

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um Náttúrufræðistofnun.

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, Vinum íslenskrar náttúru, Félagi íslenskra náttúrufræðinga, Norðurþingi, Þingeyjarsveit, Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, Samtökum náttúrustofa og Náttúrurannsóknastöðinni við Mývatn.

Nefndinni bárust ellefu umsagnir sem aðgengilegar eru á síðu málsins á vef Alþingis, auk minnisblaða frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og kjara- og mannauðssýslu ríkisins.

Umfjöllun nefndar.

Almennt.

Með frumvarpinu er lagt til að Landmælingar Íslands og Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn (RAMÝ) verði hluti af Náttúrufræðistofnun Íslands og að stofnunin muni framvegis bera heitið Náttúrufræðistofnun. Tillagan á sér nokkurn aðdraganda og er hluti af frekari endurskipulagningu á stofnanakerfi umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis. Sameining stofnanna hefur það að markmiði að einfalda stofnanaumgjörð sem er í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar. Er frumvarpið liður í því að efla faglegt starf á sviði gagnaöflunar, rannsókna, kortlagningar og vöktunar á náttúru Íslands. Almennt voru umsagnaraðilar jákvæðir um efni frumvarpsins og telur nefndin að frumvarpið feli í sér jákvæð skref í átt að framangreindum markmiðum.

Frumvarpið felur í sér nokkrar breytingar á núverandi lagaumgjörð. Lagt er til að lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, falli úr gildi og að í stað þeirra verði sett ný heildarlög um Náttúrufræðistofnun. Þá er lagt til að ákvæði laga um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006, falli úr gildi en færist að mestu inn í ný heildarlög. Auk þess eru lagðar til breytingar á lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004, og að felld verði brott ákvæði um RAMÝ þar sem gert er ráð fyrir að hún verði starfrækt undir væng Náttúrufræðistofnunar.

Yfirstjórn og hlutverk stofnunarinnar (1. gr.).

Í 1. gr. frumvarpsins er fjallað um yfirstjórn og hlutverk stofnunarinnar. Kemur þar fram að stofnunin sé ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra og stundi undirstöðurannsóknir á náttúru Íslands, vinni staðfræðilegar og landfræðilegar grunnupplýsingar um Ísland og reki náttúrurannsóknastöð við Mývatn. Þá er gert ráð fyrir því að sameinuð stofnun hafi að meginstefnu sama hlutverk og verkefni og þær stofnanir sem sameinast, sbr. greinargerð með frumvarpinu.

Við umfjöllun um málið fyrir nefndinni voru gerðar athugasemdir við ákvæðið. Í umsögn Vina íslenskrar náttúru kemur fram að túlka megi ákvæðið sem svo að Náttúrufræðistofnun verði ekki sjálfstæð ríkisstofnun og lagt til að ákvæðinu verði breytt til fyrra horfs.

Nefndin bendir á að stjórnvöld verða ekki talin sjálfstæð nema af því megi leiða við túlkun viðkomandi laga. Með frumvarpi þessu er ekki lagt til að Náttúrufræðistofnun verði sjálfstæð stofnun heldur stofnun undir yfirstjórn ráðherra, sbr. 1. mgr. 1. gr., og þar af leiðandi stofnun sem heyrir undir boðvald ráðherra. Telur nefndin að rök standi ekki til þess að gera breytingar í þá veru að stofnunin verði sjálfstæð ríkisstofnun enda sjálfstæðar ríkisstofnanir undantekning frá þeirri ráðherrastjórnsýslu sem hér ríkir þar sem yfirstjórn er í höndum ráðherra sem ber ábyrgð á stjórnarframkvæmd gagnvart Alþingi.

Forstjóri o.fl. (2. gr.).

Með ákvæði 2. gr. frumvarpsins er lagt til að forstjóri stofnunarinnar verði skipaður af ráðherra til fimm ára í senn og skuli hann hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi. Forstjóri skuli annast rekstur stofnunarinnar og bera ábyrgð á starfsemi eftir því sem er nánar tilgreint í ákvæðinu. Þær ábendingar og umsagnir sem bárust nefndinni viðvíkjandi ákvæðinu vörð- uðu fyrst og fremst að ekki sé áskilið að forstjóri skuli hafa menntun á starfssviði stofnunarinnar, þ.e. náttúrufræði.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram það sjónarmið að nægjanlegt þyki að forstjóri stofnunarinnar hafi háskólamenntun sem nýtist í starfi, sem veiti ákveðinn sveigjanleika við skipun hans. Skýrt sé samkvæmt ákvæðum frumvarpsins að forstjóri beri ábyrgð á starfsemi og rekstri Náttúrufræðistofnunar, sem er meginhlutverk hans.

