Kristnihátíðarsjóður lauk störfum. Að auki má nefna að á árunum 2006 – 2008 voru veittar 20

<sup>71</sup> Þingskjal 526. (2010-2011) Framhaldsnefndarálit 3. minni hluta fjárlaganefndar. Mál nr. 1.

milljónir árlega til Þjóðminjasafns Íslands til varðveislu og fyrirbyggjandi forvörslu gripa og miðlunar á niðurstöðum rannsókna Kristnihátíðarsjóðs.

Fornleifafélög og önnur félagasamtök sem beita sér fyrir rannsóknum í heimabyggð hafa einnig aflað fé til rannsóknanna og verkefna á sviði menningartengdrar ferðaþjónustu með umsóknum til fjárlaganefndar, og þá hafa vettvangsskólar í fornleifafræði notið beinna framlaga á fjárlögum. Fornleifstofnun Íslands ses. hefur rekið vettvangsskóla í tengslum við fornleifarannsóknir sínar að Hofsstöðum í Mývatnssveit og í Vatnsfirði við Ísafjarðardjúp og Hólarannsóknin hefur rekið vettvangsskóla í tengslum við rannsóknir á Hólum og við Kolkuós.

Af súluritinu má sjá að styrkir til fornleifarannsóknna og verkefna þeim tengdum voru nokkuð jafnir frá árinu 1998 til ársins 2005. Framlög til rannsókna eru ekki sýnileg í fjárlögum fyrir 1998 þar sem þau voru veitt sem hluti af fastri fjárveitingu rannsóknarstofnana eins og áður er getið. Á tímabilinu 2006-2009 hækkuðu styrkirnir samanlagt til muna vegna ólokinna rannsóknarverkefna Kristnihátíðarsjóðs. Á árinu 2010 voru framlögin aftur í sama stærðarflokki og fyrir 2006.



Mynd 19. Bein framlög á fjárlögum til fornleifarannsóknna og verkefna þeim tengdum. Upphæðirnar eru framreiknaðar samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

## 9.2. Rannís

Vísindasjóður sem síðar varð rannsóknasjóður Rannís hefur veitt styrki til fornleifarannsóknna og verkefna tengdum fornleifum. Styrkirnir eru af mörgum toga; verkefnastyrkir, forverkefnisstyrkir, styrkir úr launasjóði fræðirithöfunda, tækjasjóður, öndvegisstyrkir og styrkir úr nýsköpunarsjóði námsmanna.

Tækjasjóður hefur veitt styrki til kaupa á alstöðvum og gps-tækjum til vísindarannsóknna svo dæmi séu nefnd. Fyrirtæki og félög á samkeppnismarkaði hafa þannig fengið styrki til tækjakaupa í tengslum við vísindarannsóknir, en tækin eru einnig notuð í þjónusturannsóknum sömu aðila, og skapa þeim þar með betri samkeppnisaðstöðuen ella. Einnig eru dæmi um að tæki til

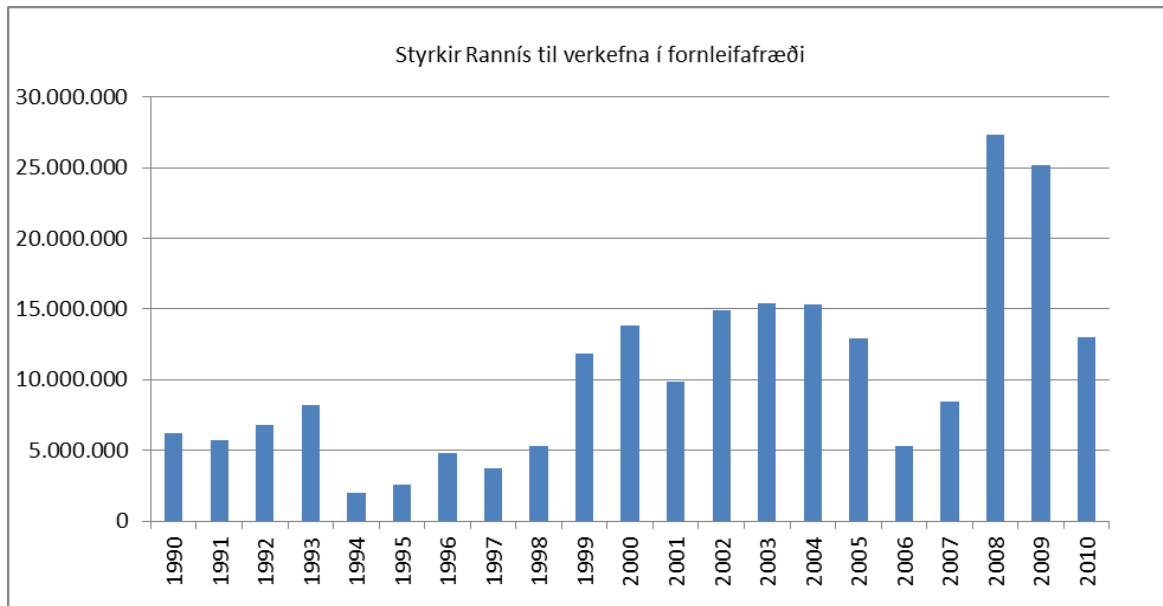
vísindarannsókna hafi verið lánuð eða leigð til þjónusturannsókna á vegum fyrirtækja á samkeppnismarkaði.

Hjá Rannís fengust upplýsingar um 91 styrk til rannsókna, tækjakaupa, útgáfu og ritlauna tengdum 60 verkefnum á sviði fornleifarannsókna á tímabilinu 1990-2010. Ekki er í öllum tilfellum unnt að greina hvort sama verkefni fær framhaldsstyrki eða hvort um ný verkefni er að ræða. Verkefni sem taka langan tíma geta þróast og breyst á verkefnatímanum, skipt hefur verið um verkefnisheiti eða jafnvel um verkefnisstjóra. Langflestir styrkir voru veittir fræðimönnum tengdum Fornleifastofnun Íslands ses. en starfsfólk stofnunarinnar hlaut 46 styrki til 24 verkefna. Í töflunni eru heildarstyrkfjárhæðir hvers árs til verkefna á sviði fornleifafræði framreiknaðar til 2012.

Ár	Styrkir til verkefna á sviði fornleifafræði	Framreiknaðir styrkir.	Ár	Styrkir til verkefna á sviði fornleifafræði	Framreiknaðir styrkir.
1990	2.500.000	6.239.768	2000	7.500.000	13.859.848
1991	2.450.000	5.713.543	2001	5.700.000	9.865.799
1992	2.900.000	6.762.970	2002	9.000.000	14.887.432
1993	3.840.000	8.197.526	2003	9.400.000	15.437.432
1994	960.000	2.015.283	2004	9.500.000	15.279.340
1995	1.225.000	2.535.223	2005	8.100.000	12.908.493
1996	2.400.000	4.838.347	2006	3.500.000	5.320.523
1997	1.900.000	3.768.075	2007	5.695.000	8.446.698
1998	2.700.000	5.294.372	2008	20.675.000	27.330.139
1999	6.200.000	11.871.166	2009	22.095.000	25.154.201
			2010	12.305.000	13.031.547
<b>Alls</b>					<b>218.757.725</b>

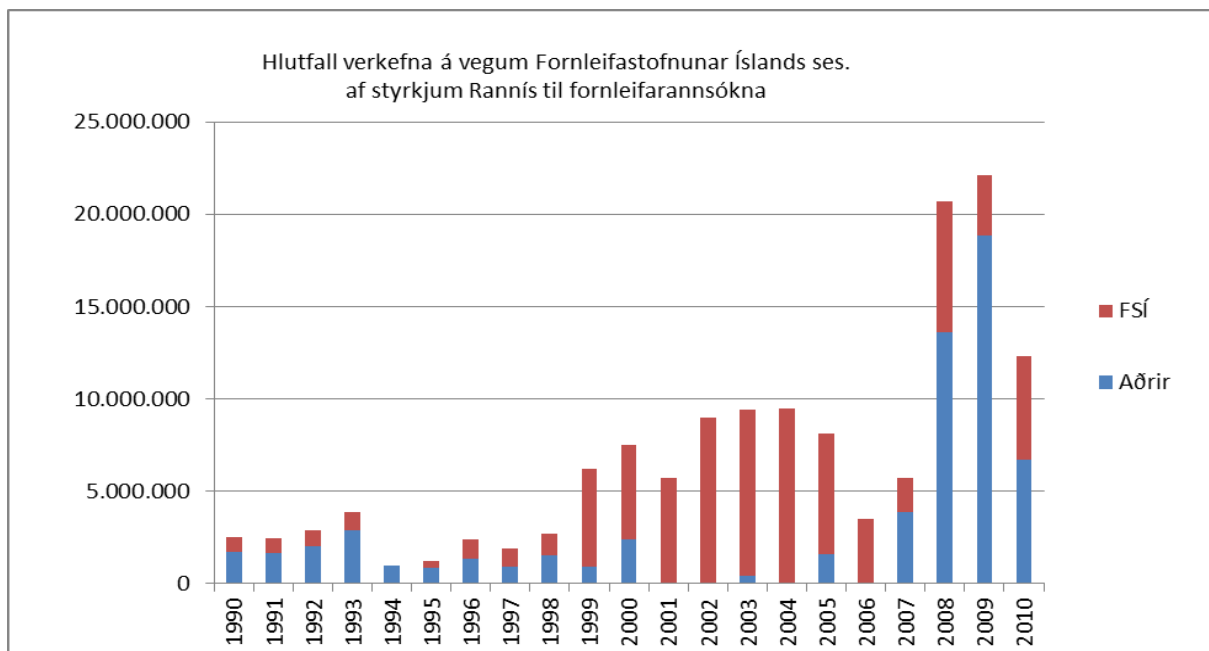
Mynd 20. Yfirlit styrkveitinga Rannís til verkefna á sviði fornleifafræði. Upphæðirnar eru framreiknaðar samkvæmt breytingum á neyslúvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Eins og lesa má úr töflunni og sett er fram í súluriti hér að neðan hefur framlag Rannís til verkefna á sviði fornleifarannsókna verið óreglulegt og mikill munur er á styrkveitingum milli ára. Ekki hefur verið kannað hvort þessi mynd endurspegli fjölda umsókna til fornleifarannsókna á ári hverju.



Mynd 21. Árlegir styrkir Rannís til verkefna á sviði fornleifafræði. Upphæðirnar eru framreiknaðar samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Verkefni á vegum Fornleifastofnunar Íslands ses. eða starfsfólks stofnunarinnar voru um árabíl áberandi í styrkveitingum Rannís til fornleifarannsókna, en aðrir styrkir á sviði fornleifafræði hafa að miklu leyti dreifst til sjálfstætt starfandi fræðimanna og stakra verkefna. Aukning síðustu þriggja ára á yfirlitinu dreifist til annara styrkþega en Fornleifastofnunar Íslands ses. og er þar helst að nefna styrki úr rannsóknarnámssjóði, til Skriðuklaustursrannsókna og rannsóknarverkefnis um seljalönd Reykhólts á vegum Háskóla Íslands og Þjóðminjasafns Íslands.



Mynd 22. Hlutfall verkefna á vegum Fornleifastofnunar Íslands ses. af styrkjum Rannís til fornleifarannsókna. Upphæðirnar eru ekki framreiknaðar og myndinni er einungis ætlað að sýna hlutfall styrkja.

### 9.3. Þjóðhátíðarsjóður

Þjóðhátíðarsjóður var stofnaður í tilefni þjóðhátíðarinnar 1974 og var tilgangur hans að veita styrki til stofnana og annarra aðila, er hefðu það verkefni „að vinna að varðveislu og vernd þeirra verðmæta lands og menningar, sem núverandi kynslóð hefur tekið í arf.“<sup>72</sup> Stofnfé sjóðsins var ágóði Seðlabanka Íslands af útgáfu þjóðhátíðarmyntar í tilefni af 1100 ára búsetu á Íslandi 1974, sem myndaði höfuðstól þjóðhátíðarsjóðs. Sjóðurinn veitti styrki frá árinu 1977 til og með ársins 2011 er samþykkt var þingsályktunartillaga um að sjóðurinn skyldi lagður niður.<sup>73</sup>

Frá stofnun sjóðsins og fram til ársins 2000 var ráðstöfunarfé sjóðsins skipt í þrjá hluta þar sem fjórðungur rann til Þjóðminjasafns Íslands, fjórðungur til náttúruverndar og helmingur þess rann til styrkveitinga samkvæmt umsóknum. Fastur styrkur Þjóðminjasafnsins var nýttur til verkefna sem ekki fékkst nægilegt fé til á fjárveitingu safnsins, einkum til viðgerða og viðhalds húsa í húsasafni, ýmissa rannsóknaverkefna, fornleifauppgrafa, fornleifaskráninga, skráningu á safnkosti og forvörslu safnkosts svo eitthvað sé nefnt.

Þegar sjóðurinn hafði starfað í 25 ár (2002) voru teknar saman upplýsingar um styrkveitingar frá stofnun sjóðsins og kemur þar fram að Þjóðminjasafnið hafði fengið úthlutað 24,58% af ráðstöfunarfé sjóðsins.<sup>74</sup> Einungis 2,92% af ráðstöfunarfé sjóðsins reyndist hafa verið veitt beint til fornleifarannsóknna. Ef litið er á tímabilið frá 2002 til 2011, eftir að föstum fjárveitingum til Þjóðminjasafnsins var hætt, má sjá að allt frá 0 til 18,4% af ráðstöfunarfénu var árlega veitt til fornleifarannsóknna eða verkefna tengdum fornleifum. Á tímabilinu öllu frá 2002-2011 var einungis 11,7% af ráðstöfunarfé sjóðsins veitt til verkefna tengdum fornleifum. Erfitt er að meta hvort hlutur fornleifa rýrnaði eftir að fastri styrkveitingu til Þjóðminjasafnsins var hætt en líklegt má telja að svo hafi verið þar sem hluti styrksins var nýttur í fornleifarannsóknir safnsins, forvörslu og skráningu fornleifa.

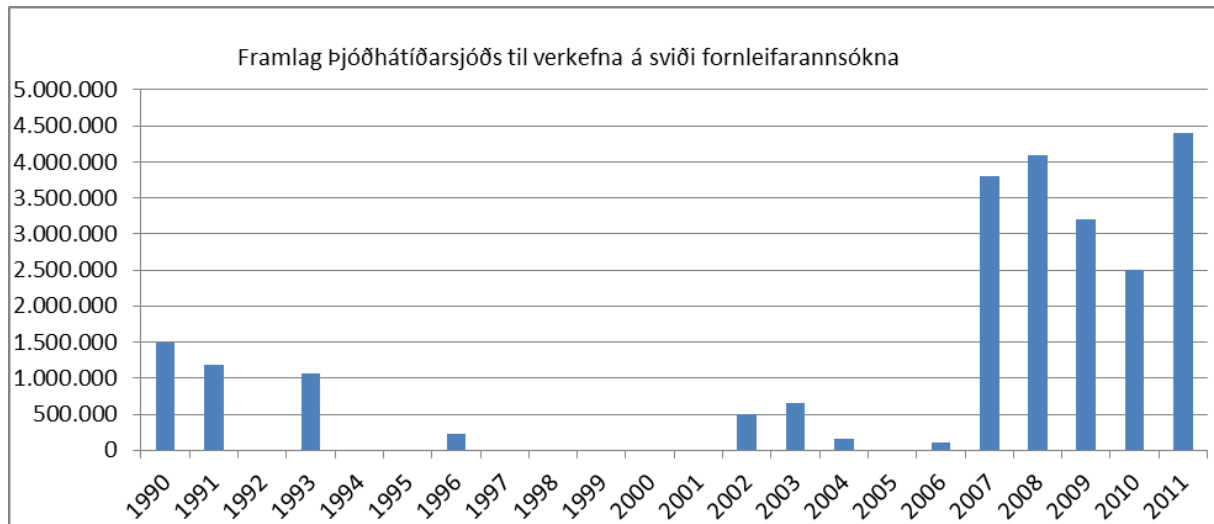
Uppgröftur Þjóðminjasafnsins að Stóru-Borg undir Eyjafjöllum var að miklu leyti kostaður af fé úr Þjóðhátíðarsjóði en ekki kemur fram sundurliðun á nýtingu styrksins í gögnum sjóðsins. Lokaátak uppgraftarins og fyrstu áfangar úrvinnslunnar var kostaður af styrkveitingu sjóðsins til safnsins í heild (1990-1992).

Alls hlutu 60 verkefni sem tengjast rannsóknnum, skráningu, forvörslu, miðlun eða viðgerðum á fornleifum styrki frá Þjóðhátíðarsjóði á tímabilinu 1990-2011. Styrkirnir eru í flestum tilfellum smáir og hafa aðeins verið hluti af fjármögnun verkefnanna sem um ræðir. Veittir voru styrkir til opinberra stofnanna jafnt og sjálfstætt starfandi fræðimanna. Af 60 styrkjum til verkefna tengdum fornleifum voru 13 veittir til verkefna tengdum Fornleifastofnun Íslands ses., 8 til verkefna á vegum Fornleifaverndar ríkisins eða verkefna á ábyrgð stofnunarinnar, 6 styrkir voru veittir til verkefna tengdum Þjóðminjasafni Íslands og 4 styrkir til Hólarannsóknarinnar. Aðrir styrkir voru veittir til byggðasafna, fræðimanna og félaga.

<sup>72</sup> Skipulagsskrá nr. 361/1977.

<sup>73</sup> Þingskjal 697. (2006-2007) Þingsályktun um að leggja niður Þjóðhátíðarsjóð. Mál nr. 356.

<sup>74</sup> Yfirlit í skjalasafni sjóðsins.



Mynd 23. Framlög Þjóðhátíðarsjóðs til fornleifarannsóknna árlega frá 1990 og til síðasta starfsárs sjóðsins 2011. Upphæðirnar eru lágar og eru því ekki framreiknaðar en er einungis ætlað að gefa mynd af þróun styrkveitinga sjóðsins til verkefna á sviði fornleifafræði.

Í viðauka er tafla yfir verkefni á sviði fornleifafræði sem hlutu styrki úr sjóðnum og upphæðir styrkja.

