

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um Náttúruverndar- og minjastofnun.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin fjallaði um málið og fékk á sinn fund gesti frá þjóðgarðinum á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarði, Minjastofnun Íslands, Umhverfisstofnun og Landvernd. Nefndinni bárust sautján erindi og umsagnir sem eru aðgengileg á vef Alþingis.

#### Umfjöllun nefndarinnar.

##### Almennt.

Með frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót nýrri Náttúruverndar- og minjastofnun sem taki við starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum, Minjastofnunar Íslands og þess hluta Umhverfisstofnunar er lýtur að náttúruvernd og veiðistjórnun.

Frumvarpið er liður í stofnanabreytingum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis. Breytingarnar miða að einfaldara stofnanakerfi með öflugri vinnustöðum, bættri þjónustu, eflingu þekkingar- og lærdómssamfélags og fjölgun starfa á landsbyggðinni. Frumvarpið byggist á frumathugun sem unnin var í samvinnu við forstöðumenn og starfsfólk stofnana. Athuginin leiddi m.a. í ljós mikla samlegð verkefna sem ríkið sinnir innan þjóðgarða og á öðrum friðlýstum svæðum. Þá kom einnig fram að sóknarfæri fælust í því að samþætta ferli og uppbyggingu, annars vegar við vörslu menningarminja og hins vegar í náttúruvernd.

Að mati meiri hluta nefndarinnar mun hin nýja stofnun vera betur í stakk búin til að sinna þeim verkefnum sem nú eru á hendi Vatnajökulsþjóðgarðs og þess hluta Umhverfisstofnunar er lýtur að náttúruvernd. Hins vegar, eins og síðar er rakið, telur meiri hlutinn ekki rétt að þjóðgarðurinn á Þingvöllum og Minjastofnun Íslands heyri undir hina nýju stofnun. Í ljósi þeirra breytinga mun stofnunin fá heitið Náttúruverndarstofnun.

##### Málefni starfsfólks.

Í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að allt starfsfólk Umhverfisstofnunar og Vatnajökulsþjóðgarðs, sem hefur sinnt þeim verkefnum sem munu heyra undir nýja Náttúruverndar- og minjastofnun, njóti forgangs um þau störf sem verða til með nýrri stofnun. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tilgangur frumvarpsins sé fyrst og fremst að koma á fót faglega sterkri stofnun og sé ávinningur margþættur. Markmiðið er ekki að fækka störfum heldur megi gera ráð fyrir því að tilkoma nýrrar stofnunar leiði í ljós aukinn fjölbreytileika starfa. Því er lagt til að störfin verði lögð niður og það starfsfólk sem hafi sinnt þeim hafi þá forgang um það að ráða sig í nýtt starf hjá Náttúruverndarstofnun.

Þegar stofnun er lögð niður þarf að taka afstöðu til þess hvernig fara á með málefni starfsfólks hennar við niðurlagningu. Almennt er talið að þrjár leiðir séu færar. Í fyrsta lagi að leggja öll störf niður og auglýsa ný störf. Í öðru lagi að leggja öll störf niður og tryggja starfsfólki forgang um ný störf. Í þriðja lagi að leggja ekki niður störf heldur flytja þau til annarrar stofnunar með yfirtöku ráðningarsamninga. Ef fleiri en ein leið ná því markmiði

sem að er stefnt með niðurlagningu stofnunar er rétt að velja þá leið sem er minnst íþyngjandi gagnvart starfsfólki stofnunarinnar.