Nefndin telur í þessu samhengi rétt að taka fram að með þeirri sameiningu sem lögð er til verður ný stofnun óhjákvæmilega nokkuð stærri að umfangi, til að mynda hvað varðar starfsmannafjölda. Því sé mikilvægt að forstjóri stofnunarinnar hafi einnig þekkingu eða reynslu á sviði stjórnunar. Eftir sem áður sé mikilvægt að forstjóri hafi háskólamenntun og/eða þekkingu á verkssviði stofnunarinnar. Nefndin telur að ákveðið jafnvægi hvað þetta varðar sé æskilegt og muni fagþekking á verkefnum stofnunarinnar vafalaust nýtast við stjórnun hennar.

Verkefni (3. gr.).

Fyrir nefndinni var fjallað um verkefni Náttúrufræðistofnunar en í 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins er í 18 töluliðum mælt fyrir um aðalverkefni stofnunarinnar eins og þau eru tilgreind í annars vegar 4. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur og hins vegar að nokkru í 4. gr. laga um landmælingar og grunnkortagerð. Þó er 1. mgr. 4. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur ekki tekin upp í frumvarpið en þar segir að stofnunin skuli stunda undirstöðurannsóknir í dýrafræði, grasafræði og jarðfræði landsins og annast skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands. Einnig skuli hún varðveita niðurstöður og eintök í fræðilegum söfnum er veiti sem best yfirlit um náttúru landsins. Efnislega er í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins að nokkru kveðið á um sambærileg verkefni, þ.e. undirstöðurannsóknir á náttúru Íslands. Hið almenna ákvæði 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins felur í sér að stofnunin sé ráðuneytinu til ráðgjafar á fagsviðum stofnunarinnar, sbr. orðalag 1. tölul. 4. gr. í lögum um landmælingar og grunnkortagerð. Einnig segir þar að stofnunin skuli í starfsemi sinni vinna að lögbundnum markmiðum og stefnu stjórnvalda hverju sinni. Þá er kveðið á um að Náttúrufræðistofnun skuli eiga faglegt samstarf við stofnanir, háskóla, fyrirtæki og alþjóðleg samtök í samræmi við verkefni stofnunarinnar, sbr. einnig orðalag 7. tölul. 4. gr. í lögum um landmælingar og grunnkortagerð. Nefndin telur mikilvægt og nauðsynlegt að sú samvinna og það faglega samstarf sem stofnunin á við framangreinda aðila haldi áfram að vaxa og dafna eftir sameiningu.

Náttúrufræðisráðgjafi (RAMÝ) (4. gr.).

Með 4. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að Náttúrufræðistofnun muni starfrækja Náttúrufræðisráðgjafina við Mývatn (RAMÝ) sem stundar rannsóknir á náttúrufari Mývatns- og Laxárvæðisins og aflar vísindalegrar þekkingar sem nýtist við verndun svæðisins í víðum skilningi. Jafnframt verði ráðherra heimilt að setja reglugerð um starfsemina, sbr. 6. tölul. 10. gr. frumvarpsins. Nú starfar RAMÝ á grundvelli IV. kafla laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004, nánar tiltekið 7. og 8. gr. laganna. Hugmyndin að sameiningu Náttúrufræðistofnunar og RAMÝ á sér nokkuð langan aðdraganda. Árið 2014 var skipaður starfshópur sem fékk það hlutverk að vinna frumathugun á samlegð stofnana á sviði rannsókna og vöktunar. Var bent á að verkefni RAMÝ ættu mikla samleið með verkefnum Náttúrufræðistofnunar Íslands og m.a. lagt til að rannsóknastöðin yrði áfram við Mývatn án breytinga á starfsemi en hún nyti ávinnings af því að vera hluti af stærri stofnun.