#### 9.4. Fornleifasjóður

Fornleifasjóður var stofnaður samkvæmt 24. gr. þjóðminjalaga, nr. 107/2001. Á fjárlögum fyrir árið 2003 var veitt 5 milljón króna stofnframlag til sjóðsins. Í fjárlögum þess árs segir að stjórn sjóðsins skuli úthluta styrkjum til rannsókna og varðveislu auk annarra verkefna. Miðað sé við að sjóðurinn sinni einungis brýnum verkefnum á sviði fornleifavörslu sem Kristnihátíðarsjóður geri ekki og að starfsemi sjóðsins verði endurskoðuð þegar framlög til Kristnihátíðarsjóðs falli niður.<sup>75</sup>

Úthlutunarreglur sjóðsins voru fyrst settar með reglugerð nr. 35/2003 og í endurskoðaðri mynd ári síðar með reglugerð nr. 73/2004.<sup>76</sup> Í 1. gr. hennar segir að hlutverk sjóðsins sé að stuðla að varðveislu og rannsóknum á fornleifum og forngrípum. Enn fremur segir að stjórn sjóðsins úthluti styrkjum til verkefna á sviði fornleifarannsóknna, forvörslu, minjaverndar, fornleifaskráningar og annara verkefna sem stjórn fornleifasjóðs telji styrkhæf. Stjórninni er að auki heimilt að ákveða í auglýsingu hverju sinni til hvaða verkefna styrkir skuli veittir.

Fyrsta úthlutun sjóðsins var gerð árið 2003 og var úthlutað úr sjóðnum tvisvar það ár en síðari ár var úthlutað einu sinni á ári. Stofnfé sjóðsins á fjárlögum var 5.000.000 króna og auk þess lagði samband íslenskra sveitarfélaga til 500.000 krónur fyrsta árið. Öllu sjóðsfénu hefur verið úthlutað árlega, að frádrögnum kostnaði við rekstur hans.

Í kjölfar fyrstu úthlutunnar sjóðsins kvartaði forstöðumaður Fornleifastofnunar Íslands ses. til Umboðsmanns Alþingis yfir ákvörðun stjórnar sjóðsins, málsmeðferð stjórnarinnar og aðkomu ráðuneytisins að málsmeðferðinni. Kvörtunin var í fleiri liðum en kjarni hennar beindist að því að

<sup>75</sup> Framvarp til fjárlaga 2003. Seinni hluti, bls. 325.

<sup>76</sup> Reglugerð um fornleifasjóð nr. 35/2003. Reglugerð um fornleifasjóð nr. 74/2004.

stjórn sjóðsins hafði sent Fornleifavernd ríkisins umsóknir til umsagnar. Umboðsmaður Alþingis tók málið ekki til efnislegrar meðferðar í fyrstu og beindi því til kvartanda að taka málið upp við menntamálaráðuneytið.<sup>77</sup> Fornleifastofnun Íslands ses. lagði fram stjórnsýslukæru og kvörtun í þremur liðum á hendur menntamálaráðuneytinu í lok mars 2004. Stjórnsýslukæran laut að ákvörðun stjórnar sjóðsins um úthlutun úr sjóðnum ári áður og málsmeðferð stjórnarinnar við þá úthlutun. Kvartað var yfir umsögn Fornleifaverndar ríkisins um umsóknir um styrki úr sjóðnum og málsmeðferð í því sambandi. Að auki var lögð fram kvörtun vegna afskipta Fornleifaverndar ríkisins af ýmsum þáttum er lutu að starfsemi og nafngift Fornleifastofnunar Íslands ses.<sup>78</sup>

Úrskurður ráðuneytisins lá fyrir í lok sama árs og var ákvörðun stjórnar Fornleifasjóðs um úthlutun úr sjóðnum staðfest. Ekki var tekin afstaða til fyrrgreindra kvartana í meðferð stjórnsýslukærunnar.<sup>79</sup>

Fornleifastofnun Íslands ses. kvartaði enn til Umboðsmanns Alþingis yfir úrskurði ráðuneytisins í janúar 2005 og tók umboðsmaður kvörtunina til efnislegrar meðferðar. Í álitinu sem lá fyrir í lok árs 2006 segir Umboðsmaður Alþingis að niðurstaða hans sé að tilteknir annmarkar hafi verið á málsmeðferð og úthlutun stjórnar fornleifasjóðs úr sjóðnum í apríl 2003 og umsögn Fornleifaverndar ríkisins sem veitt var í meðferð umsókna. Einnig var niðurstaða Umboðsmannsins að menntamálaráðuneytið hafi ekki með fullnægjandi hætti leyst úr stjórnsýslukæru Fornleifastofnunar Íslands ses. Þó þótti Umboðsmanni Alþingis ekki tilefni til að ráðuneytið tæki úrskurð sinn til endurskoðunar, heldur hefði framvegis eftirlit með því að úthlutun sjóðsins og málsmeðferð samræmdest þeim reglum og sjónarmiðum sem fram komu í álitinu.<sup>80</sup>

Alls hafa sjóðnum borist 441 umsókn á starfstíma hans. Fæstar umsóknir bárust árið 2004 eða 32 talsins og flestar árið 2007, 57 talsins. Styrkumsóknum fjölgaði aftur styrkárið 2012 í 54 umsóknir. Fjölgunina árið 2007 má setja í samhengi við aukna fjárveitingu til sjóðsins það ár, en fjárveitingin var þá fimmfölduð úr 5.000.000 í 25.000.000 króna. Árið 2012 var fjárveiting til sjóðsins nær tvöfölduð frá árinu áður, úr 17.000.000 í 32.000.000 króna og fjölgaði umsóknum jafnframt um fimmtung frá árinu áður.

Súluritið hér á eftir sýnir heildarfjölda umsókna og hlutfall þeirra er hlutu styrki á hverju ári. Fjöldi umsókna hefur verið breytilegur frá ári til árs en fjöldi árlegra styrkja nokkuð jafn fram til ársins 2012 er þeim fjölgaði til muna.

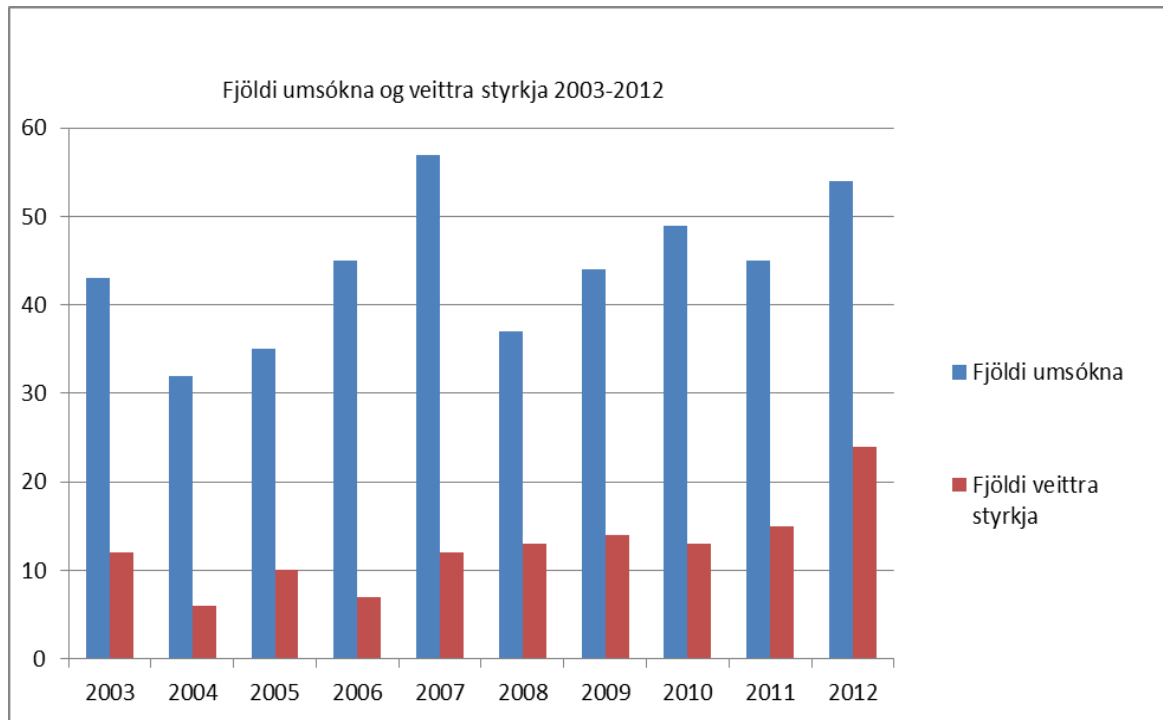
<sup>77</sup> Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 3972/2003.

<sup>78</sup> Erindi Fornleifastofnunar Íslands ses. til menntamálaráðuneytisins dags. 30.3.2004.

<sup>79</sup> Úrskurður menntamálaráðuneytisins í stjórnsýslukæru Fornleifastofnunar Íslands ses. á hendur ráðuneytisins dags. 15.12.2004.

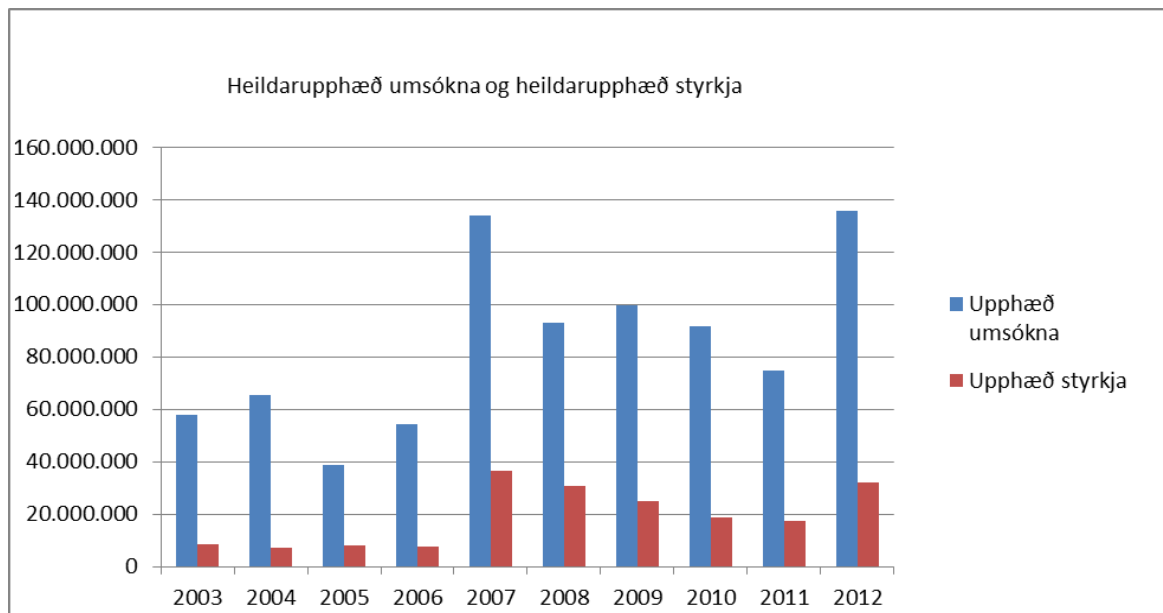
<sup>80</sup> Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 4316/2005.





Mynd 24. Fjöldi umsókna í fornleifasjóð og fjöldi veittra styrkja árlega.

Heildarupphæð umsókna hvert ár hefur verið mjög breytileg eins og sjá má af súluritinu á mynd 25. Mikil aukning varð á heildarupphæð umsókna milli árana 2006 og 2007 og aftur milli árana 2011 og 2012. Fylgir sú aukning aukinni fjárhæð til úthlutunar.

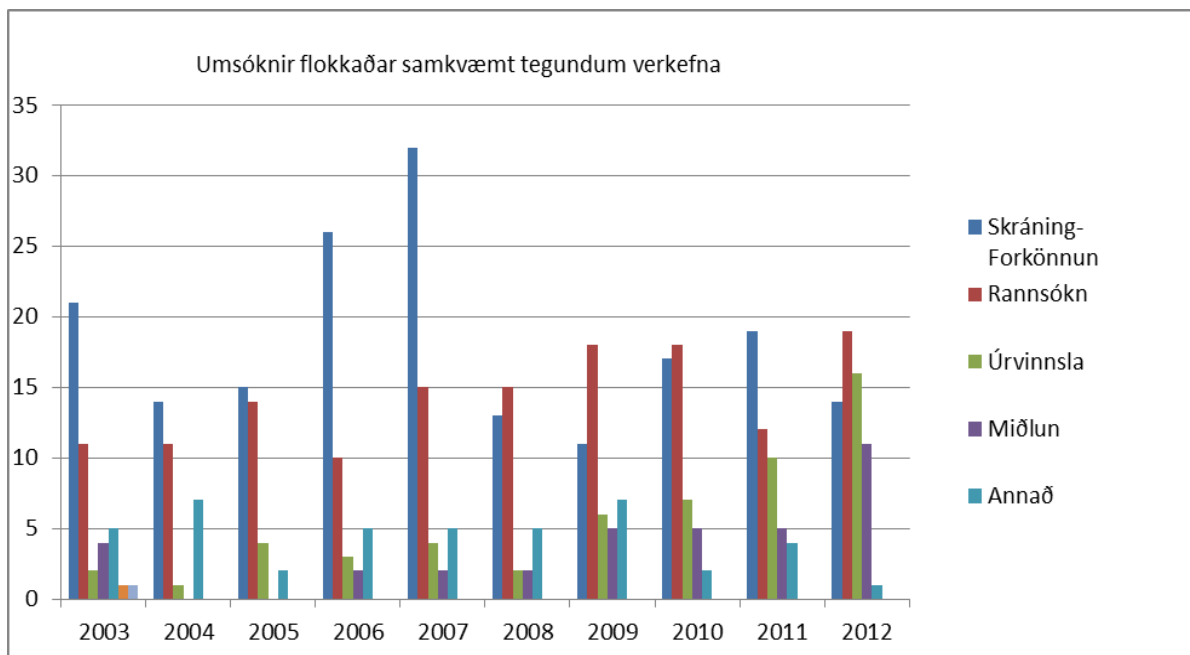


Mynd 25. Súluritið sýnir heildarupphæð umsókna og veittra styrkja árlega.

	Fjöldi ums.	Fjöldi styrkja	% af fjölda ums.	Upphæð umsókna	Framreiknuð upphæð umsókna	Upphæð styrkja	% af heildar-fjárhæð umsókna	Framreiknaðar upphæðir styrkja
2003	43	12	27,9	35.362.000	58.074.307	5.115.000	14,46	8.400.262
2004	32	6	18,75	40.633.200	65.352.474	4.555.000	11,21	7.326.041
2005	35	10	28,57	24.368.500	38.834.643	4.989.700	20,47	7.951.791
2006	45	7	15,55	35.783.000	54.395.511	4.870.000	13,6	7.403.128
2007	57	12	21,05	90.416.959	134.104.439	24.500.000	27,09	36.337.859
2008	37	13	35,13	70.302.103	92.931.862	23.130.000	32,9	30.575.386
2009	44	14	31,81	87.723.900	99.869.866	22.000.000	25,07	25.046.048
2010	49	13	26,53	86.739.250	91.860.757	18.150.000	20,92	18.628.569
2011	45	15	33,33	73.249.840	74.699.321	17.200.000	23,48	17.540.356
2012	54	24	44,44	135.541.775	135.541.775	32.000.000	23,6	32.000.000
<b>Alls</b>	<b>441</b>	<b>126</b>	<b>28,57</b>	<b>680.120.527</b>	<b>845.664.955</b>	<b>156.509.700</b>	<b>22,61</b>	<b>191.209.440</b>

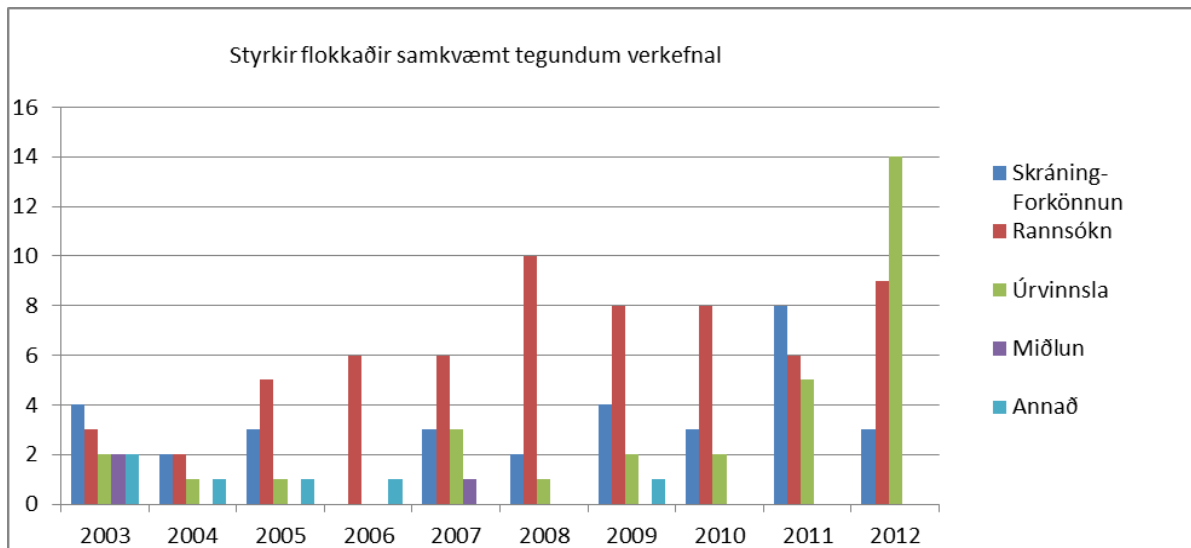
Mynd 26. Földi umsókna og styrkja úr fornleifasjóði á ári hverju. Framreiknað samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands)

Fram til ársins 2007 var mesti fjöldi umsókna um styrki til skráningar eða forkönnunar minja. Fjöldi umsókna um styrki til hefðbundins fornleifauppgraftar jókst jafnt og þétt á starfstíma sjóðsins. Umsóknir um styrki til úrvinnslu og sérfræðigreininga voru hlutfallslega fáar þar til 2009 er þeim fjölgaði nokkuð og enn frekar árin 2011 og 2012, en árið 2012 var tekið fram í auglýsingu sjóðsins að í úthlutun ársins yrði lögð sérstök áhersla á að styrkja lokaúrvinnslu rannsóknarverkefna.