Ný Náttúruverndarstofnun mun taka við þeim verkefnum Vatnajökulsþjóðgarðs og hluta af starfsemi Umhverfisstofnunar sem lúta að náttúruvernd og veiðistjórnun. Við samþykkt frumvarpsins mun í kjölfar ráðningar nýs forstjóra hefjast stefnumótun fyrir hina nýju stofnun. Í henni felst að móta nýja framtíðarsýn, meginmarkmið og áherslur nýrrar stofnunar. Þá verður nýtt skipurit útbúið og samhliða skýrist hvernig ný störf eru samsett. Afurð stefnumótunarinnar getur því óhjákvæmilega leitt til breytinga á störfum. Ekki er gert ráð fyrir því að starf verði auglýst nema starfsfólk viðkomandi stofnana þiggi það ekki eða það samræmist ekki þeirri þekkingu eða færni sem er til hjá starfsfólki. Forstjóri nýrrar stofnunar mun fá í hendur greinargerð frá mannauðshópi stofnanabreytinga, þar sem lagt er mat á stöðu mannauðsmála þeirra stofnana sem mynda nýja stofnun, og tillögur að aðgerðum í mannauðsmálum. Að mati meiri hluta nefndarinnar er rétt að fara þá leið sem lögð er til í frumvarpinu. Leggur meiri hlutinn áherslu á að við áframhaldandi vinnu við undirbúning að sameiningu þessara stofnana verði hagar starfsfólks þar hafður að leiðarljósi svo að samfella verði í þeim verkefnum sem nýrri stofnun eru falin.

Í umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarpið kemur fram það mat stofnunarinnar að óljóst sé hvort starfsfólk haldi áunnum orlofsréttindum sínum í nýju starfi hjá Náttúruverndarstofnun. Í minnisblaði ráðuneytisins 25. mars 2024 í 585. máli á yfirstandandi lög-gjafarþingi kemur fram að starfsfólk stofnana haldi rétti til orlofs þótt það hætti störfum við eina stofnun og hefji störf við aðra. Meiri hlutinn beinir því til ráðuneytisins að gætt verði sérstaklega að kjarasamningsbundnum réttindum starfsfólks sem hlýtur ráðningu í ný störf við hina nýju stofnun.

### **Breytingartillögur.**

#### *Þjóðgarðurinn á Þingvöllum.*

Með frumvarpinu er sem áður segir lagt til að þjóðgarðurinn á Þingvöllum heyri undir nýja stofnun. Að mati meiri hluta nefndarinnar getur margvíslegan ávinning leitt af þeirri sameiningu, í henni geta falist tækifæri og aukin samlegð skyldra verkefna. Styrk stoðþjónusta málaflokksins í heild skiptir sköpum að mati meiri hluta nefndarinnar að því er varðar mannauðsmál og verklegar framkvæmdir svo að dæmi séu tekin, enda er þjóðgarðurinn einn fjölsóttasti ferðamannastaður landsins. Hins vegar telur meiri hlutinn að sjónarmið um stöðu Þingvalla sem friðlýsts helgistaðar allra Íslendinga vegi þungt. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er elsti þjóðgarður Íslendinga og hefur ómetanlegt menningarlegt gildi í ljósi sögunnar en ekki síst með tilliti til einstaks náttúrufars. Sérstaða þjóðgarðsins endurspeglast jafnframt í lögum sem um hann gilda en þar segir að hið friðlýsta land skuli vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Meiri hlutinn telur að falla eigi frá þeirri tillögu að sinni að þjóðgarðurinn á Þingvöllum skuli heyra undir hina nýju stofnun og leggur til breytingar þess efnis. Meiri hlutinn hvetur ráðuneytið og Alþingi til að skoða tækifæri sem í því geta falist að þjóðgarðurinn á Þingvöllum verði hluti af nýrri stofnun sem fari með umsjón og rekstur friðlýstra svæða á Íslandi.