Fyrir nefndinni var sameiningu RAMÝ við nýja stofnun bæði fagnað og hún gagnrýnd. Í umsögnum Samtaka náttúrustofa og Náttúrustofu Norðausturlands er lagt til að hætt verði við sameiningu og fremur horft til samstarfs við og samlegðar með náttúrustofu landshlutans enda sé verkefnið svæðisbundið. Ekki sé sjálfgefið að ríkið reki náttúrufræðisráðgjafi við Mývatn sem sé hluti af stórríkisstofnun og lögð áhersla á að hún starfi sjálfstætt. Í umsögn Þingeyjarsveitar er lögð áhersla á að starfsemi RAMÝ muni hafa fast aðsetur í Mývatnssveit og að forstöðumaður hennar sitji þar. Sveitarfélagið bendir á að rannsóknastöðin hafi nýverið flutt í nýtt húsnæði í Gíg og hvetur það stjórnvöld til að efla starfsemi við Mývatn enda sé húsnæði til rannsókna þar til fyrirmyndar með sameiginlegri aðstöðu stofnana. Náttúrustofa Norðausturlands og Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra taka undir umsögn Þingeyjarsveitar og leggja áherslu á að RAMÝ hafi fast aðsetur í Mývatnssveit þar sem forstöðumaður hennar sitji.

RAMÝ hefur staðið fyrir vöktun og rannsóknum við Mývatn í um fimm áratugi, allt frá því að lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 36/1974, tóku gildi. Nefndin telur vert að minna á að sú lagasetning var hluti af samningi um lok deilu ríkisins og landeigenda um fyrirhugaða virkjun Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Í greinargerð með frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar segir að mikilvægt sé að sá samningur sé virtur og tekur nefndin undir það sjónarmið. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 97/2004, sem felldu brott lög nr. 36/1974, segir að Mývatns- og Laxárvæðið sé mikill fjársjóður fyrir náttúrufræðinga. Á þeim tíma hafði RAMÝ staðið fyrir vöktun á Mývatni í um aldarfjórðung og þær rannsóknir sagðar einstakar í veröldinni. Nefndin tekur undir það sem segir í greinargerðinni um að brýnt sé að tryggð verði samfella í náttúruvöktun stöðvarinnar og að vísinda- og fræðastarf það sem rannsóknastöðin sinni haldi þar áfram. Telur nefndin að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu séu til bóta. Þó sé ástæða til að undirstrika að þeim mikilvægu verkefnum sem stofnunin sinnir nú verði áfram sinnt hjá nýrri stofnun, og verða áfram bundin í lög. Þá telur nefndin með vísan til þess sem rakið hefur verið rétt að ítreka mikilvægi þess að þótt ýmis stöðþjónusta geti verið veitt á vegum Náttúrufræðistofnunar verði starfsstöð náttúrufræðisráðgjafa, rétt eins og RAMÝ, að meginstefnu áfram við Mývatn. Enda verði starfsemin áfram lögbundin, sem eðli málsins samkvæmt felur í sér að starfsemin skuli vera í Mývatnssveit.

Náttúrustofur (5. gr.).

Nefndin fjallaði um starfsemi náttúrustofa en í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að II. kafli í lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, er kveður á um starfsemi náttúrustofa, sbr. 9.–14. gr. laganna, verði til einföldunar færður undir eina lagagrein sem hafi fyrir-sögnina Náttúrustofur. Ekki eru lagðar til efnislegar breytingar á ákvæðunum.

Í umsögn Samtaka náttúrustofa segir að ekki virðist við gerð frumvarpsins hafa verið tekið mið af þingsályktun um náttúrustofur, nr. 44/150 (þskj. 1973, 103. mál á 150. löggjafarþingi). Þar var ráðherra falið að koma á fót starfshópi sem skyldi meta reynslu af starfi náttúrustofa og kanna hvort hagkvæmt væri að þær tækju formlega að sér fleiri svæðisbundin verkefni en nú. Þá gagnrýna samtökin samráðsleysi við frumvarpsgerðina og telja að til þeirra hafi átt að leita formlega eftir sjónarmiðum.

Nefndin tekur undir framangreind sjónarmið og telur að viðeigandi hefði verið að leita til hagaðila, þ.e. náttúrustofa, við frumvarpsgerðina enda varðar efni frumvarpsins náttúrustofur með beinum hætti. Rétt er að starfshópurinn var ekki stofnaður í samræmi við framangreinda þingsályktun, sbr. skýrslu forsætisráðherra um framkvæmd áætlana Alþingis frá árinu 2022 (þskj. 474 á yfirstandandi löggjafarþingi). Í skýrslunni er þó bent á að náttúrustofur hafi fengið aukið hlutverk við vöktun náttúruverndarsvæða og fuglategunda. Verkefni eru skilgreind í samningum Náttúrufræðistofnunar Íslands við hverja náttúrustofu og unnin í samstarfi við Umhverfisstofnun og Vatnajökulspjóðgarð. Einnig fela verkefni í sér samræmingu gagna sem aflað er í vöktun og hafa þessi verkefni styrkt náttúrustofur og tengsl við bæði ráðuneytið og stofnanir þess.