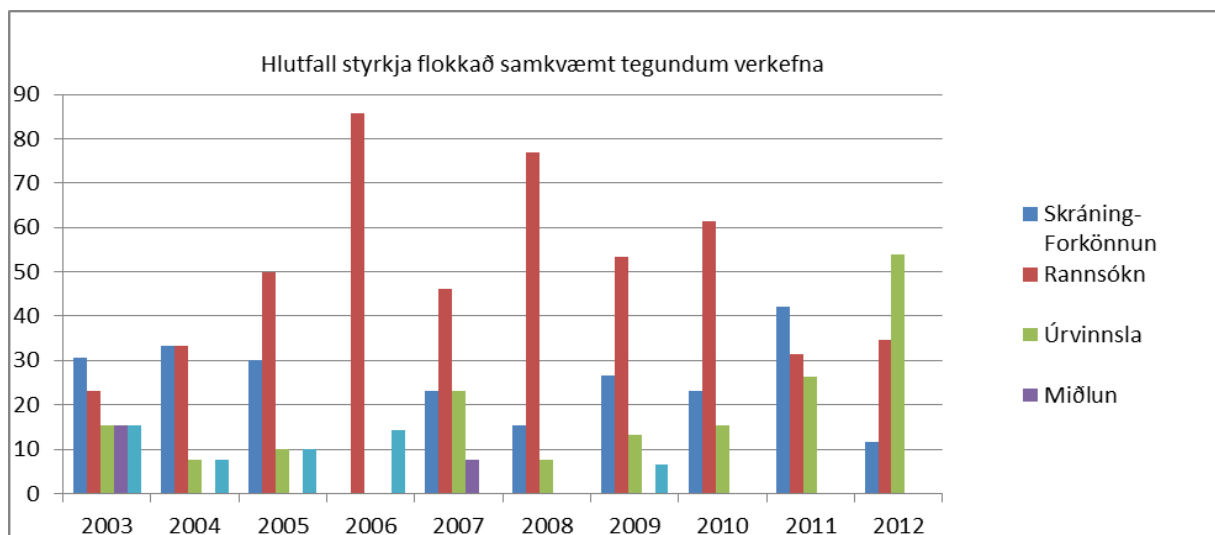
Mynd 27. Umsóknir í fornleifasjóð ár hvert, flokkaðar samkvæmt tegundum verkefna.

Alls hefur verið úthlutað úr sjóðnum 126 styrkjum til verkefna sem taka til fornleifaskráninga, fornleifauppgrafa, úrvinnslu gagna, sérfræðigreininga og þróunar á aðferðafræði. Eins og sjá má af súluritinu hér að neðan var flestum styrkjum árlega veitt til uppgrafa til og með ársins 2010. Árið 2011 var hlutfallslega flestum styrkjum veitt til rannsóknarverkefna sem fólu í sér skráningu eða könnunargróft en ekki eiginlegan fornleifauppgröft og árið 2012 var flestum styrkjum veitt til úrvinnslu gagna í samræmi við auglýsingu sjóðsstjórnar.



Mynd 28. Styrkir hvers árs flokkaðir samkvæmt tegundum verkefna.

Skipting styrkja eftir tegundum verkefna verður enn skýrari þegar hún er skoðuð hlutfallslega. Sjá má að stærstum hluta styrkja á árunum 2005-2010 var veitt til uppgrafa.



Mynd 29. Styrkir flokkaðir samkvæmt tegundum verkefna í prósentum af veittum styrkjum.

Við gildistöku nýrra laga um menningarminjar nr.80/2012 leggst fornleifasjóður af og við hlutverki hans tekur fornminjasjóður. Minjastofnun Íslands mun úthluta úr sjóðnum að fengnum umsögnum fornminjanefndar sem einnig mun setja sjóðnum úthlutunarreglur.

Í viðauka er tafla yfir verkefni sem hlutu styrk úr fornleifasjóði á starfstíma sjóðsins 2003-2012.

## 10. Kristnihátíðarsjóður

Kristnihátíðarsjóður var stofnaður í tilefni af 1000 ára afmælis kristnitöku á Íslandi. Á hátíðarfundi Alþingis á Þingvöllum þann 2. júlí árið 2000 var samþykkt þingsályktunartillaga þess efnis að stofna skyldi sjóð til eflingar fræðslu og rannsókna á menningar- og trúararfi þjóðarinnar og að auki skyldi sjóðurinn kosta fornleifarannsóknir á *helstu sögustöðum* þjóðarinnar.<sup>81</sup>

*Alþingi ályktar, í tilefni þess að 1000 ár eru liðin frá því að kristinn siður var lögtekinn á Íslandi, að stofna sjóð, Kristnihátíðarsjóð, er njóti framlaga af fjárlögum næstu fimm ár, 100 millj. kr. á ári, og hafi að markmiði:*

- a. *að efla fræðslu og rannsóknir á menningar- og trúararfi þjóðarinnar og stuðla að umræðum um lífsgildi hennar, siðferði og framtíðarsýn;*
- b. *að kosta fornleifarannsóknir á helstu sögustöðum þjóðarinnar, m.a. á Þingvöllum, í Skálholti og á Hólum.*<sup>82</sup>

Þann 28. febrúar 2001, á 126. löggjafarþingi Alþingis, voru lög um kristnihátíðarsjóð nr. 12/2001 samþykkt. Varsla sjóðsins og dagleg umsýsla skyldi heyra undir forsætisráðuneytið, en sjóðstjórn sem kosin var af Alþingi skipti ráðstöfunarfé hvers árs milli verkefnissviða og skipaði verkefnisstjórn fyrir hvort megin svið, annars vegar á sviði menningar og trúararfs og hins vegar á sviði fornleifarannsóknna.

Stjórnin kristnihátíðarsjóðs var skipuð þeim Önnu Soffíu Hauksdóttur verkfræðingi, Önnu Agnarsdóttur prófessor í sagnfræði við Háskóla Íslands og Þorsteini Gunnarssyni rektor. Varamenn þeirra voru Þorsteinn Gunnarsson arkitekt, Jón Páll Halldórsson, fyrrv. framkvæmdastjóri og Þóra Guðmundsdóttir arkitekt.

Í verkefnisstjórn á sviði fornleifarannsóknna sátu Dr. Guðmundur Hálfðánarson prófessor í sagnfræði við Háskóla Íslands, formaður, Dr. Árný E. Sveinbjörnsdóttir jarðfræðingur á jarðvísindastofnun Háskólans og Dr. Hjalti Hugason prófessor í guðfræði við HÍ. Aðeins einn stjórnarmanna, Guðmundur Hálfðánarson, hafði bakgrunn í fornleifafræði en athyglivert er að enginn starfandi fornleifafræðingur átti sæti í verkefnisstjórninni.

Kristnihátíðarsjóður var stærsti rannsóknarsjóðurinn sem stofnaður hafði verið til þessa til að styrkja fornleifafræðirannsóknir og honum fylgdu væntingar um stórkostlega eflingu fræðigreinarinnar. Búast mátti við umsóknum frá öllum starfandi fornleifafræðingum á landinu vegna verkefna. Ekki var leitað eftir faglegri umsögn fornleifafræðinga, hvorki innanlands né utanlands um verkefni eða verkefnisáætlanir þeirra umsókna sem bárust. Af gögnum má ráða að veita átti stærstu styrki til fornleifarannsóknna í sögu fornleifafræði á Íslandi án raunverulegs faglegs mats á umsóknum og verkefnisáætlunum.

Með lögunum og greinargerðinni sem fylgdi frumvarpinu var í raun og veru búið að leggja línurnar um hvað rannsaka skyldi, og fræðimenn og stofnanir sem sóttu um styrki þurftu ekki að gera annað en að sníða verkefni sín og rannsóknarspurningar að því sem talið var upp í greinargerðinni. Í greinargerðinni er ekki tilgreint hverjir voru höfundar eða ráðgjafar að þeim hluta greinargerðarinnar sem fjallar um fornleifar eða hvort þeir ættu hagsmuna að gæta við það val á rannsóknarefni sem þar kom fram.

<sup>81</sup> Þingskjal 1421. (1999-2000) Tillaga til þingsályktunar um Kristnihátíðarsjóð. Mál nr. 656.

<sup>82</sup> sama.

Í inngangi að þeim hluta greinargerðarinnar sem snýr að fornleifarannsóknnum er fullyrt að fornleifarannsóknir á Íslandi hafi verið færri og minni að umfangi en t.d. annars staðar á Norðurlöndum og því sé brýnt að gera átak í rannsóknum og skráningu fornleifa og móta stefnu um sérstaklega valin verkefni og fyrirkomulag rannsókna.<sup>83</sup> Sú fullyrðing að rannsóknir hér á landi hafi verið minni en í nágrannalöndunum er ekki allskostar rétt ef litið er til hlutfallslega færri fornleifa hér á landi, minni og færri framkvæmda og hægari samfélagsþróunar. Margar stórar rannsóknir hafa verið gerðar hér á landi og má þar telja til rannsókn í Skálholti, þjörgunarrannsókn á Stóruborg undir Eyjafjöllum, þjónusturannsókn á Bessastöðum, þjónustu- og vísindarannsókn í Viðey, þjónusturannsókn í miðbæ Reykjavíkur og ýmsar eldri rannsóknir. Það sem flestar þessara rannsókna eiga sameiginlegt er hins vegar að ekki hefur verið unnið að fullu úr gögnum rannsókna og niðurstöður þeirra eru því ekki aðgengilegar nema að takmörkuðu leyti.

Rétt er að skoða vel þær forsendur styrkveitinga úr sjóðnum, sem koma fram í greinargerð frumvarpsins, en það skiptist efnislega í fjóra hluta, þar sem fjallað var um samstarf vísindamanna, efling fornleifafræðirannsókna og kennslu, menningartengda ferðamennska og rannsóknarstaði.

*Samstarf vísindamanna:* Í þessum kafla er mikil áhersla lögð á að góð samvinna takist milli Þjóðminjasafnsins sem beri ábyrgð á rannsóknum og minjavörslu skv. þjóðminjalögum, annarra rannsóknarstofnana og fræðimanna og menntastofnana í landinu. Á þann veg verði rannsóknir og fræðimennska almennt eflar og sérfræðingum á sviði menningarsögu fjölgi. Átak það sem gert verði með sjóðnum verði því til að styrkja fræðigreinina verulega til lengri tíma litið. Einnig er lögð áhersla á að sem flestir sérfræðingar komi að átakinu sem felist í tillögunni. „Slíkt samstarf gæti orðið mikilvæg lyftistöng fyrir allt rannsóknarstarf hér á landi og styrkt íslenskt fræðastarf verulega í erlendu samstarfi“.<sup>84</sup>

*Efling fornleifafræðirannsókna og kennslu:* Höfundar greinargerðarinnar gera sér ennfremur vonir um að átak á sviði fornleifarannsókna leiði til þess að kennsla í fornleifafræði hefjist við Háskóla Íslands og telja að viðamiklar rannsóknir séu forsenda árangursríkrar háskólakennslu. Fullyrt er að flestar rannsóknir hafi hingað til staðið stutt og mörg stærri verkefnt hafi orðið endasleppt vegna fjárskorts og skorts á „hæfum vísindamönnum“.<sup>85</sup> Fullyrt er að reynsla af tveimur tilgreindum rannsóknum, annars vegar á vegum Þjóðminjasafns Íslands og hins vegar á vegum Fornleifastofnunar Íslands ses., sýni að fornleifarannsóknir þurfi að vera umfangsmiklar og standa lengi ef fullur árangur eigi að nást af starfinu. Ekki eru þó færð rök fyrir þessari fullyrðingu, þ.e. að stærð og umfang rannsóknar tryggi gæði þeirra. Einnig segir í kaflanum að fleiri stór langtímaverkefni muni verða mikil lyftistöng fyrir vísindagreinina og að fornleifarannsóknir á helstu minjastöðum í landinu yrðu mikilvægt tækifæri til að byggja upp þekkingu og reynslu innanlands.

*Menningartengd ferðamennska:* Bent er á að menningarminjar á Íslandi séu að margra mati vannýtt auðlind. Áhugi innlendra sem erlendra ferðamanna á menningarminjum sé ótvíræður. Mikilvægi þess að veita fé til rannsókna á minjastöðum í öllum landshlutum er endurtekið. Í kaflanum er sagt er að minjastaðirnir sem komi til rannsókna séu „forvitnilegir“ og mörgum þyki rannsóknirnar

---

<sup>83</sup> sama.

<sup>84</sup> sama.

<sup>85</sup> sama.

„forvitnilegar“.<sup>86</sup> Mikilvægt sé að rannsóknunum sé fylgt eftir með úrvinnslu og útgáfu og miðlun á niðurstöðum þeirra auk sýninga og merkingar minjastaðanna.

*Rannsóknarstaðir:* Staðirnir sem ætlað var að rannsaka undir merki Kristnihátíðarsjóðs eru tilgreindir í greinargerðinni eins og í lagatextanum.

*Þingvellir* eru nefndir fyrst og gerð er grein fyrir að lengi hafi staðið til að gera þar rannsóknir en ekkert hafi orðið úr vegna fjárskorts. Væntingar við uppgröft á Þingvöllum eru sagðar vera að þær geti skilað mikilli þekkingu á þjóðarsögunni, þ.e. þeim þætti hennar sem þar gerðist.

Fornleifastofnun Íslands ses. framkvæmdi minni háttar rannsóknir við Þingvallakirkju árið 1999 á vegum Þingvallanefndar en árið áður hafði stofnunin tekið saman greinargerð um fyrri rannsóknir og gert tillögur að nýrri rannsókn að beiðni nefndarinnar.<sup>87</sup>

*Skálholt:* Skálholt á sér langa rannsóknarsögu, en þegar í lok 19. aldar voru fyrstu könnunarskurðirnir grafnir í Skálholti. Í rannsókninni 1954-1958 var grunnur miðaldakirkjunnar og hluti kirkjugarðsins rannsakaður, og á árunum 1983-1988 gróf Guðmundur Ólafsson á vegum Þjóðminjasafns Íslands nokkra könnunarskurði í þeim tilgangi að staðfesta kort af húsaskipan frá 1784. Loks gerði Fornleifastofnun Íslands ses. fornleifaskráningu í Skálholti árið 1998 og árið eftir var gerð jarðsjármæling á hluta bæjarstæðisins. Í greinargerðinni eru helstu rök fyrir því að frekari rannsókn fari fram í Skálholti þau að von sé um áhugaverðan samanburð ritheimilda, teikninga og niðurstaðna fornleifauppgrafar.<sup>88</sup> Árið 1998 gerði Fornleifastofnun Íslands ses. tillögur að nýjum fornleifarannsóknum í Skálholti að beiðni vígslubiskups.<sup>89</sup>

*Hólar í Hjaltadal:* Í greinargerðinni er ekki tilgreind ástæða þess að grafið skuli á Hólum önnur en sú að engar verulegar rannsóknir hafi farið þar fram áður og leifar séu að líkindum að miklu leiti óraskaðar.<sup>90</sup>

Í greinargerðinni eru ekki nafngreindir fleiri rannsóknarstaðir. Um rannsóknir á klausturstöðum er ólíkt öðrum rannsóknarstöðum lagt til að gerð verði könnun eða úttekt á öllum klausturstöðunum og í kjölfarið einn valinn til rannsóknar. Að lokum eru í greinargerðinni taldar ýmsar tegundir minja sem fýsilegar þykja til rannsókna og sú upptalning opnar fyrir möguleikana á að grafa nánast hvað sem er og hvar sem er. Talið er eðlilegt að stjórnarnefnd fari yfir mögulega rannsóknarstaði og kanni hvort unnt sé að stofna þar til rannsókna á starfstíma sjóðsins.<sup>91</sup>

Í greinargerðinni kemur ekki fram að á sama tíma var verið að semja frumvarp til nýrra þjóðminjalaga þar sem stefnt er að umfangsmiklum breytingum á umhverfi minjavörslunnar.

<sup>86</sup> sama.

<sup>87</sup> Adolf Friðriksson og Orri Vésteinsson. (1998). *Um fornleifar á Þingvöllum* (fjölrit).

<sup>88</sup> Þingskjal 1421. (1999-2000) Tillaga til þingsályktunar um Kristnihátíðarsjóð. Mál nr. 656.

<sup>89</sup> Adolf Friðriksson, Hildur Gestsdóttir og Orri Vésteinsson. (1998). *Fornleifarannsóknir í Skálholti. Greinargerð og tillögur*. FS083-98111. Fornleifastofnun Íslands ses.

<sup>90</sup> Þingskjal 1421. (1999-2000) Tillaga til þingsályktunar um Kristnihátíðarsjóð. Mál nr. 656.

<sup>91</sup> sama.

Stjórn Kristnihátíðarsjóðs lagði í upphafi áherslu á að styrkjunum yrði dreift á sem flest verkefni svo gjöfin til þjóðarinnar yrði sýnileg. Á sviði menningar og trúararfs voru samtals veittir 244 styrkir (553 umsóknir bárust). Á sviði fornleifarannsóknna voru 10 verkefnum veittir 43 styrkir (81 umsókn barst).

Á sviði fornleifarannsóknna var sótt um afar umfangsmikil og metnaðarfull verkefni og fjárhæðirnar sem sótt var um voru því háar. Því var í raun lagt var að stað með verkefni sem fyrirþáanlegt var að Kristnihátíðarsjóður gæti ekki fjármagnað að fullu. Af átta verkefnum sem fengu styrki árið 2001 fengu sjö framhaldsstyrki árið eftir. Verkefnastjórnin hafði þá þegar áhyggjur af að ekki yrði unnt að styrkja ný verkefni þar sem mótfamlög sem vonast var til að myndu skila sér frá „ýmsum aðilum“ skiluðu sér almennt ekki.<sup>92</sup>

Fyrsta úthlutunarár sjóðsins bárust 29 umsóknir að heildarupphæð um 200 milljónir króna. Verkefnin féllu flest að markmiðum sjóðsins, segir í fréttatilkynningu forsætisráðuneytisins um úthlutun ársins<sup>93</sup> en það verður að teljast eðlilegt þar sem forsendurnar fyrir styrkveitingu lágu þegar fyrir í lögnum og greinargerðinni sem fylgdi. Styrkirnar voru veittir í lok árs og nýttir árið eftir, þannig að vettvangsrannsóknir fóru fram á árunum 2002-2006.

Samtals var veitt 258.900.000 krónum til fornleifarannsóknna úr sjóðnum, en framreiknaðir til verðlags ársins 2012 voru styrkir sem veittir voru út Kristnihátíðarsjóði til rannsókna á sviði fornleifa samtals að upphæð 414.526.331 krónur.

	2001	2002	2003	2004	2005
Fjöldi umsókna	29	17	10	16	9
Umsóknarupphæð	200.000.000	162.000.000	121.000.000	130.000.000	116.000.000
Umsóknarupphæð, framreiknuð	346.168.401	267.973.779	198.715.888	209.085.714	184.862.369
Fjöldi styrkja	8	8	9	9	9
Styrkir samtals	48.000.000	50.500.000	51.700.000	51.700.000	57.000.000
Framreiknaðir styrkir	<b>79.399.638</b>	<b>82.935.143</b>	<b>83.151.780</b>	<b>82.391.245</b>	<b>86.648.525</b>

Mynd 30. Fjöldi og upphæð umsókna í Kristnihátíðarsjóð. Upphæðirnar eru framreiknaðar frá því ári sem þær komu til útborgunar, það er árinu eftir úthlutun. Upphæðirnar eru framreiknaðar samkvæmt breytingum á neytluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012. (Heimild: Hagstofa Íslands).

Í kjölfar styrkveitinga Kristnihátíðarsjóðs var Þjóðminjasafni Íslands veitt 20.000.000 króna fjárveiting á fjárlögum árlega í þrjú ár, 2006-2008, til framtíðarvarðveislu og miðlunar á afrakstri rannsóknanna með sýningum og útgáfu. Var fjárveitingin nýtt til endurskipulags og betri umbúnaðar í geymslurými safnsins, fyrirbyggjandi forvörslu og forvörslu gripa vegna sýninga, til sýningargerðar og útgáfu sýningarrits í samstarfi við rannsóknaraðila. Á sýningunni *Endurfundir* sem stóð í Þjóðminjasafni Íslands 2009-2010 voru kynntar frumniðurstöður fornleifarannsóknna sem nutu styrkja sjóðsins og voru ritaðar greinar um sex af verkefnunum í sýningarritið.<sup>94</sup> Verkefnisstjórar rannsóknanna fengu

<sup>92</sup> Þingskjal 413. (2003-2003) Skýrsla forsætisráðherra um starfsemi kristnihátíðarsjóðs 2001-2002. Mál nr. 339.

<sup>93</sup> Fréttatilkynning forsætisráðuneytisins 1.12.2001.

<sup>94</sup> Guðmundur Ólafsson og Steinunn Kristjánsdóttir (ritstj). (2009). *Endurfundir. Fornleifarannsóknir styrktar af Kristnihátíðarsjóði 2001-2005*. Reykjavík. Þjóðminjasafn Íslands.



greitt fyrir framlag til sýningarinnar og greinarskrif í sýningarrit, 1.900.000 krónur hver, af fjárveitingunni. Framreiknuð til ársins 2012 nemur þessi fjárveiting til Þjóðminjasafnsins 86.504.410 krónum.

### 10.1. Verkefni Kristnihátíðarsjóðs

Veittir voru styrkir til níu fornleifarannsóknna og einnar byggingarsögulegrar rannsóknar. Verkefnisstjórn á sviði fornleifarannsóknna lagði mat á umsóknir og ákvað styrkuppþæð. Eins og áður hefur komið fram sat enginn starfandi fornleifafræðingur í verkefnisstjórn og einungis einn stjórnarmanna hafði bakgrunn í fornleifafræði, og því má segja að faglegar forsendur stjórnarinnar til mats á umsóknum hafið verið takmarkaðar.

Af umsögnum verkefnisstjórnar um einstakar umsóknir má sjá að stjórninni þótti upphæðir umsókna háar og illa skilgreindar. Sýnt var að umsóknir, verkefnisáætlanir og fjárhagsáætlanir væru sniðnar að þeim stöðum sem tilgreindir voru í lögum um sjóðinn og því fjármagni sem sjóðurinn hafði til úthlutunar. Fjárhagsáætlanir voru grófar og lítið sundurliðaðar. Verkefnisstjórnin hafði takmarkaða möguleika á að kanna hvaða kostnaður lá að baki kostnaðaráætlun hvers verkefnis. Í raun var verkefnisstjórnin bundin af lögum um Kristnihátíðarsjóð þar sem kveðið var á um hvaða sögustaði ætti að rannsaka og að dreifa skildi styrkjum milli stofnana og landshluta. Rannsóknarstofnanir, fyrirtæki og sjálfstætt starfandi fræðimenn þurftu ekki annað enn að skipta nefndum rannsóknarstöðum á milli sín svo allir fengju verkefni undir merki sjóðsins. Umsóknirnar og verkefnisáætlanirnar voru flestar innihaldslitlar og um fleiri verkefni má segja að fyrirfram hafi engin raunveruleg rannsóknarspurning legið til grundvallar umsókninni. Þegar umsóknir um framhaldsstyrki eru skoðaðar má sjá að umsóknir eru lítið uppfærðar milli ára en einkennast að miklu leyti af afritun fyrri umsókna.

Fornleifavernd ríkisins tók til starfa síðla árs 2001, þ.e. um sama leiti og fyrsta úthlutun Kristnihátíðarsjóðs fór fram. Ekkert samstarf var hins vegar haft við stofnunina við mat á umsóknum eða veitingu styrkja.

Rannsókn	2001	2002	2003	2004	2005
Hólar í Hjaltadal	11.000.000	11.000.000	11.000.000	11.000.000	12.000.000
Skriðuklaustur	7.000.000	7.000.000	7.000.000	7.200.000	8.200.000
Kirkjur Reykholtis	2.000.000	2.000.000	2.000.000	4.200.000	4.700.000
Skálholt	9.000.000	10.000.000	10.000.000	9.000.000	10.000.000
Gásir	4.000.000	4.000.000	4.500.000	4.000.000	4.500.000
Nunnuklaustur á Kirkjubæ	7.000.000	7.000.000	7.000.000	7.200.000	8.200.000
Pingvellir / þinghald til forna	5.000.000	5.000.000	5.000.000	6.300.000	7.000.000
Kuml og Samfélag		2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.200.000
Uppgröftur í Keldudal <sup>95</sup>			1.200.000	800.000	800.000
Laufás <sup>96</sup>	2.500.000				

Mynd 31. Styrkir Kristnihátíðarsjóðs til verkefna á sviði fornleifarannsóknna

Í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum um Kristnihátíðarsjóð er lögð áhersla á samstarf rannsóknar- og varðveislustofnana og endurspeglast það í umsóknum til sjóðsins. Í upphafi voru gerðir samstarfssamningar milli Þjóðminjasafns Íslands og Fornleifastofnunar Íslands ses. um rannsóknarverkefni sem sótt var um til Kristnihátíðarsjóðs. Þau verkefni sem tilgreind eru í samningnum og hlutu styrki voru rannsóknarverkefni á Þingvöllum, í Skálholti, á kirkjum Reykholtis, á Gásum og á kumlum. Markmið samstarfsins var samkvæmt samningnum að ná sem mestri hagræðingu og sem bestri nýtingu á tækjabúnaði og mannauði stofnananna.<sup>97</sup> Samskonar samningur var einnig gerður við Skriðuklaustursrannsóknir og þar var hlutverk Þjóðminjasafnsins tilgreint þannig að safnið skyldi annast forvörslu gripa er þyrftu á sérstakri meðferð að halda, stuðla að samnýtingu sérfræðiþjónustu, vera til ráðgjafar og aðstoðar við forvörslu mannvirkjaleifa að rannsókn lokinni og frágangi uppgraftarsvæða. Einnig skyldu aðilar sameinast um útgáfu skýrslna, sýningarhald, fundi og ráðstefnur tengdum rannsókninni.<sup>98</sup>

Svo virðist sem áform um samstarf milli stofnana og safna hafi ekki náð fram að ganga sem skyldi er rannsóknarverkefnin urðu að veruleika. Nánar verður gerð grein fyrir samstarfinu í umfjöllun um einstök verkefni hér á eftir.

<sup>95</sup> Ekki er nánar fjallað um rannsóknina hér á eftir þar sem heildarstyrkuppæð er hlutfallslega mun lægri en aðrar rannsóknir sem hlutu styrki úr Kristnihátíðarsjóði.

<sup>96</sup> Byggingarsöguleg rannsókn –ekki er nánar fjallað um rannsóknina.

<sup>97</sup> Samstarfssamningur Þjóðminjasafns Íslands og Fornleifstofnunar á sviði fornleifarannsóknna var undirritaður af Margréti Hallgrímsdóttur þjóðminjaverði og Orra Vésteinssyni f.h. Fornleifastofnunar Íslands ses. 31.10.2001.

<sup>98</sup> Samstarfssamningur Þjóðminjasafns Íslands og Skriðuklaustursrannsóknna um fornleifarannsóknir að Skriðuklaustri í Fljótsdal var undirritaður af Margréti Hallgrímsdóttur þjóðminjaverði og Steinunni Kristjánsdóttur 1.10.2001.

Rannsókn	Þjms	FSÍ	Byggðas. Skagf.	Hóla- skóli	Kirkjub.st	Fornleifa -fræðist.	Skriðu- kl.r.	Minjas. Ak.	Hið ísl. bókm
Hólar í Hjaltadal	X		X	X					
Skriðuklaustur	X						X		
Kirkjur Reykhólts	X	x							
Skálholt	X	x							
Gásir	X	x						x	
Rústir Nunnuklaustursins á Kirkjubæ					X	x			
Þingvellir og þinghald til forna	X	x							
Kuml og samfélag		x							
Uppgröftur í Keldudal			x						
Laufás (byggingarsaga)									x

Mynd 32. Aðilar að umsókn hvers verkefnis samkvæmt umsóknargögnum.

Verkefnunum sem styrkt voru af Kristnihátíðarsjóði er ekki lokið. Í byrjun árs 2012 var enn sótt um fjárveitingar í fornleifasjóð til framhaldsrannsókna á vettvangi, til úrvinnslu rannsóknargagna og frágangs rannsóknarsvæða vegna verkefna sem á sínum tíma nutu styrkja úr sjóðnum.

### 10.1.1. Skálholt

Í skrá um friðlýstar fornleifar segir um Skálholtsstað:

**Skálholt.** I) 1. Þorláksbúð, forn tóft norðaustantil í kirkjugarðinum. 2. Staupasteinn, fyrir heiman traðirnar við vestur-bæinn, að norðvestanverðu. Sbr. Árb. 1894: 4. 3. Þorláks-brunnur í djúpum tröðum suðvestur frá bænum í hallanum sunnanundir Kyndluhól. Skjal undirritað af MP 05.05.1927. Þinglýst 07.09.1927. II) 1. Skólavarðan. 2. Eystri og vestari traðir, þ.e. heimreiðirnar til staðarins aðrar en svokallaðar Biskupstraðir. 3. Kyndluhóll. 4. Þorlákssæti. 5. Leiði sveina Jóns Gerrekssonar á túnbletti þeim, er Íragerði heitir. 6. Garðlag gamalt syðst á túni, talið kunna að vera Jólavallargarður. Skjal undirritað af KE 12.05.1954. Þinglýst 14.06.1954.<sup>99</sup>

Í lögum um Kristnihátíðarsjóð er Skálholt tilgreint sem einn af þeim stöðum sem sjóðurinn á að kosta rannsókn á. Í greinargerð um þingsályktunartillögu um stofnun sjóðsins segir um Skálholt:

*Fyrir tæpri hálfri öld fór fram merkileg rannsókn á kirkjugrunnum í Skálholti, en mikið svæði er þar enn ókannað. Fyrir u.þ.b. áratug fóru fram könnunarrannsóknir á bæjarstæðinu í Skálholti. Varðveisluskilyrði fornleifa í Skálholti þykja nokkuð góð og ljóst er að mikils má vænta af frekari rannsóknum þar. Þjóðminjasafnið gerði þar rannsóknir á sínum tíma og varðveitir ýmis gögn þar*

<sup>99</sup> Skrá um friðlýstar fornleifar. Fyrsta útgáfa 1990. Fornleifanevnd.

*að lútandi. Um staðinn eru til góðar úttektir, af honum eru til teikningar frá 18. öld og til viðbótar er staðarkort frá sama tíma. Þar er því von um áhugaverðan samanburð ritheimilda, teikninga og niðurstaðna fornleifauppgrafter. Mælingar Fornleifastofnunar á jarðvegi sumarið 1999 benda til þess að rústir séu óraskaðar undir yfirborði. Skálholtsstaður hefur látið skrá fornleifar í landi Skálholts og hefur einnig látið gera áætlun um rannsóknir á bæjarstæðinu.<sup>100</sup>*

Árið 1998 gerði Fornleifastofnun Íslands ses. tillögur að fornleifarannsóknum í Skálholti að beiðni Sigurðar Sigurðssonar vígslubiskups.<sup>101</sup> Í greinargerðinni sem fylgir tillögunum kemur fram að stærsti hluti mannvistarleifa á staðnum hafi þá enn verið órannsakaður. Fyrri rannsókn sem fram fór á árunum 1952-1958 hafi einkum beinst að kirkjuminjum en aðrar leifar séu ókannaðar. Þjóðminjasafn Íslands gerði minniháttar könnunarrannsókn á bæjarhól Skálholtsbæjarins 1983-1988. Miðaðist könnunin einkum við að staðsetja og afmarka minjasvæðið.

Tillögur Fornleifastofnunar Íslands ses. að frekari rannsóknum í Skálholti hljóðuðu upp á að í fyrstu umferð yrði lagt af stað með 10 ára rannsóknarverkefni þar sem grafið yrði í 8 ár og úrvinnsla tæki 2 ár. Grafið yrði upp úr eldri skurðum en athyglinni yrði einkum beint að bæjarhólnum. Kostnaðaráætlun hljóðaði upp á 103.880.000 krónur að meðtöldum kostnaði við lokaúrvinnslu og frágang. Framreiknuð til ársins 2012 er upphæðin 203.696.098 krónur. Af heildarkostnaðinum var gert ráð fyrir að framlag Fornleifastofnunar yrði 22.880.000 krónur eða framreiknað 44.864.908 krónur. Kostnaður við úrvinnslu var áætlaður 8.200.000 krónur, sem framreiknað til verðlags ársins 2012 er 16.079.206 krónur.

Í umsókn til Kristnihátíðarsjóðs segir að áætluð rannsókn muni felast í uppgreftri á leifum staðarhúsa í Skálholti sunnan og suðvestan við kirkjuna. Markmið rannsóknarinnar sé að afla gagna um sögu staðarins og kirkjustjórnar í Skálholtsbiskupsdæmi en einnig verði lögð áhersla á að rannsóknirnar varpi ljós á þjóðarsöguna í heild og samskipti Íslands við umheiminn. Styrkumsækjandi var Fornleifastofnun Íslands ses. en verkefnastjórar voru þau Mjöll Snæsdóttir og Dr. Orri Vésteinsson og höfðu þau yfirumsjón með rekstri verkefnisins. Dr. Gavin Lucas var stjórnandi uppgrafterins og aðalstarfsmaður við úrvinnslu gagna. Leyfishafi rannsóknarleyfis var Mjöll Snæsdóttir. - Í reglum um leyfi til fornleifarannsóknna er tiltekið að leyfið sé ekki framseljanlegt og að rannsóknir skuli fara fram undir beinni stjórn og eftirliti fornleifafræðings þess sem það er veitt. Í umsókn um leyfi til rannsóknar í Skálholti er frá upphafi gerð grein fyrir að leyfishafi sé í raun faglegur ráðgjafi á vettvangi en ekki stjórnandi vettvangsrannsóknarinnar.

Verkefnið hlaut alls 48.000.000 króna styrk úr Kristnihátíðarsjóði (framreiknað til verðlags ársins 2012 76.938.013 króna) og frá fjárlaganefnd fékkst styrkur til eins árs vettvangsrannsóknar í viðbót 7.000.000 krónur (eða 10.382.245 krónur á verðlagi ársins 2012).

Auk ofangreindra styrkja var veittur styrkur frá fjárlaganefnd til frágangs minjasvæðis árið 2008 að upphæð 7.000.000 króna og aftur árið 2009 að upphæð 5.500.000 krónur.

<sup>100</sup> Þingskjal 1421. (1999-2000) Tillaga til þingsályktunar um Kristnihátíðarsjóð. Mál nr. 656.

<sup>101</sup> Adolf Friðriksson, Hildur Gestsdóttir og Orri Vésteinsson. (1998). *Fornleifarannsóknir í Skálholti. Greinargerð og tillögur.* FS083-98111. Fornleifastofnun Íslands ses.

Ár	Kristnihátíðarsjóður	Fjárlög	Rannís	Fornleifasjóður	Framreiknað
2002	9.000.000				14.887.432
2003	10.000.000				16.422.800
2004	10.000.000				16.083.516
2005	9.000.000				14.342.770
2006	10.000.000				15.201.495
2007		7.000.000			10.382.245
2008		12.000.000	2.385.000		19.015.431
2009		9.500.000	2.990.000		14.219.324
2010		2.800.000	3.025.000		6.168.936
2011		2.000.000			2.039.576
2012				2.000.000	2.000.000
Samtals	48.000.000	33.300.000	8.400.000	2.000.000	<b>130.763.525</b>

Mynd 33. Styrkveitingar opinberra sjóða til rannsóknar undir merki Kristnihátíðarsjóðs í Skálholti. Framreiknað amkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal hvers árs, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Upphafleg rannsóknaráætlun sem fylgdi styrkumsókn ársins 2001 gerði ráð fyrir að uppgreftri yrði lokið á fimm árum og færi hann fram á tímabilinu 2002-2006. Árið 2006 var ætlað að haldin yrði sýning á niðurstöðum rannsóknarinnar í tilefni 950 ára afmælis biskupsstólsins. Áætlunin gerði ráð fyrir að lokaskýrsla um uppgröftin kæmi út í maí 2007.

Í umsóknum til Kristnihátíðarsjóðs voru ýmsir samstarfsaðilar nefndir m.a. Þjóðminjasafn Íslands í formi starfsfólks, tækjabúnaðar, verkfæra við uppgröft og vinnuáðstöðu. Í umsókn ársins 2005 er ennfremur tilgreint að Guðmundur Ólafsson starfsmaður safnsins sé fræðilegur ráðgjafi verkefnisins og að hann hafi undir merki verkefnisins gengið frá niðurstöðum rannsókna sinna í Skálholti sem fram fóru á árunum 1984-1986. Þjóðminjasafn Íslands tók ekki virkan þátt í verkefninu að öðru leyti. University of Bradford er talið samstarfsaðili um sérhæfðar greiningar og vettvangsskóla, og University of Stirling er nefndur samstarfsaðili um sérhæfðar greiningar. Århus Universitet er tilgreint sem samstarfsaðili um vettvangsskóla og NABO samtökin eru einnig tilgreind sem samstarfsaðili um vettvangsskóla. Í samræmi við lög um Kristnihátíðarsjóð var lögð áhersla á þjálfun ungra vísindamanna og kennslu með rekstri vettvangsskóla í tengslum við rannsóknina.