Starfsfólk Náttúrufræðistofnunar (ákvæði til bráðabirgða).

Lagt er til ákvæði til bráðabirgða þar sem mælt er fyrir um að starfsfólk Landmælinga Íslands og Náttúruvannsóknastöðvarinnar við Mývatn, sem verður í starfi við gildistöku laganna, verði starfsfólk Náttúrufræðistofnunar með sömu ráðningarkjörum og áður giltu hjá þeim stofnunum.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að þessi leið feli í sér að störfín verði ekki lögð niður heldur flutt til annarrar stofnunar, þ.e. Náttúrufræðistofnunar, sem taki yfir ráðningarsamninga þess starfsfólks sem flyst til hennar. Almennt sé ekki gert ráð fyrir því að samþykkt frumvarpsins hafi áhrif á kjör og réttindi starfsfólks. Fram kom við umfjöllun um málið að orðalag ákvæðisins endurspegli ekki það sem fram kemur í greinargerð.

Nefndin bendir á að við gildistöku laganna mun um réttarvernd starfsfólks Náttúrufræðistofnunar fara eftir lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Leggur nefndin áherslu á að gert sé ráð fyrir því að starfsfólk muni halda réttindum sínum við sameiningu stofnananna, þar með talið orlofsrétti. Við sameiningu sé þó ekki útilokað að innra skipulag taki breytingum en komi til þess gildi ákvæði framangreindra laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Breytingartillögur nefndarinnar.

Reglugerðarheimild (10. gr.).

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði með reglugerð heimilt að setja nánari ákvæði um verkefni og starfsemi Náttúrufræðistofnunar að fengnum tillögum forstjóra, þar með talið um náttúrustofur.

Í umsögnnum Náttúrustofu Austurlands og Samtaka náttúrustofa er gagnrýnt að forstjóra Náttúrufræðistofnunar verði falið að skila tillögu til ráðherra um verkefni og starfsemi náttúrustofa. Náttúrustofur séu sjálfstæðar rekstrareiningar í eigu sveitarfélaga lögum samkvæmt og ekki sé gert ráð fyrir breytingu þar á í frumvarpinu. Því sé óeðlilegt að forstjóra sameinadrar stofnunar verði færð þau völd að geta gert tillögu um verkefni þeirra og starfsemi.

Nefndin bendir á að skv. 16. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur getur ráðherra með reglugerð sett nánari ákvæði um skipulag og starfsemi náttúrustofa. Reglugerðir hafa verið settar um hverja og eina náttúrustofu á grundvelli ákvæðisins og leggur

nefndin áherslu á að verði frumvarpið samþykkt verði slíkar reglugerðir ekki settar nema að undangengnu samráði við viðkomandi sveitarfélög og í samræmi við þann samning sem gerður er við sveitarfélög um starfrækslu náttúrustofa, sbr. 9. gr. núgildandi laga. Í 2. málsl. þess ákvæðis segir að náttúrustofur og stofnunin skuli hafa með sér samvinnu samkvæmt nánari ákvörðun þeirra hverju sinni. Orðalag 9. gr. er fært nær óbreytt inn í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins og því verður að telja að ekki sé gert ráð fyrir breytingu á því samstarfi.

Við umfjöllun um málið í nefndinni komu fram ábendingar frá ráðuneytinu um breytingu á 10. gr. sem snúa að því að í stað 5. tölul. 1. mgr. ákvæðisins komi ný málsgrein þar sem mælt verði fyrir um að stað í forstjóra geti ráðherra með reglugerð kveðið nánar á um skipulag og starfsemi náttúrustofa. Þá leggur nefndin til breytingu á 1. mgr. þess efnis að tillögur um nánari útfærslu ákvæða í reglugerð komi frá stofnuninni sem slíkri í stað forstjóra.

Gildistaka (11. gr.).

Í 11. gr. segir að lögin öðlist gildi 1. janúar 2024. Þar sem það tímamark er liðið leggur nefndin til að lögin öðlist gildi 1. júlí 2024.

Ákvæði til bráðabirgða.