Í umsóknargögnunum Kristnihátíðarsjóðs haustið 2005 kemur fram að mikill hluti úrvinnslu uppgraftargagna frá Skálholti sé unninn jafnóðum. Að loknum fimm rannsóknarsumrum eigi þó eftir að fá sérfræðigreiningu á ýmsum náttúrufræðilegum gögnum og sérstökum gripum og sé áformað að þau verk verði unnin á árinu 2007. Framvinduskýrslur fyrir hvert rannsóknarár hafa verið gefnar út í ritröð Fornleifastofnunar Íslands ses. og samkvæmt umsókn í fornleifasjóð árið 2012 er gert ráð fyrir útgáfu lokaskýrslu á árinu 2014.

Fjöldi gripa sem fannst við uppgröftinn er nokkuð á reiki í skýrslum og umsóknum, eða á bilinu 50.000 - 70.000, dýrabein eru áætluð um 100.000 talsins og sýni um 300. Gripir og frumgögn rannsóknarinnar hafa ekki verið afhent til varðveislu eins og skilmálar um leyfi til rannsókna kveða á um og ástand gripa er því ekki þekkt.

## 10.1.2. Þingvellir og þinghald til forna

Í skrá um friðlýstar fornleifar segir um Þingvelli:

**Þingvellir.** 1. Þingbúðarústir allar og allar aðrar fornleifar og gömul mannvirki á hinum forna alþingisstað, beggja vegna Óxarár. Sbr. Árb 1921-1922: 1-107. 2. Rústir allar þar sem verið hafa forðum býlin Grímsstaðir, Bárúkot, Múlakot, Litla-Hrauntún, Ölkofrastaðir og enn eitt, norðvestanundir Hrafnabjörgum. Sbr. Árb. 1880-1881: 22, 98. Skjal undirritað af MP 05.05.1927.<sup>102</sup>

Þingvellir eru einn þeirra þriggja staða sem sérstaklega voru tilgreindir sem rannsóknarefni í lögum um Kristnihátíðarsjóð. Í þingsályktunartillögu um stofnun sjóðsins segir um Þingvelli:

*Lengi hefur staðið til að gera fornleifarannsóknir á Þingvöllum en lítið orðið úr enn sem komið er, einkum sökum fjárskorts. Er þess að vænta að slíkar rannsóknir geti skilað mikilli þekkingu á þjóðarsögunni, þeim þætti hennar sem þar gerðist. Talsverðar rannsóknir voru gerðar á þingbúðum á Þingvöllum á 19. öld en á þeirri 20. var lítið gert fyrr en rannsóknir fóru fram við Þingvallakirkju 1999. Mjög brýnt er að skrá fornleifar á þingstaðnum og í landi Þingvalla, og mörgum mikilvægum spurningum mætti svara með uppgreftri á ýmsum stöðum.<sup>103</sup>*

Árið 1998 fól Þingvallanefnd Fornleifastofnun Íslands ses. að taka saman greinargerð um stöðu rannsókna á Þingvöllum og gera tillögur um nýjar rannsóknir.<sup>104</sup> Á grundvelli úttektarinnar var verkefnið *Þinghald til forna* stofnað. Verkefnið er samstarfsverkefni Fornleifstofnunar Íslands ses., Þingvallanefndar og Hins íslenska bókmenntafélags. Markmið verkefnisins er víðtækt og felst m.a. í því að „rannsaka minjar um þinghald á Íslandi, kanna aldur þeirra og ástand, athuga skipulag þingstaða, staðsetningu, þróun og hlutverk í samfélagi fornaldar.“<sup>105</sup>

Í umsókn til Kristnihátíðarsjóðs er Þjóðminjasafn Íslands einnig tilgreint sem samstarfsaðili. Í samstarfssamningi Fornleifastofnunar og Þjóðminjasafns Íslands um verkefni Kristnihátíðarsjóðs segir um Þingvelli:

*Rannsóknnum á Þingvöllum og öðrum íslenskum þingstöðum er ætlað að svara nokkrum lykilspurningum um eðli þinghalds á Íslandi og sögu alþingis sérstaklega. Öfugt við Skálholtsuppgröft verður uppgröftur á Þingvöllum smár í sniðum og áhersla lögð á beitingu og þróun rannsóknaraðferða sem ekki hafa í för með sér eyðileggingu eða röskun á fornleifum. Uppgreftinum er ætlað að vera mjög sýnilegur og verður hann hluti af því kynningarstarfi sem fram fer í þjóðgarðinum. Rannsóknir á Þingvöllum eru jafnframt hluti af undirbúningsvinnu fyrir umsókn um að koma staðnum á heimsminjaskrá.<sup>106</sup>*

Verkefnisstjóri rannsóknarinnar og leyfishafi var Adolf Friðriksson.

<sup>102</sup> Skrá um friðlýstar fornleifar. Fyrsta útgáfa 1990. Fornleifanefnd.

<sup>103</sup> Þingskjal 1421. (1999-2000) Tillaga til þingsályktunar um Kristnihátíðarsjóð. Mál nr. 656.

<sup>104</sup> Adolf Friðriksson og Orri Vésteinsson. (1998). *Um fornleifar á Þingvöllum* (fjölrit).

<sup>105</sup> Adolf Friðriksson o.fl. (2006). *Þingminjar. Rannsóknir á fornum þingstöðum 2002-2006*. Framvinduskýrsla.

<sup>106</sup> Samstarfssamningur Þjóðminjasafns Íslands og Fornleifstofnunar á sviði fornleifarannsókna. Undirritaður af Margræti Hallgrímsdóttur þjóðminjaverði og Orra Vésteinssyni f.h. Fornleifastofnunar Íslands ses. dags. 31.10.2001.

Ekki varð úr samvinnu Þjóðminjasafns Íslands og Fornleifastofnunar Íslands ses. eins og til stóð og var safnið ekki aðili að verkefninu *Þingvellir og þinghald til forna* eins og tilgreint var í umsóknum til Kristnihátíðarsjóðs.

Þingvellir hafa sérstöðu sem minjastaður meðal rannsóknarverkefna Kristnihátíðarsjóðs umfram það að vera friðlýstur minjastaður. Á sama tíma og verkefni sjóðsins voru undirbúin og rannsóknir hófust var unnið að undirbúningi tilnefningu Þingvalla á heimsminjaskrá Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna, UNESCO. Tilnefningin var gerð í byrjun árs 2003 og voru Þingvellir samþykktir á heimsminjaskrá þann 2. júlí 2004 á fundi heimsminjanefndarinnar í Suzhou í Kína. Með samþykktinni eru Þingvellir meðal tæplega 800 menningar- og náttúruminjastaða á heimsminjaskránni sem taldir eru hafa einstakt gildi fyrir alla heimsbyggðina.<sup>107</sup>

Umsögn verkefnisstjórnar Kristnihátíðarsjóðs um fyrstu umsókn verkefnisins í sjóðinn ber með sér að verkefnisstjórnin hafi litið svo á að verkefnið hefði lítið sem ekkert jarðrask í för með sér. Áhersla var lögð á heimildasöfnun, uppmælingar, kortagerð og fjarkönnun.

Leyfi til vettvangsrannsókna á Þingvöllum var deiluefni frá upphafi enda má fullyrða að málið hafi verið viðkvæmt og vandmeðfarið þar sem taka þurfti tillit til sérstöðu friðlýstra minja, friðhelgi þjóðgarðarins og hagsmuna sem voru tengdir tilnefningunni til heimsminjaskrár UNESCO. Leyfi var veitt til rannsókna sumarið 2002 eftir að umsækjanda hafði verið gert að gera nánari grein fyrir umfangi rannsókna en fram kom í umsóknargögnum. Árið 2003 gaf Fornleifavernd ríkisins út skilyrt leyfi til rannsókna í þeim tilgangi að takmarka jarðrask á minjastaðnum. Fornleifastofnun Íslands ses. kærði leyfisveitinguna til fornleifanevndar á þeim forsendum að Fornleifavernd ríkisins hafi verið óheimilt að setja skilyrði um takmörkun á umfangi rannsókna vegna tilnefningar Þingvalla á heimsminjaskrána. Í tilnefningarskjalinu er gerð grein fyrir yfirstandandi rannsóknum og að gerð hafi verið rannsóknaráætlun sem nái til ársins 2006.<sup>108</sup> Ekki er að sjá að fornleifanevnd hafi úrskurðað í málinu og fór rannsókn fram samkvæmt rannsóknaráætlun.

Veiting rannsóknarleyfis fyrir árið 2005 varð enn efni til deilna. Fornleifavernd ríkisins gaf út leyfi til hluta þess jarðrasks sem sótt var um en synjaði jafnframt um leyfi til að opna stór svæði með vísan í stöðu Þingvalla sem friðlýstra minja á heimsminjaskrá.<sup>109</sup> Verkefnisstjóri leitaði til Þingvallanefndar eftir stuðningi og í bréfi til Fornleifastofnunar Íslands ses. er augljóst að Þingvallanefnd tekur sér völd fram yfir gildandi þjóðminjalög eins og fram kemur í bréfi nefndarinnar til verkefnisstjóra:

*Þingvallanefnd ræddi bréf yðar á fundi sínum 9. Júní 2005 og er afstaða hennar þessi:  
Fornleifastofnun Íslands hefur heimild til að ljúka rannsóknarverkefni á Miðmundartúni og  
Biskupshólum sumarið 2005.<sup>110</sup>*

Eins og fram hefur komið í umfjöllun um leyfisveitingar var fyrri leyfisveiting stofnunarinnar endurskoðuð í kjölfarið og leyfið veitt í samræmi við umsókn.

Rannsóknin hlaut styrk Kristnihátíðarsjóðs allan starfstíma sjóðsins.

<sup>107</sup> <http://www.thingvellir.is/heimsminjaskrá.aspx>.

<sup>108</sup> Tilnefningarskjal, aðgengilegt á slóðinni: [http://www.thingvellir.is/media/11555/Tingvellir\\_umsokn.pdf](http://www.thingvellir.is/media/11555/Tingvellir_umsokn.pdf).

<sup>109</sup> Bréf Fornleifaverndar ríkisins til Adolfs Friðrikssonar, dags. 24. 5. 2005.

<sup>110</sup> Bréf Þingvallanefndar til Fornleifastofnunar Íslands ses. dags. 10. 6. 2005.

Ár	Kristnihátíðarsjóður	Framreiknað
2002	5.000.000	8.270.795
2003	5.000.000	8.211.400
2004	5.000.000	8.041.758
2005	6.300.000	10.039.939
2006	7.000.000	10.641.046
Samt.	28.300.000	<b>45.204.938</b>

Mynd 34. Styrkir Kristnihátíðarsjóðs til rannsóknarverkefnisins Þingvellir og þinghald til forna. Framreiknað samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal hvers árs, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Rannsóknarverkefnið *Þingvellir og þinghald til forna* er enn virkt. Niðurstöður uppgrftar á Þingvöllum voru óræðar og óljósar. Engar ákveðnar niðurstöður hafa komið fram aðrar en að á Þingvöllum er að finna minjar frá ýmsum tímum. Í framvinduskýrslum verkefnisins er að mestu að finna sömu lýsingar og fram koma í rannsóknaráætlunum.

Niðurstöður rannsóknanna 2002-2006 eru helstar að niðurstaðan er óljós og að þær minjar sem fundist hafa eru aðrar en von var á. Mannvirki hafa ekki fundist við Lögberg, minjar á Spönginni eru mjög óljósar en langsótt túlkun er að þær minni á kirkju; mikið er af minjum á auðu túni sunnan bæjarins, mögulegar búðarleifar eru við austurbakka Öxarár og manngerður hóll er við Brennugjá þar sem silfurbröt fannst.

Annar hluti rannsóknarverkefnisins voru athuganir á leifum vorþingstaða. Athuganirnar fólust að mestu í uppmælingum, skoðunum og ástandsmati á minjum ásamt minni háttar rannsóknnum í Þingey, Hegranesi og Skuldaþingey. Engar afgerandi niðurstöður urðu af rannsóknunum og hvergi þykir öruggt að um þing sé að ræða eða þingbúðir. „Enn er þó of snemmt að reyna að draga upp heillega mynd af þingbúðagerð eða skipulagi þingstaða, enda hefur engin búð eða önnur mannvirki verið grafin upp í heild sinni og þær minjar sem fram hafa komið eru frá ýmsum tímaskeiðum. ... einn mikilvægasti árangur verkefnisins er sá að sýnt hefur verið fram á rannsóknargildi þessara óvenjulegu minja.“<sup>111</sup>

Samkvæmt upprunalegri rannsóknaráætlun í umsókn til Kristnihátíðarsjóðs 2001 var stefnt að lokum úrvinnslu og útgáfu niðurstaðna árið 2006. Árið 2005 gerir verkefnisstjóri grein fyrir stöðu verkefnisins við Fornleifavernd ríkisins og telur þá að verkefninu verði fram haldið í 5-6 ár.

Gripir og frumgögn rannsóknarinnar hafa ekki verið afhent til varðveislu.

<sup>111</sup> Adolf Friðriksson o.fl. (2006). *Þingminjar. Rannsóknir á fornum þingstöðum 2002-2006*. Framvinduskýrsla. bls. 54.



### 10.1.3. Kuml og samfélag

Kumlarannsóknir voru ekki tilgreindar sérstaklega í lögum um Kristnihátíðarsjóð að öðru leyti en að í lok upptalningar á nafngreindum rannsóknarstöðum eru aðrar minjar en þær sem sérstaklega voru nefndar taldar upp:

*Aðrir staðir. Margir aðrir staðir á landinu þykja líka mjög fýsilegir til fornleifarannsóknna, kirkjustaðir, verslunarstaðir, miðaldabæir, forn eyðibýli, verstöðvar, heiðnar grafir, sel, þingstaðir og fleiri staðir þar sem eru m.a. minjar frá upphafi byggðar í landinu, en ekki er ástæða til að telja þá hér. Misjafnt er hins vegar hversu mikið rask hefur orðið á þeim stöðum og hversu mikið er til af heimildum um þá. Er eðlilegt að stjórnarnefnd fari yfir þá og kanni hvort unnt sé að stofna til rannsókna þar á starfstíma sjóðsins.<sup>112</sup>*

Verkefnisstjóri og leyfishafi einstakra rannsóknarleyfa í nafni verkefnisins var Adolf Friðriksson.

Verkefnisstjóri hafði þegar unnið að kumlarannsóknnum um árabíl og sat m.a. í rannsóknarstöðu Kristjáns Eldjárns í samtals tvö ár við kumlarannsóknir á tímabilinu 1999-2002. Verkefni rannsóknarstöðunnar var m.a. að afla gagna um staðsetningu þekktra kumla á Íslandi, skoða kumlstæðin á vettvangi, lýsa staðháttum og gera uppdretti sem sýna afstöðu kumlanna til annara byggðaminja. Verkefnið var sagt sjálfstæður liður í endurskoðun á íslenskri kumlafræði sem unnið var að í tilefni endurútgáfu á doktorsritgerð Kristjáns Eldjárns sem kom út árið 2000.

Markmið verkefnisins sem sótt var um styrk til Kristnihátíðarsjóðs fyrir var að halda áfram rannsóknum verkefnisstjóra á staðsetningu og eðli kumla á Íslandi. Verkefnið átti að vinna á grundvelli þeirra fjölmörgu rannsókna sem gerðar höfðu verið á kumlum á Íslandi allt frá 18.öld til samtímans. Nú var ætlunin að staðsetja þekkt kuml betur en áður, með hjálp nútímataækni og rannsaka áður óþekkt kuml. Ætlunin var að draga af þessu nýjar ályktanir um greftrunarsiði og trúarhugmyndir. Samkvæmt verkáætlun tilgreindri í umsókn til Kristnihátíðarsjóðs árið 2001 var ætlað að lokaskýrsla lægi fyrir árið 2005.

---

<sup>112</sup> Þingskjal 1421. (1999-2000) Tillaga til þingsályktunar um Kristnihátíðarsjóð. Mál nr. 656.

Ár	Rannís	Kristnihátíðarsjóður	Fornleifasjóður	Framreiknað
2001	800.000			1.384.673
2002	1.000.000			1.654.159
2003		2.000.000		3.284.560
2004		2.000.000		3.216.703
2005		2.000.000		3.187.282
2006		2.200.000		3.344.329
2007			1.500.000	2.224.766
2008			1.750.000	2.313.312
2009				
2010				
2011			1.000.000	1.019.788
2012			1.000.000	1.000.000
Samtals	1.800.000	8.800.000	5.250.000	<b>22.629.572</b>

Mynd 35. Styrkveitingar opinberra sjóða til verkefnisins frá árinu 2001. Framreiknað samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal hvers árs, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Samkvæmt upprunalegri rannsóknaráætlun í umsókn til Kristnihátíðarsjóðs 2001 var stefnt að lokum úrvinnslu og útgáfu niðurstaða árið 2006. Árið 2005 gerir verkefnisstjóri grein fyrir stöðu verkefnisins við Fornleifavernd ríkisins og telur þá að verkefninu verði fram haldið í 5-6 ár.

Gripir og frumgögn rannsóknarinnar hafa ekki verið afhent til varðveislu. Tekið skal fram að gripir einstakra kumlarannsókna hafa verið afhent Þjóðminjasafni Íslands til forvörslu.

#### 10.1.4. Kirkjubæjarklaustur

Í skrá um friðlýstar fornleifar segir um Kirkjubæ:

**Kirkjubær.** *Rústir Kirkjubæjar, þar sem bærinn stóð áður.* Sbr. Árb. 1894: 20. Skjal undirritað af MP 25.10.1930. Þinglýst 29.05.1931.<sup>113</sup>

Kirkjubæjarklaustur er ekki tilgreint sérstaklega í lögum um Kristnihátíðarsjóð. Um rannsóknir á klausturstöðum er ólíkt öðrum rannsóknarstöðum lagt til að gerð verði könnun eða úttekt á öllum klausturstöðunum og í kjölfarið einn valinn til rannsóknar.

Undirbúningur rannsóknarverkefnisins hófst nokkrum árum áður en Kristnihátíðarsjóður var stofnaður og má rekja upphaf verkefnisins til ársins 1995 er jarðsjármælingum var beitt til að kanna þykkt, dreifingu og gerð mannvistarlagu á staðnum. Línuhönnun hf. vann verkið með styrk úr Þjóðhátíðarsjóði. Jarðsjármælingunum var haldið áfram árin 1998, 2000 og 2002 með eigin framlögum Kirkjubæjarstofu, Línuhönnunar og með styrk frá Rannís. Sumarið 2002 voru gerðar segulsviðsmælingar og viðnámsmælingar. Engu að síður reyndist ekki unnt með hjálp jarðsjármælinga að staðfesta legu klausturrústanna.

<sup>113</sup> Skrá um friðlýstar fornleifar. Fyrsta útgáfa 1990. Fornleifanefnd

Sumarið 2000 voru grafnar prufuholur til að freista þess enn frekar staðsetja klaustrið á Kirkjubæ. Niðurstöður þeirra sýndu að klaustrið stóð ekki þar sem í dag eru kallaðir Klausturhólar. Þar munu hafa staðið útihús langt aftur á miðaldir.

Rannsóknin á Kirkjubæjarklaustri var unnin af Fornleifafræðistofunni ehf. í samvinnu við Kirkjubæjarstofu. Verkefnisstjóri og leyfishafi var Dr. Bjarni F. Einarsson.

Árin 2002 og 2003 var grafið á samtals um 100 m<sup>2</sup> svæði sunnan Kirkjuhóla (Bæjarhól). Leifar þriggja bygginga fundust og voru yngri byggingarnar tvær að mestu rannsakaðar árin 2002 og 2003.

Markmið rannsóknarinnar var að grafa upp rústir nunnuklausturs í Kirkjubæ á Síðu í þeim tilgangi að fá fram heildstæða mynd af klaustrinu og klausturlifnaði. Klaustrið var starfrækt í nær fjórar aldir og telst því samkvæmt umsögn verkefnisstjórnar eitt hið áhugaverðasta hér á landi. Markmið rannsóknarinnar voru m.a. að staðsetja og staðfesta legu klaustursins, að kanna gerð húsakynna klaustursins og bera saman við klaustur erlendis. Að auki átti að leitast við að varpa ljósi á daglegt líf systranna og gera rústirnar sýnilegar gestum og gangandi.

Framkvæmd rannsóknarinnar var flóknari en gert var ráð fyrir í upphafi þar sem afar þykk jarðlög voru yfir rústunum. Fyrstu tvö rannsóknarárin fóru einnig í að grafa yngri minjar sem lágu ofan á rústum klaustursins.

Verkefnastjórn Kristnihátíðarsjóðs fann helsta galla umsóknarinnar vera að kostnaður við rannsóknina var hár og tölur í fjárhagsáætlun illa rökstuddar.

Ár	Rannís	Kristnihátíðarsjóður	Þjóðhátíðarsjóður	Framreiknað
2000	800.000			1.478.383
2001				
2002		7.000.000		11.579.113
2003		7.000.000		11.495.960
2004		7.000.000		11.258.461
2005		7.200.000		11.474.216
2006		8.200.000		12.465.226
2007			500.000 <sup>114</sup>	741.588
Samt.	800.000	36.400.000	500.000	<b>60.492.947</b>

Mynd 36. Styrkveitingar opinberra sjóða til rannsóknar á nunnuklaustrinu á Kirkjubæ. Framreiknað samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal hvers árs, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Rannsóknarskýrslur komu út fyrir hvert rannsóknarár og gripum hefur verið skilað til varðveislu á Þjóðminjasafni Íslands. Frumgögnum rannsóknarinnar hefur ekki verið skilað til varðveislu.

<sup>114</sup> Styrkur veittur Kirkjubæjarstofu til frágangs uppgriftarsvæðis.

### 10.1.5. Skriðuklaustur

Í skrá um friðlýstar fornleifar segir um Skriðuklaustur:

**Skriðuklaustur.** *Kirkjugarður með kirkjutóft undir brekkunni við bæjarhúsin á Skriðuklaustri.*

Skjal undirritað af ÞM 23.12.1988. Þinglýst 30.12.1988.<sup>115</sup>

Skriðuklaustur er ekki tilgreint sérstaklega í lögum um Kristnihátíðarsjóð. Um rannsóknir á klausturstöðum er ólíkt öðrum rannsóknarstöðum lagt til að gerð verði könnun eða úttekt á öllum klausturstöðunum og í kjölfarið einn valinn til rannsóknar. Tilgangur rannsóknarverkefnisins var að rannsaka gerð og uppbyggingu munkklaustursins sem starfrækt var að Skriðu í Fljótsdal á síðmiðöldum. Helsta rannsóknarspurningin var sú hvort Íslendingar hafi byggt klaustur sín að eigin fyrirmynd og hvort þeir hafi gert það með sama hætti og veraldlegar byggingar, eða hvort þeir hafi byggt þau að erlendri fyrirmynd samkvæmt reglum um helgihald í evrópskum klaustrum.

Undirbúningur verkefnisins hófst árið 2000 með jarðsjármælingum og könnunarskurðum. Upphafleg tímaáætlun verkefnisins hljóðaði upp á fimm ára vettvangsrannsókn og úrvinnslu gagna frá árinu 2002 – 2006. Lokafrágangur og útgáfa var áætluð árið 2007. Uppgröfturinn tók tvöfalt lengri tíma en áætlað hafði verið og stóð í 10 ár frá árinu 2002 til og með 2011. Árið 2012 var gengið frá uppgraftarsvæðinu og fornleifagarður formlega opnaður.

Verkefnisstjóri og leyfishafi var Dr. Steinunn Kristjánsdóttir.

Umsóknir rannsóknarverkefnisins einkennast af nákvæmni í áætlunum og fjárhagsáætlunum, auk þess er góð grein gerð fyrirframvindu þess í árlegum skýrslum. Starfrækt er heimasíða þar sem ýmis gögn svo sem allar áfangaskýrslur, sérfræðigreiningar, uppdraettir og ársreikningar eru aðgengileg. Formsatriði eru skýr og allar upplýsingar aðgengilegar. Verkefnið hefur fengið styrki víðsvegar að og er gerð grein fyrir styrkjum hvers árs í framvinduskýrslum, auk þess sem listi yfir sjóði sem styrkt hafa verkefnið er birtur á vefsíðu rannsóknarinnar.

---

<sup>115</sup> *Skrá um friðlýstar fornleifar.* Fyrsta útgáfa 1990. Fornleifanefnd.

Ár	Kristnihátíðarsj.	Fjárlög	Rannís	Fornleifasj.	Þjóðhátíðarsj.	Framreikn.
2000			200.000			369.595
2001						
2002	7.000.000					11.579.113
2003	7.000.000					11.495.960
2004	7.000.000			500.000		12.062.637
2005	7.200.000	1.500.000	1.000.000	200.000		15.777.047
2006	8.200.000	2.000.000		300.000		15.961.570
2007		7.000.000	3.200.000	2.400.000	600.000	19.577.948
2008		7.000.000	3.200.000	2.500.000		16.788.041
2009		5.500.000	3.200.000	3.300.000	1.000.000	14.799.937
2010		2.400.000	4.200.000	3.500.000		10.696.353
2011		13.500.000		3.000.000	800.000	17.642.335
2012				1.500.000		1.500.000
Samt.	36.400.000	38.900.000	15.000.000	17.200.000	2.400.000	<b>148.250.536</b>

Mynd 37. Framlög opinberra sjóða til fornleifarannsókna á Skriðuklaustri. Framreiknað samkvæmt breytingum á neyslúvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal hvers árs, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Þjóðminjasafn Íslands átti aðild að stofnun félagsins Skriðuklaustursrannsóknir ásamt Gunnarsstofnun, Minjasafni Austurlands og biskupsstofu og var Dr. Steinunn Kristjánsdóttir ráðin framkvæmdastjóri félagsins og hefur hún haft vinnuáðstöðu á Þjóðminjasafni Íslands frá árinu 2005.

Gripum sem fundist hafa við rannsóknina til og með árinu 2010 hefur verið skilað til varðveislu á Þjóðminjasafni Íslands. Frumgögn rannsóknarinnar hafa ekki verið afhent Fornleifavernd ríkisins.

Bók verkefnisstjóra um klaustrið á Skriðu kom út árið 2012 og var tilnefnd til bókmenntaverðlauna.<sup>116</sup> Bókin er ekki endanlegt rannsóknarrit uppgrftarins en samkvæmt umsókn í fornleifasjóð árið 2012 er stefnt að útgáfu lokaskýrslu vorið 2013.

<sup>116</sup> Steinunn Kristjánsdóttir. (2012). *Sagan af klaustrinu á Skriðu*. Reykjavík. Sögufélag.

### 10.1.6. Kirkjur Reykholts

Í skrá um friðlýstar fornleifar segir um Reykholt:

**Reykholt.** *Snorralaug, með tilheyrandi vatnsveitustokk og lokræsum.* Sbr. Árb. 1884-1885: 116-17. Skjal undirritað af MÞ 25.10.1930. Þinglýst 22.01.1931.<sup>117</sup>

Reykholt er ekki tiltekinn sérstaklega sem rannsóknarstaður í lögum um Kristnihátíðarsjóð en kirkjustaðir eru almennt tilgreindir sem rannsóknarefni.

Rannsókn á kirkjum Reykholt var gerð í framhaldi af rannsókn Þjóðminjasafnsins á bæjarhól Reykholtsbæjarins. Í umsögn verkefnisstjórnar sjóðsins segir: „...liður í veigamikilli rannsókn sem staðið hefur yfir í nokkur ár“. Þó var rannsóknin ekki á vegum safnsins heldur var um samstarf að ræða milli verkefnisstjóra og Fornleifastofnunar Íslands ses.

Verkefnisstjóri og leyfishafi var Dr. Guðrún Sveinbjarnardóttir

Tilgangur verkefnisins var að rannsaka leifar eldri kirkna í Reykholti í Borgarfirði, rannsaka kirkjuna og tengsl hennar við bæjarhúsin, varpa ljósi á tilurð Reykholts sem valda- og kirkjumiðstöðvar og rannsaka hvort kom á undan, kirkja eða bær. Síðasta uppgrftarár var upphaflega áætlað sumarið 2005 en var síðar frestað til 2006 og aftur 2007 með styrk úr ríkissjóði. Úrvinnsla var í umsóknum sögð unnin jafnóðum, en enn var unnið að úrvinnslu árið 2012. Vegna reynslu af uppgreftri sem þegar hafði farið fram var gert ráð fyrir að fjárveiting nýttist vel allt frá fyrsta fari.

Upphaflega var sótt um leyfi til rannsóknar á bæjarstæði Reykholts og rannsóknar á kirkjum Reykholts í einni umsókn og ekki er alltaf skýrt í gögnum hvernig skilin milli rannsókna voru í raun. Rannsóknin á bæjarstæðinu var kostuð með fjárveitingu úr ríkissjóði og gerð á vegum Þjóðminjasafns Íslands. Gert var ráð fyrir að grafið yrði á bæjarstæðinu til 2003 og skýrslugerð tæki tvö ár eftir það. Rannsóknarrit vegna rannsóknarinnar á bæjarhólum kom út árið 2012.<sup>118</sup> Gert var ráð fyrir að rannsókn í kirkjugarðinum stæði til 2005 og úrvinnsla færi fram árið 2006. Í umsókn til sjóðsins árið 2003 segir að þessar rannsóknir séu nátengdar og stefnt sé að því að útgáfa á niðurstöðum verði sameiginleg og að vinnu við hana verði lokið í árslok 2006. Níu ár liðu hins vegar frá lokum rannsóknarinnar á bæjarhólum og til útgáfu rannsóknar bæjarstæðisins, en þriggja ára hlé var gert á úrvinnslu vegna fjárskorts.

Upphafleg fjárhagsáætlun til kirkjurannsóknarinnar var 17.500.000 krónur árið 2001, sem framreiknað til ársins 2012 jafngildir 30.289.732 krónum. Fjármögnun virðist því hafa tekist í samræmi við upphaflega áætlun en verkáætlun hefur ekki staðist að fullu.

<sup>117</sup> Skrá um friðlýstar fornleifar. Fyrsta útgáfa 1990. Fornleifanefnd.

<sup>118</sup> Guðrún Sveinbjarnardóttir. (2012). *Reykholt. Archaeological Investigations at a High Status Farm in Western Iceland*. Reykjavík. Þjóðminjasafn Íslands og Snorrastofa.

Ár	Kristnihátíðarsjóður	Þjóðhátíðarsjóður	Fornleifasjóður	Framreiknað
2000				
2001				
2002	2.000.000			3.308.318
2003	2.000.000			3.284.560
2004	4.000.000			6.433.406
2005	4.200.000		550.000	6.694.169
2006	4.700.000			7.144.702
2007				
2008				
2009		500.000		569.228
2010				
2011				
2012			3.000.000	3.000.000
Samt.	16.900.000	500.000	3.550.000	<b>30.434.383</b>

Mynd 38. Framlög opinberra sjóða til fornleifarannsókna á kirkjum Reykholts. Framreiknað samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal hvers árs, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Gripum rannsóknarinnar hefur verið skilað til varðveislu á Þjóðminjasafni Íslands og úrvinnsla gagna er á lokastigi. Framvinduskýrslur hafa verið birtar fyrir hvert rannsóknarár.

### 10.1.7. Gásir

Í skrá um friðlýstar fornleifar segir um Gásir:

**Gæsir.** a. *Allar hinar fornu búðartóftir á Gáseyri.* Sbr. Árb. 1901: 18; Árb. 1908: 3-8. b. *Kirkjutóft og kirkjugarður, á dálítilli brún fyrir vestan grundina, sem búðatóftirnar eru á.* Sbr. Árb. 1908: 5-8. Skjal undirritað af MP 25.10.1930. Þinglýst 07.07.1932.<sup>119</sup>

Gásir er ekki tiltekinn sérstaklega sem rannsóknarstaður í lögum um Kristnihátíðarsjóð en kirkjustaðir og verslunarstaðir eru almennt tilgreindir sem rannsóknarefni.

Árið 1986 gerðu Margrét Hermanns-Auðardóttir og Bjarni F. Einarsson könnunarskurði á Gásum í þeim tilgangi að undirbúa stærra alþjóðlegt rannsóknarverkefni á staðnum. Árið 2001 framkvæmdi Fornleifastofnun Íslands ses. undirbúningsrannsókn á Gásum fyrir hönd Minjasafnsins á Akureyri og í samstarfi við Þjóðminjasafn Íslands.<sup>120</sup>

Heildarmarkmið fornleifarannsókna á Gásum var skilgreint í umsókn til Kristnihátíðarsjóðs að vera að afla þekkingar um Gásir og auka skilning á staðnum sem verslunarstað og miðstöð í Eyjafirði á miðöldum. Það var einnig höfuðmarkmið að uppgröfturinn yrði fléttaður inn í kynningu á Gásum.

<sup>119</sup> Skrá um friðlýstar fornleifar. Fyrsta útgáfa 1990. Fornleifanefnd.

<sup>120</sup> Roberts, H. M. (2002). *Fornleifarannsókn á Gásum / Archaeological Research at Gásir, 2001. An Interim Report/Framvinduskýrsla.* FS163-01071. Fornleifastofnun Íslands ses.

Verkefnisstjórn Kristnihátíðarsjóðs mat umsóknina sem sérstaklega áhugaverða. Tiltekið er í umsögn stjórnarinnar að sett hafi verið upp sannfærandi þverfagleg verkefnisáætlun um rannsókn á Gásakaupstað. Verkefnið rúmi auk fornleifarannsóknarinnar, fornvistfræði, sagnfræði, náttúrufarsrannsókn, rannsóknir á gróðurfari, fuglalífi, jarðsögu og landmótun. Rannsaka átti kirkju, kirkjugarð og búðatóftir.

Umsækjandi var Minjasafnið á Akureyri og Þjóðminjasafn Íslands var einnig tilgreint í upphaflegri umsókn. Þjóðminjasafn Íslands tók þátt í umræðum um rannsóknina á fyrstu stigum hennar og átti fulltrúa í samráðshóp um verkefnið ásamt því að vera faglegur ráðgjafi í verkefninu. Fornleifastofnun Íslands ses. sá um framkvæmd rannsókna og var skuldbundið til að afhenda Minjasafni Akureyrar prenthæfa lokaskýrslu við verkefnalok. Einkum voru það samstarfsaðilar og samráðshópur sem vöktu traust verkefnisstjórnar sjóðsins.

Leyfishafi og verkefnisstjóri var Orri Vésteinsson en Howell Magnus Roberts starfsmaður Fornleifastofnunar Íslands stjórnaði vettvangsrannsókn og er höfundur framvinduskýrslna.

Til Kristnihátíðarsjóðs var sótt um 31.500.000 króna sem voru um 46% af áætluðum heildarkostnaði. Önnur fjármögnun virtist ekki vera tryggð í upphafi verkefnisins. Reiknað var með framlagi Þjóðminjasafns Íslands til forvörslu, 300.000 krónum á ári, árlegu framlagi Háskólans á Akureyri að upphæð 1.400.000 krónum og framlagi frá Náttúrufræðistofnun 1.000.000 króna á fyrsta ári rannsóknarinnar.

Auk framlaga Kristnihátíðarsjóðs hefur verkefnið í heild notið styrkja á fjárlögum. Stór hluti þess framlags hefur verið eyrnamerkt kynningu á Gásam og starfsemi tengdri ferðaþjónustu og upplifunum á staðnum.

Í umsókn til fornleifasjóðs árið 2011 var sótt um 2.380.000 krónur til lokaúrvinnslu og var veittur styrkur að upphæð 1.200.000 króna. Árið 2012 var enn sótt um styrk til lokaáfangu úrvinnslu, að þessu sinni 4.920.000 en ekki var veittur styrkur til verkefnisins. Upphafleg áætlun gerði ráð fyrir útgáfu rannsóknarrits árið 2008.



Ár	Kristnihátíðarsj.	Fjárlög <sup>121</sup>	Þjóðhátíðarsj.	Fornleifasj.	Framreiknað
2000					
2001		3.700.000			6.404.115
2002	4.500.000	8.000.000			20.658.311
2003	4.500.000	8.000.000	200.000 <sup>122</sup>		20.856.957
2004	4.500.000	6.000.000			16.887.692
2005	4.000.000	5.000.000			14.342.770
2006	4.500.000	5.000.000			14.441.421
2007		5.000.000			7.415.889
2008		10.000.000	600.000		14.012.066
2009		8.000.000			9.107.654
2010		7.000.000			7.413.314
2011				1.200.000	1.223.745
2012					
Samt.	22.000.000	65.700.000	800.000	1.200.000	<b>132.763.934</b>

Mynd 39. Framlög opinberra sjóða til þverfaglegra rannsókna og kynningar á Gásam. Ath. að í framlögum ríkissjóðs eru einnig framlög til kynningar og starfsemi á Gásam. Framreiknað samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal hvers árs, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Rannsóknin var kynnt á sýningunni *Endurfundir* árið 2009 en ekki náðust samningar milli Þjóðminjasafns og Fornleifastofnunar Íslands ses. um ritun greinar í sýningarrit sem gefið var út í tengslum við sýninguna.