Hinn 16. desember 2023 samþykkti Alþingi lög um breytingu á lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur og lögum um landmælingar og grunnkortagerð (þskj. 782 á yfirstandandi löggjafarþingi), sbr. lög nr. 97/2023. Þegar frumvarpið var flutt af meiri hluta nefndarinnar í desember lá fyrir að það frumvarp sem er hér til umfjöllunar yrði ekki lögfest fyrir árslok 2023. Það þýddi að ekki yrði í lögum heimild fyrir ráðherra til að setja forstjóra tímabundið yfir Náttúrufræðistofnun Íslands og Landmælingar Íslands. Með samþykkt frumvarpsins bættist sitt hvort bráðabirgðaákvæðið við lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur og lög um landmælingar og grunnkortagerð þar sem kveðið var á um að ráðherra yrði heimilt að framlengja setningu forstjóra Náttúrufræðistofnunar Íslands og Landmælinga Íslands tímabundið til 30. september 2024. Í ljósi þess leggur nefndin til að 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpi þessu falli brott en að þau ákvæði sem færð voru inn í lögin í lok árs 2023 haldi gildi til þess tímamarks sem ákveðið var. Önnur ákvæði laganna falli brott líkt og lagt er til í frumvarpinu.

Við meðferð málsins bærust nefndinni ábendingar um viðbætur við frumvarpið. Snertu þær ákvæði um auglýsingaskyldu í 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Leggur nefndin til breytingar í þá veru að nýrri stofnun verði ekki skylt að auglýsa störf þeirra starfsmanna sem verða starfsmenn nýrrar stofnunar.

Heiti laganna.

Verði frumvarpið samþykkt verður heiti laganna lög um Náttúrufræðistofnun en heiti gildandi laga er lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur. Samtök náttúrustofa og Náttúrustofa Norðausturlands gera í umsögnnum sínum athugasemd við að orðið „náttúrustofur“ komi ekki fram í lögum þar sem fjallað er um starfsemi náttúrustofa. Með því sé gert lítið úr vægi þeirra og starfsemi, auk þess sem eðlismunur sé á starfsemi Náttúrufræðistofnunar og náttúrustofa. Nefndin fellst á það sjónarmið og leggur til að orðinu „náttúrustofur“ verði aukið við heiti laganna.

Þá leggur nefndin til lagatæknilegar breytingar sem þarfnast ekki skýringa.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 10. gr.
 - a. Í stað orðsins „forstjóra“ í 1. mgr. komi: stofnunarinnar.
 - b. 5. tölul. 1. mgr. falli brott.
 - c. Á eftir 2. mgr. komi ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er með reglugerð heimilt að setja nánari ákvæði um skipulag og starfsemi náttúrustofa.
2. Við 11. gr.
 - a. Í stað dagsetningarinnar „1. janúar 2024“ í 1. másl. komi: 1. júlí 2024.
 - b. 2. og 3. másl. orðist svo: Við gildistöku laga þessara falla úr gildi 1.–17. gr. laga um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, og 1.–10. gr. ásamt ákvæði til bráðabirgða I laga um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006. Lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, nr. 60/1992, og lög um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006, falla úr gildi 1. október 2024 og frá sama tíma eru embætti forstjóra Landmælinga Íslands og forstöðumanns Náttúrufræðistofnunarinnar við Mývatn lögð niður.
3. Við 12. gr.
 - a. Í stað orðanna „lögum um Náttúrufræðistofnun“ í efnismálsgreinum b- og d-liðar 6. tölul. og efnismálsgrein 14. tölul. komi: lögum um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur.
 - b. Í stað orðanna „laga um Náttúrufræðistofnun“ í c-lið 7. tölul. komi: laga um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur.
 - c. Í stað orðanna „lög um Náttúrufræðistofnun“ í b- og d-lið 18. tölul. komi: lög um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur.
 - d. Við efnismálsgrein d-liðar 18. tölul. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Af hverju dýri skal greiða sérstakt gjald til þess að standa undir vöktun stofnsins og ákveður ráðherra upphæð gjaldsins, sbr. 3. mgr.
4. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða orðist svo:

Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda ekki um ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði.
5. Fyrirsögn frumvarpsins verði: **Frumvarp til laga um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur.**

Alþingi, 3. maí 2024.

Bjarni Jónsson,
form.

Njáll Trausti Friðbertsson,
frsm.

Vilhjálmur Árnason.

Andrés Ingi Jónsson.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Ingibjörg Isaksen.

Orri Páll Jóhannsson.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.

Þórunn Sveinbjarnardóttir.