Gripum og frumgögnum rannsóknarinnar hefur ekki verið skilað til varðveislu. Framvinduskýrslur og bráðabirgðaskýrslur á íslensku og/eða ensku hafa komið út eftir hvert rannsóknarár.

### 10.1.8. Hólar í Hjaltadal og Kolkuós

Í skrá um friðlýstar fornleifar segir um Hóla í Hjaltadal:

**Hólar.** I) *Altarisleifar í Gvendarskál uppi í Hólabyrðu og leifar af upphleyptum vegi þangað. "Slotið" svo nefnda, fyrir norðan kirkjuna.* Skjal undirritað af MP 10.06.1926. Þinglýst 13.08.1926. II) Gamli bærin á Hólum; tekinn á fornleifaskrá með bréfi menntamálaráðuneytisins 14.11.1956. Ekki þinglýst.<sup>123</sup>

Í greinargerð þingsályktunartillögu um lög um Kristnihátíðarsjóð segir um Hóla:

„Hólar í Hjaltadal. Engar verulegar rannsóknir hafa enn farið fram á Hólum í Hjaltadal og þar mun ekki hafa verið byggt að ráði yfir eldri leifar. Til er rissuppráttur af Hólastað frá seinni öldum og varðveisla á staðarúttektum virðist nokkuð góð.“<sup>124</sup>

<sup>121</sup> Til rannsókna, kynningar og miðlunar m.a með verkefninu miðaldakaupstaðurinn Gásir. Fjárveitingar til Gása á fjárlögum eru að stórum hluta til miðlunarhluta verkefnisins og ekki til fornleifarannsókna. Þar sem kynningarhlutinn var einn af mikilvægustu þáttum verkefnisins eru allar fjárveitingarnar taldar með í yfirlitinu.

<sup>122</sup> Ferðamálaásetur Íslands, til kynningar og miðlunar.

<sup>123</sup> *Skrá um friðlýstar fornleifar.* Fyrsta útgáfa 1990. Fornleifanefnd.

Árið 2001 hafði farið fram forkönnun á Hólum á vegum Þjóðminjasafns Íslands og unnið hafði verið að undirbúningi rannsóknarverkefnis þar.

Meginmarkmið rannsóknarinnar að Hólum er lýst í umsókn til Kristnihátíðarsjóðs á þann hátt að ráðast eigi í sagnfræðilega og fornleifafræðilega rannsókn á Hólastað. Leggja eigi grunn að þverfaglegum rannsóknum á Hólum, styrkja eigi starf ferðamálabrautar og menningartengdrar ferðapjónustu á Hólum, kanna efnahag biskupanna og biskupstólsins, kanna skipulag húsaþyrpingar á Hólum, rannsaka lífshætti íslenskra yfirstétta á mismunandi tímum, kanna húsagerð og loks kanna tengsl við aðra staði tengda Hólum, s.s. Hof, Kolkuós, Þingeyri og Reynistað.

Verkefnisstjóri og leyfishafi rannsóknarinnar var Ragnheiður Traustadóttir. Framvinduskýrslu vegna rannsóknarársins 2003 hefur ekki verið skilað til Fornleifaverndar ríkisins. Þrátt fyrir að skilyrði um veitingu leyfa til fornleifarannsókna hafi ekki verið uppfyllt hafa rannsóknarleyfi verið veitt árlega frá upphafi.

Rannsóknin var í byrjun á vegum Þjóðminjasafns Íslands í samstarfi við Hólaskóla og Byggðasafn Skagafjarðar. Verkefnisstjóri var í upphafi hennar starfsmaður Þjóðminjasafnsins en fór í rannsóknarleyfi árið 2002 til að sinna rannsókninni að fullu og lét af störfum frá safninu árið 2004. Þjóðminjasafn Íslands hefur ekki haft virka aðkomu að verkefninu frá árinu 2006.

Í umsókninni var mikið gert úr þætti ungra vísindamanna eins og reglur sjóðsins sögðu til um. Vettvangsskóli var starfræktur á Hólum á meðan á rannsókn stóð og áhersla var lögð á námsverkefni tengd rannsókninni.

Heildarkostnaðaráætlun rannsóknarinnar hljóðaði upp á 151.900.000 krónur og var sótt um 128.280.000 króna til Kristnihátíðarsjóðs eða um 25.000.000 króna á ári í 5 ár. Mótframlag frá Þjóðminjasafni Íslands var áætlað 9.000.000 krónur og frá Hólaskóla 14.600.000 krónur.

Kolkuós varð fljótlega í fókus í rannsókninni og virðist athyglin hafa beinst þangað fremur en til Hóla. Á Kolkuósi eru leifar verslunarstaðar sem sjórinn hefur brotið af. Í umsóknum til opinberra sjóða og stjórnvalda var lögð áhersla á að um mikilvæga björgunarrannsókn væri að ræða. Björgunarrannsóknin var þó ekki tilkomin að frumkvæði minjafirvalda, þ.e. Fornleifaverndar ríkisins, heldur er farið út í umfangsmiklar aðgerðir á minjastaðnum að frumkvæði rannsóknaraðila. Í upphaflegum áætlunum vegna aðgerða við Kolkuós er talið að rannsóknin muni taka 3 vikur. „Ráðast verður í uppgröft á mannvistarleifum sem að öðrum kosti hverfa í sjó. Áætlað er að honum megi ljúka á ekki lengri tíma en þremur vikum með reyndum fornleifafræðingum.“<sup>125</sup> Aðeins ári síðar var búið að framlengja áætlaðan rannsóknartíma í þrjú ár.<sup>126</sup> Rannsóknin tók að lokum 10 ár, þrátt fyrir að hún hafi notið hæstu styrkja Kristnihátíðarsjóðs auk styrkja fjárlaganefndar og menntamálaráðuneytisins á rannsóknartímanum, auk þess sem vettvangsskóli var rekinn í tengslum við rannsóknina.

Erfitt er að skilja á milli rannsókna á Hólum og að Kolkuósi í heimildum. Í umsóknum eru verkefnið ýmist kynnt sem ein rannsókn eða tvær. Einnig virðast vera óskýr mörk í fjármögnun rannsókna.

<sup>124</sup> Þingskjal 1421. (1999-2000) Tillaga til þingsályktunar um Kristnihátíðarsjóð. Mál nr. 656.

<sup>125</sup> Ragnheiður Traustadóttir og Douglas Bolender. (2002). *Hólarannsóknin 2002. Kolkuós í Skagafirði. Forkönnun og rannsóknaráætlun*. Fjölrituð skýrsla. bls. 8.

<sup>126</sup> Ragnheiður Traustadóttir. *Kolbeinsárós. Höfn og verslunarstaður á miðöldum*. Umsókn í fornleifasjóð 2003.

Ekki er gerð grein fyrir fjármögnun í framvinduskýrslum eða á vefsíðu rannsóknarinnar. Vefsíða rannsóknarinnar hefur ekki verið uppfærð síðan í júní 2007 og ekki er að finna skýrslur þar aðrar en framvinduskýrslu ársins 2002.<sup>127</sup> Vefsíða rannsóknarinnar að Kolkuósi var uppfærð árið 2010.<sup>128</sup>

Í umsóknum eru taldir fjölmargir samstarfsaðilar, innlendir sem erlendir. Ekki er gerður greinarmunur á eiginlegum samstarfsaðilum og aðilum sem veita þjónustu við greiningar eða tölvuforrit svo dæmi séu nefnd.

Áætlanir sem fylgdu umsóknum til rannsóknasjóða allt til ársins 2006 gerðu ráð fyrir útgáfu rannsóknarrits árið 2007 enda var unnið að úrvinnslu og greiningu jafnóðum. Í umsókn til fornleifasjóðs árið 2007 var stefnt að útgáfu rannsóknarrits árið 2011. Samkvæmt nýjustu áætlunum mun rannsókninni ekki ljúka fyrr en 2017.

Umsóknir Hólarannsókna einkennast af ónákvæmum fjárhagsáætlunum, en verkefnið hlaut engu að síður stærstu styrki Kristnihátíðarsjóðs. Á vef Hólaskóla eru styrktaraðilar rannsóknarinnar tilgreindir og eru fjölmargir fyrir utan þá opinberu sjóðir sem hér eru tilgreindir. Heildarfjármögnun rannsóknarinnar er því ekki þekkt.

Ár	Kristnihátíðarsj.	Fjárlög	Rannís	Fornleifasj.	Þjóðhátíðarsj.	Framreiknað
2001						
2002	11.000.000					18.195.750
2003	11.000.000			1.500.000		20.528.500
2004	11.000.000	4.000.000				24.125.274
2005	11.000.000	5.000.000	600.000			26.454.442
2006	12.000.000					18.241.794
2007		4.000.000		7.000.000	1.000.000	17.798.135
2008		10.000.000		2.000.000	600.000	16.655.852
2009		8.000.000	2.300.000	2.500.000		14.572.246
2010		5.600.000		2.500.000	500.000	9.107.785
2011				1.000.000	500.000	1.529.682
2012				1.000.000		1.000.000
Samt.	56.000.000	36.600.000	2.900.000	17.500.000	2.600.000	<b>168.209.460</b>

Mynd 40. Styrkir opinberra sjóða til Hólarannsókna. Í töfluna vantar fjárveitingar menntamálaráðuneytisins til rannsóknarinnar. Framreiknað samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal hvers árs, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands).

Skýrslur Hólarannsókna eru ýmist á íslensku, ensku eða sænsku, að hluta eða í heild. Eins og í mörgum áfanga- og framvinduskýrslum rannsóknaverkefna Kristnihátíðarsjóðs eru endurtekningar og afritun rannsóknaráætlana fyrri ára einkennandi fyrir skýrslurnar. Í framvinduskýrslum rannsóknarinnar að Hólum er lítið af upplýsingum um gang vettvangsrannsókna. Sem dæmi má nefna að framvinduskýrsla ársins 2004 samanstendur að mestu af dagbókarköflum á bjagaðri ensku og

<sup>127</sup> <http://holar.is/holarannsoknin>.

<sup>128</sup> <http://holar.is/holarannsoknin/kolkuos/index.html>.

endurtekningum eldri rannsóknaráætlana.<sup>129</sup> Einnig má nefna framvinduskýrslu ársins 2006, sem er stutt og í henni er ekki gerð grein fyrir vettvangsrannsókn ársins, heldur er aðeins um að ræða stutt yfirlit yfir stöðu verkefnisins og rætt um væntingar og mikilvægi rannsóknarstaðarins og rannsóknarinnar.<sup>130</sup> Einnig má telja til að ferilskrár starfsfólks og nema, auk tölvupósta frá væntanlegum nemum vettvangsskólans er safnað saman og fjölritað sem eigin hefti í í skýrsluröð Hólarannsóknar.

Þessi dæmi sýna að við styrkveitingar opinberra sjóða og við leyfisveitingar Fornleifaverndar ríkisins hefur ekki verið litið til innihalds rannsóknarskýrslna né verið fylgt eftir ákvæðum um skýrsluskil við framhalds verkefna. Hólarannsóknin er ekki einsdæmi en vegna umfangs rannsóknarverkefnisins, stærð styrkja og lítilvægi framvinduskýrslna er Hólarannsóknin skýrt dæmi um skort á faglegu mati og gagnrýni við styrk- og leyfisveitingar.

Gripasafn rannsóknarinnar telur um 45.000 gripi. Gripum og frumgögnum rannsóknarinnar hefur ekki verið skilað til varðveislu. Ástand gripa er því ekki þekkt.

---

<sup>129</sup> Ragnheiður Traustadóttir. (2004). *Fornleifarannsókn 2004. Hólum í Hjaltadal*. Framvinduskýrsla 1-2004. Hólarannsóknin.

<sup>130</sup> Ragnheiður Traustadóttir. (2007). *Hólar Project 2002-2007. A multi-disciplinary archaeological excavation of an important manor in north Iceland*. Draft field rapport from 2006. Hólarannsóknin.

## 11. Samantekt – niðurstaða

Tímabilið sem hér hefur verið fjallað um einkennist af endurteknum breytingum á skipulagi og umsýslu fornleifaverndar, en einnig af skorti á skýrri og skilgreindri stefnu stjórnvalda í vörslu og vernd menningarminja.

Fyrstu skref að skipulagðri fornleifavernd á Íslandi voru tekin með nýjum þjóðminjalögum sem samþykkt voru árið 1989. Mikilvæg nýmæli í lögnum voru að fornleifar voru friðaðar í krafti aldurs, skrá varð fornleifar á skipulagsskyldum svæðum og að framkvæmdaraðilar skyldu bera kostnað af nauðsynlegum fornleifarannsóknum áður en framkvæmdir hæfust. Með nýjum lögum tóku þjóðminjaráð og fornleifanefnd til starfa og fóru með yfirstjórn þjóðminjavörslunnar, áttu að setja stefnu í þjóðminjavörslu og fornleifavernd og veita leyfi til fornleifarannsókna. Strax fjórum árum eftir að lögin tóku gildi voru gerðar lagabreytingar sem fólu í sér umtalsverðar breytingar á skipan og hlutverki ráðs og nefndar og yfirstjórn þjóðminjavörslunnar var færð á hendur menntamálaráðherra.

Enn á ný voru lögin endurskoðuð fáum árum síðar og umfangsmiklar breytingar á skipulagi minjavörslunnar gerðar með þjóðminjalögum sem tóku gildi árið 2001. Stjórnsýsluþáttur minjavörslunnar var nú skilinn frá safnastarfi og Fornleifavernd ríkisins tók til starfa. Hlutverk hennar sem stjórnsýslustofnunar var meðal annars að fjalla um og veita leyfi til fornleifarannsókna og hafa eftirlit með þeim. Þjóðminjaráð var lagt niður og skv. 2. gr. laganna skyldu þjóðminjavörður og forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins starfa saman að mörkun stefnu og gerð langtímaáætlunar um þjóðminjavörsluna í heild. Árið 2004 var Fornleifavernd ríkisins falið með sérstöku erindi menntamálaráðherra að hefja vinnu við stefnumörkun á sviði fornleifaverndar, og lágu drög að stefnunni fyrir í árslok árið 2005. Drögin tóku hins vegar aldrei gildi þar sem ákveðið var að fresta frekari vinnu við stefnumörkunina þar til ný lög um menningarminjar lægju fyrir.

Fornleifavernd ríkisins var starfrækt í 11 ár án þess að til væri formleg stefna stjórnvalda í minjavörslu og fornleifavernd. 23 árum eftir að þjóðminjalög kváðu fyrst á um að þjóðminjaráð skyldi setja stefnu í fornleifavernd er enn engin stefna til í fornleifavernd á Íslandi, þ.e. engin stefna sem markar hverjar áherslur stjórnvalda í minjavernd skuli vera.

Þessi staða hefur endurspeglast í leyfisveitingum til fornleifarannsókna á tímabilinu. Leyfi hafa með fáum undantekningum verið veitt samkvæmt umsókn og ekki verið lagt gagnrýnt faglegt mat á umsóknir. Leyfi hafa verið veitt til rannsókna á fornleifum sem ekki tengjast rannsóknarspurningum verkefnisins sem um ræðir og að auki hafa leyfi verið veitt til rannsókna á öllum tegundum fornleifa án tillits til hvers eðlis þær eru og hvort um viðkvæman flokk fornleifa er að ræða. Fjöldi árlegra leyfa til fornleifarannsókna hefur aukist jafnt og þétt á tímabilinu og á starfstíma Fornleifaverndar ríkisins var að meðaltali veitt leyfi til 44 rannsókna árlega. Hlutfall leyfa til fornleifarannsókna í vísindalegum tilgangi eingöngu var allt að 80% af veittum leyfum árlega.

Í takt við breytingar á minjalögum og skipulagi fornleifaverndar á tímabilinu, ásamt breyttum forsendum fjármögnunar fornleifarannsókna, fjölgaði leyfum til sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga, einkafyrirtækja og félaga um leið og leyfum til starfsmanna stofnana á borð við Þjóðminjasafn Íslands fækkaði. Leyfi til rannsókna hafa frá árinu 1990 verið gefin út á nafn stjórnanda og jafnframt ábyrgðarmanns rannsóknar og eru þannig persónuleg. Þetta hefur á tíðum skapað óvissu um ábyrgð stofnana og fyrirtækja á úrvinnslu rannsóknargagna og lokum rannsóknarverkefna.

Á fyrri áratug tímabilsins sem hér er fjallað um voru rúm 30% leyfishafa einungis með lægstu prófgráðu í fornleifafræði og 10% leyfishafa voru án menntunar í fræðigreininni. Á seinni áratugnum lækkaði hlutfall leyfishafa með lægstu prófgráðu í fornleifafræði í tæp 18% en hlutfall leyfishafa án prófgráðu í fornleifafræði hækkaði hins vegar í yfir 15%. Leyfishafar vegna þjónusturannsókna höfðu almennt minni menntun en leyfishafar vísindarannsókna á öllu tímabilinu. Hlutfall erlendra leyfishafa var jafnt á öllu tímabilinu en þó má segja að á seinni áratugnum hafi erlendir leyfishafar í auknum mæli verið starfsmenn íslenskra fyrirtækja og stofnana. Starfsemi erlendra fræðimanna hér á landi kemur ekki að fullu fram í útgefnum rannsóknarleyfum þar sem flest rannsóknarverkefni byggja að einhverju leyti á samstarfi við erlenda fræðimenn og stofnanir erlendis. Af 124 verkefnum samtaka um rannsóknir á norður-Atlantshafssvæðinu eru 89 sagðar vera á Íslandi. Að þessum verkefnum koma fjöldi erlendra fræðimanna og nema.

Samkvæmt reglum um veitingu leyfa til fornleifarannsókna skal skila gögnum, gripum og framvinduskýrslum innan árs. Einnig er tilgreint að birta skuli rannsóknarniðurstöður innan fimm ára frá afhendingu gagna og gripa. Þessum ákvæðum hefur ekki verið markvisst fylgt eftir. Engar kröfur eru gerðar um innihald skýrslna og ekki eru til staðlar um hvað skýrslur skuli að lágmarki innihalda af upplýsingum um rannsóknarverkefnið.

Á starfstíma Fornleifaverndar ríkisins hefur skilum á gripum og gögnum ekki verið fylgt eftir og við árslok 2012 var áætlað að um 150.000 forngripir væru í vörslu rannsóknaraðila ásamt frumgögnum hundruða stærri og minni fornleifarannsókna. Lokaskýrslu hefur einungis verið skilað fyrir 44% fornleifarannsókna sem fram hafa farið á tímabilinu og engum skýrslum hefur verið skilað vegna 18% allra fornleifarannsókna á árunum 1990-2010.

Fjármögnun fornleifarannsókna varð mun auðveldari en áður þegar leið á þetta tímabil. Fyrsta skrefið á þeirri leið var tekið með þjóðminjalögum 1989 þar sem framkvæmdaraðila var nú skylt að kosta nauðsynlega rannsókn, en síðar bættust við fleiri og stærri rannsóknarsjóðir sem veittu styrki til verkefna á þessu sviði, þ.e. sjóðir eins og Kristnihátíðarsjóður árið 2001 og fornleifasjóður árið 2003. Auk þessa hefur aðgengi að erlendum rannsóknarsjóðum aukist til muna.

Stærsti hluti fjármagns til frjálsra fornleifarannsókna kemur úr ríkissjóði með beinum framlögum eða gegnum rannsóknarsjóði á vegum hins opinbera.

Tilkoma Kristnihátíðarsjóðs árið 2001 hafði mikil áhrif á umfang og eðli fornleifarannsókna á Íslandi. Lagt var í rannsóknir á ýmsum merkustu sögustöðum þjóðarinnar, sem sumir hverjir voru friðlýstir og áttu þannig að njóta ströngustu verndar. Rannsóknarstöðum sem tilgreindir voru í lögum um sjóðinn og styrkjum sjóðsins var bróðurlega skipt milli fyrirtækja og stofnana og lagt var af stað með viðamikil verkefni þrátt fyrir að sjóðurinn væri aðeins ætlaður til fimm ára. Mestu af fénu var varið til vettvangsrannsókna á árunum 2002-2006 og með viðbótarstyrkjum fjárlaganefndar og ýmissa rannsóknarsjóða hefur vettvangsrannsóknum einstakra rannsóknarverkefna Kristnihátíðarsjóðs verið haldið áfram til ársins 2012. Úrvinnslu verkefnanna er í fæstum tilvikum lokið og niðurstöður rannsókna hafa aðeins að takmörkuðu leyti verið kynntar. Fjármögnun úrvinnslu og frágangs rannsóknarverkefnanna hefur ekki tryggt að fullu.

Lok verkefna sem stofnað var til á vegum Kristnihátíðarsjóðs eru fortíðarvandi framtíðarinnar.

## Heimildaskrá

- Adolf Friðriksson og Anna Hermannsdóttir. (1998). *Fornleifar og stjórnsýsla*. Fjölrítuð skýrsla.
- Adolf Friðriksson, Hildur Gestsdóttir og Orri Vésteinsson. (1998). *Fornleifarannsóknir í Skálholti. Greinargerð og tillögur*. FS083-98111. Fornleifastofnun Íslands ses.
- Adolf Friðriksson og Orri Vésteinsson. (1998). *Um fornleifar á Þingvöllum* (fjölrit).
- Adolf Friðriksson (2004). *Kuml og samfélag*. Framvinduskýrsla 2003. FS241-03261. Fornleifastofnun Íslands ses.
- Adolf Friðriksson o.fl. (2006). *Þingminjar. Rannsóknir á fornum þingstöðum 2002-2006*. Framvinduskýrsla.
- Adolf Friðriksson (2011). *Hríshaimahundurinn*. FS478-03262. Fornleifastofnun Íslands ses.
- Bjarni F. Einarsson og Vilhjálmur Örn Vilhjálmsson (1990). Innlegg í umræðuna um íslenska fornleifafræði. *Morgunblaðið* 7.11.1990.
- Brynja Björk Birgisdóttir. (2005). *Forskningsfokur - Faglig program for forvaltningsvirksomheten ved Vitenskapsmuseet 2006-2008*. Fjölrítuð skýrsla.
- Fornleifavernd á Íslandi. Greinargerð með stefnu stjórnvalda 2006-2011. (Óútgefin drög).
- Framkvæmdasýsla ríkisins. (2012) *Alþingi. Fornleifauppgröftur á Alþingisreit*. Skilagrein. Janúar 2012.
- Frumvarp til fjárlaga 2003.
- Guðmundur Ólafsson og Steinunn Kristjánsdóttir (ritstj). (2009). *Endurfundir. Fornleifarannsóknir styrktar af Kristnihátíðarsjóði 2001-2005*. Reykjavík. Þjóðminjasafn Íslands.
- Guðrún Sveinbjarnardóttir. (2012). *Reykholt. Archaeological Investigations at a High Status Farm in Western Iceland*. Reykjavík. Þjóðminjasafn Íslands og Snorrastofa.
- Hæstiréttur. Dómur nr. 382/2003.
- Kærunefnd útboðsmála. Mál nr. 10/2008. Úrskurður.
- Kærunefnd útboðsmála. Mál nr. 10/2008B. Úrskurður.
- Lög um breytingu á Þjóðminjalögum, nr. 98/1994.
- Lög um menningarminjar nr. 80/2012.
- Lög um verndun fornmenja, nr. 40/1907.

Magnús Rafnsson og Ragnar Edvardsson (2009). *Foreign Whaling in Iceland Archaeological Excavations at Strákatangi in Hveravík, Kaldrananeshreppi 2008. Data Structure Report.* (NV 1-09) Náttúrustofa Vestfjarða.

Magnús Rafnsson og Ragnar Edvardsson (2010). *Foreign Whaling in Iceland Archaeological Excavations at Strákatangi in Hveravík, Kaldrananeshreppi 2009. Data Structure Report.* (NV 5-10) Náttúrustofa Vestfjarða.

Margrét Hermanns-Auðardóttir. (2002). Minjavernd á villigötum. *Morgunblaðið* 10.11.2002.

Orri Vésteinsson, Gavin Lucas, Kristborg Þórsdóttir og Ragnheiður Gló Gylfadóttir (ritstj.) (2011). *Upp á yfirborðið. Nýjar rannsóknir í íslenski fornleifafræði.* Fornleifastofnun Íslands ses.

Ragnheiður Traustadóttir og Douglas Bolender. (2002). *Hólarannsóknin 2002. Kolkuós í Skagafirði. Forkönnun og rannsóknaráætlun.* Fjölrituð skýrsla.

Ragnheiður Traustadóttir. (2004). *Fornleifarannsókn 2004. Hólum í Hjaltadal.* Framvinduskýrsla 1-2004. Hólarannsóknin.

Reglugerð um þjóðminjavörslu nr. 334/1998.

Reglugerð um fornleifasjóð nr. 35/2003.

Reglugerð fornleifasjóð nr. 74/2004.

Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna nr. 320/1990.

Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna nr. 157/1996.

Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna nr. 292/2002.

Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna nr. 390/2006.

Reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna nr. 411/2012.

Roberts, H. M. (2002). *Fornleifarannsókn á Gásam / Archaeological Research at Gásir, 2001. An Interim Report / Framvinduskýrsla.* FS163-01071. Fornleifastofnun Íslands ses.

Samkeppnislög nr. 8/1993.

Samkeppnisráð. 167. fundur. Ákvörðun nr. 19/2001.

Samkeppnisráð. 173. fundur. Ákvörðun nr. 30/2001.

Sigrún Ásmundsdóttir. (2009). Telja að FSÍ beiti lagalega og siðferðislega hæpnum aðferðum. *Morgunblaðið* 20.5.2009.

Sigurður Gylfi Magnússon 2007: *Sögustríð. Greinar og frásagnir um hugmyndafræði.* Reykjavík. Reykjavíkúráðakademían.

Skipulagsskrá fyrir þjóðhátíðarsjóð nr. 361/1977.



*Skrá um friðlýstar fornleifar*. Fyrsta útgáfa 1990. Fornleifanefnd.

Steinunn Kristjánsdóttir. (2012). *Sagan af klaustrinu á Skriðu*. Reykjavík. Sögufélag.

Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 3972/2003.

Umboðsmaður Alþingis. Mál nr. 4316/2005.

Viðtal v. Kristínu Huld Sigurðardóttur: Vernd í sátt við þjóðina. *Morgunblaðið*. 16.6.2002.

Þingskjal 1421. (1999-2000) Tillaga til þingsályktunar um Kristnihátíðarsjóð. Mál nr. 656.

Þingskjal 1344. (2000-2001) Nefndarálit menntamálanefndar. Mál nr. 233.

Þingskjal 413. (2003-2003) Skýrsla forsætisráðherra um starfsemi kristnihátíðarsjóðs 2001-2002. Mál nr. 339.

Þingskjal 697. (2006-2007) Þingsályktun um að leggja niður Þjóðhátíðarsjóð. Mál nr. 356.

Þingskjal 526. (2010-2011) Framhaldsnefndarálit 3. minni hluta fjárlaganefndar. Mál nr. 1.

Þjóðminjalög, nr. 52/1969.

Þjóðminjalög nr. 88/1989.

Þjóðminjalög nr. 107/2001.

## Viðaukar

### Styrkir Rannís

**Yfirlitstafla fylgir í pdf.**

Upphæðir styrkja eru ekki framreiknaðar. Til að minnka töfluna eru styrkir til sömu verkefna eða og undirverkefna færðir í sömu línu.



## Styrkir Fornleifasjóðs

### **Yfirlit fylgir í pdf.**

Upphæðir styrkja eru ekki framreiknaðar. Til að minnka töfluna eru styrkir til sömu verkefna eða og undirverkefna færðir í sömu línu.



## Styrkir Þjóðhátíðarsjóðs

Upphæðirnar eru framreiknaðar samkvæmt breytingum á neysluvísitölu (án húsnæðiskostnaðar). Meðaltal ársins, nema 2012, m.v. 1. jan. 2012 (Heimild: Hagstofa Íslands)

	Verkefni	Ár	Upphafleg styrkuppþæð	Framreiknaðar styrkuppþæðir
1	Af fastri styrkveitingu til Þjóðminjasafns Íslands nýttist í rannsókn að Stóru-Borg	1990	1.500.000	3.743.860
2	Af fastri styrkveitingu til Þjóðminjasafns Íslands nýttist í úrvinnslu Stóru-Borgar	1991	1.000.000	2.332.058
3	Skráning fornminja í íslenskum hraunhellum	1991	180.000	419.770
4	Af fastri styrkveitingu til Þjóðminjasafns Íslands nýttist í úrvinnslu Stóru-Borgar	1992	1.060.000	2.373.647
5	Af fastri styrkveitingu til Þjóðminjasafns Íslands var nýtt til leirkerarannsóknna Guðrúnar Sveinbjarnardóttur og forvörslu safngripa	1993	1.060.000	2.262.858
6	Birna Gunnarsdóttir – Þróun aðferða til verndar og viðhalds fornleifum	1996	50.000	100.798
7	Einar Sæmundssen – Uppmæling og rannsókn á tveimur gömlum görðum	1996	180.000	362.876
8	Viðgerð og endurhleðsla á sjóminjum í Flatey	2002	100.000	165.415
9	Fornleifavernd ríkisins – Viðgerð á legsteini	2002	150.000	248.123
10	Fornleifastofnun Íslands ses. – Teikning á gripum frá Stóru-Borg	2002	100.000	165.415
11	Meningarmiðstöð Hornarfjarðar – rannsókn að Hólmi í Nesjum (Fornleifafræðistofan ehf)	2002	150.000	248.123
12	Byggðasafn Reykjanesbæjar – Fornleifaskráning	2003	150.000	246.342
13	Náttúrurannsóknarstöðin við Mývatn – Kortlagning á garðlögum í Suður-Þingeyjarsýslu	2003	150.000	246.342
14	Fornleifavernd ríkisins – Viðgerð á legsteini	2003	150.000	246.342
15	Ferðamálasetur Íslands – Gásir, miðlun á náttúru og menningu	2003	200.000	328.456
16	Ómar Smári Ármannson - Úrvinnsla gagna um minjar á Reykjanesi	2004	150.000	241.252
17	Rúnar Leifsson - Úrvinnsla gagna frá rannsókn að Reyðarfelli á 7. áratugnum	2006	100.000	152.014
18	Byggðasafn Vestfjarða og Fornleifastofnun Íslands ses. - Rannsókn á Eyri við Skutulsfjörð	2007	600.000	889.906
19	Kirkjubæjarstofa - frágangur uppgraftarsvæðis á Kirkjubæjarklaustri (Fornleifafræðistofan ehf)	2007	500.000	741.588
20	Háskólinn á Hólum, Ragnheiður Traustadóttir – Rannsókn að Kolkuósi	2007	1.000.000	1.483.177
21	Skriðuklaustursrannsóknir, Steinunn Kristjánsdóttir – Rannsókn að Skriðuklaustri (Þjóðminjasafn Íslands)	2007	600.000	889.906
22	Arnfirðingafélagið – Rannsókn í Hringisdal (Fornleifastofnun Íslands ses)	2007	600.000	889.906

23	Gavin Lucas – Handbók um forngrípi frá 16.-19.aldar (Fornleifastofnun Íslands ses)	2007	500.000	741.588
24	Orri Vésteinnsson – gefa út rit ætluðu almenningi, nemendum og fræðimönnum um nýjar rannsóknir í íslenskri fornleifafræði	2007	700.000	1.038.224
25	Sveitarfélagið Vogar – Skráning minja sem eru í hættu vegna sjávarrofs	2007	200.000	296.635
26	Gamli kirkjugarðurinn á Svalbarði	2007	300.000	444.953
27	Náttúrurannsóknarstöðin við Mývatn – að kortleggja og flokka loftmyndir af garðlögum í S-Þingeyjarsýslu	2007	300.000	444.953
28	Reykholtskirkja – að greina ástand og lagfæra gamla legsteina í Reykholti	2007	600.000	889.906
29	Fornleifadeild Byggðasafns Skagfirðinga, Guðný Zoëga – til útgáfu vegna rannsókna að Keldudal	2008	150.000	198.283
30	Háskólinn á Hólum, Ragnheiður Traustadóttir – Rannsókn að Kolkuósi	2008	600.000	793.135
31	Fornleifavernd ríkisins – framhald rannsókna á Vestdalsheiði	2008	400.000	528.757
32	Minjasafnið á Akureyri – Frágangur og varðveisla tófta að Gásam (Fornleifastofnun Íslands ses.)	2008	600.000	793.135
33	Byggða- og bæjarbókasafn Ölfuss – Rannsóknir og miðlun heimilda um verbúðarleifar	2008	500.000	660.946
34	Fornleifavernd ríkisins – Uppmæling á minjum í Þjórsárdal	2008	400.000	528.757
35	Fornleifavernd ríkisins – Viðgerð á forskála fjárhellis	2008	400.000	528.757
36	Fornleifastofnun Íslands ses. – Rannsóknir í Þegjandadal	2008	400.000	528.757
37	Albína Hulda Pálsdóttir – Rannsókn á ruslahaugi í Flatey (Fornleifastofnun Íslands ses)	2008	300.000	396.567
38	Þjóðminjasafn Íslands, Guðmundur Ólafsson – Úrvinnsla gagna frá konungsgarði á Bessastöðum	2008	750.000	991.419
39	Kirkjubæjarstofa – Endurgera rústir	2008	500.000	660.946
40	Guðrún Sveinbjarnardóttir – Úrvinnsla á kirkjum Reykholts	2009	500.000	569.228
41	Fornleifafélag Dalamanna og Barðstrendinga - Skráning fornleifa í Oddbjarnarskeri (Fornleifastofnun Íslands ses)	2009	400.000	455.382
42	Framfarafélag Snæfellsbæjar – Lagfæring á Gufuskálavör (friðlýst fornleif)	2009	300.000	341.537
43	Skriðuklaustursrannsóknir, Steinunn Kristjánsdóttir – Úrvinnsla gagna úr rannsókn að Skriðuklaustri (Þjóðminjasafn Íslands)	2009	1.000.000	1.138.456
44	Fornleifavernd ríkisins – Gera handbók um verndun minja	2009	400.000	455.382
45	Þjóðminjasafn Íslands, Guðmundur Ólafsson – Teikningar frá konungsgarði á Bessastöðum	2009	600.000	683.074

46	Byggðasafn Árnesinga, Margrét Hallmundsdóttir – úrvinnsla og greining gripasafns frá Þingvallakirkju	2010	500.000	529.522
47	Háskólinn á Hólum, Ragnheiður Traustadóttir – Rannsókn að Kolkuósi	2010	500.000	529.522
48	Hið íslenska fornleifafélag, Elín Ósk Hreiðarsdóttir – Þýðing á bók um perlur á ensku	2010	400.000	423.617
49	Minjasafn Austurlands – Frágangur rannsóknarsvæðis að Þórarinsstöðum í Seyðisfirði	2010	300.000	317.713
50	Hið Þingeyska fornleifafélag – Miðlun fornleifarannsóknna í Þegjandadal	2010	300.000	317.713
51	Þjóðminjasafn Íslands, Guðmundur Ólafsson – Úrvinnsla teikninga frá Bessastaðarannsókninni	2010	500.000	529.522
52	Keldudalur – endurhlaða veggi 10.aldar fjóss	2010	250.000	264.761
53	Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Margrét Hallmundsdóttir - Skrá fornleifar í Þingvallarþjóðgarði í gagnagrunn	2011	1.000.000	1.019.788
54	Skriðuklaustursrannsóknir, Steinunn Kristjánsdóttir – Úrvinnsla gagna úr rannsókn að Skriðuklaustri (Þjóðminjasafn Íslands)	2011	800.000	815.830
55	Ragnheiður Traustadóttir – Rannsókn að Kolkuósi	2011	500.000	509.894
56	Hjörleifur Guttormson – Skrá fornminjar og lífríki í Seley	2011	400.000	407.915
57	Fornleifastofnun Íslands ses., Kristborg Þórsdóttir - Afla upplýsinga um eyðibygginga við Hekklurætur, aldur hennar og eyðingu og að þróa vandaða rannsóknaráætlun.	2011	600.000	611.872
58	Fornleifastofnun Íslands ses., Lilja Björk Pálsdóttir - Mæla upp þau mannvirki sem sjáanleg eru og gera kort á Gufuskálum	2011	400.000	407.915
59	Byggðasafn Reykjanesbæjar Sigrún Ásta Jónsdóttir - Vinna að síðari áfanga fornleifarannsóknna á landnámsskála í Höfnum í Reykjanesbæ (Fornleifafræðistofan ehf)	2011	700.000	713.851
60	Fornleifaskóli barnanna – skrá gps hnit	2011	400.000	407.915