#### *Málefni minjaverndar.*

Með frumvarpinu er lagt til að ný stofnun taki við starfsemi Minjastofnunar Íslands. Að mati meiri hluta nefndarinnar er verndun menningarminja mikilvægur hluti af varðveislu menningarsögu þjóðarinnar. Því er mikilvægt að búið sé vel að skipulagi minjaverndar og styðja þarf við aukna menntun og fræðslu um þennan mikilvæga málaflökk. Málaflöknum

hefur hins vegar ekki verið gert nægilega hátt undir höfði hér á landi og hefur hann lengi staðið frammi fyrir ýmsum áskorunum. Eins og fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnstýslu fornleifaverndar frá árinu 2018 hafa tíðar lagabreytingar og flutningur Minjastofnunar Íslands milli ráðuneyta haft raskandi áhrif á starfsemi stofnunarinnar og breytingar á stjórnskipulagi valdið truflunum á stefnumótunarvinnu. Í skýrslu umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis um minjavernd frá árinu 2023 er að finna frekari umfjöllun um þær áskoranir og hindranir sem minjavernd hefur staðið frammi fyrir.

Af greinargerð með frumvarpinu er ljóst að meginrök fyrir því að leggja Minjastofnun Íslands niður og færa verkefni hennar til nýrrar stofnunar eru smæð hennar. Með því að flytja verkefni til nýrrar stofnunar megi færa meira fjármagn úr stoðþjónustu í málaflokk menningarminja. Meiri hlutinn getur tekið undir það sjónarmið að almennt sé mikilvægt að starfsemi hins opinbera sé skilvirk og að leitað sé leiða til að gera hana betri og hagkvæmari en smærri stofnanir eru almennt óhagstæðar í rekstrarlegu tilliti eins og Ríkisendurskoðun hefur bent á. Meiri hlutinn telur þó að í frumvarpinu séu ekki nægilega rík fagleg rök fyrir niðurlagningu Minjastofnunar Íslands. Þótt ekki sé útilokað að tækifæri kunni að felast í því fyrir minjavernd að vera hluti af stærri og þverfaglegri heild verður að gæta að sérstöðu minjaverndar. Að mati meiri hluta nefndarinnar og í ljósi umsagna sem henni bárust þarfnast þáttur minjaverndar ítarlegri skoðunar áður en ákvörðun um stjórnskipulag minjaverndar verður tekin. Leggur því meiri hlutinn til breytingar þess efnis að starfsemi Minjastofnunar Íslands verði ekki færð til hinnar nýju stofnunar að sinni. Meiri hlutinn beinir því til ráðherra að taka til nánari skoðunar stöðu minjaverndar, m.a. með hliðsjón af fyrrnefndri skýrslu um minjavernd og í ljósi sjónarmiða sem nefndinni voru tjáð um möguleg áhrif samvinnu á milli Minjastofnunar Íslands og annarra menningarstofnana í heild eða að hluta. Mikilvægt er að fá skýra mynd af stöðu minjaverndar og hvernig megi mæta þeim áskorunum sem hún stendur frammi fyrir. Þá brýnir meiri hlutinn fyrir ráðherra að taka til skoðunar fjárhagsstöðu stofnunarinnar og fjárveitingu til hennar miðað við umfang verkefna.

#### *Stjórnfyrrirkomulag Vatnajökulspjóðgarðs.*

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á stjórnfyrrirkomulagi Vatnajökulspjóðgarðs í ljósi þess að þjóðgarðurinn verður ekki lengur sjálfstæð ríkisstofnun. Samkvæmt gildandi lögum fer sjö manna stjórn Vatnajökulspjóðgarðs með stjórn þjóðgarðsins og umsjón með rekstri hans. Með frumvarpinu er lagt til að í stað stjórnar komi svæðisstjórn sem hafi fyrst og fremst stefnumótunarhlutverk vegna stjórnunar og verndar en einnig stjórnunar- og ráðgjafarhlutverk. Í frumvarpinu er lagt til að í svæðisstjórn sitji fimm fulltrúar, þ.e. formenn allra svæðisráða þjóðgarðsins og einn fulltrúi skipaður af ráðherra. Þrír fulltrúar heildarsamtaka á sviði náttúruverndar, útivistar og ferðaþjónustu sitji í svæðisstjórn sem áheyrnarfulltrúar.

Nefndin fjallaði um þessa tillögu í frumvarpinu. Í umsögn framkvæmdastjóra Vatnajökulspjóðgarðs eru reifaðar athugasemdir við hana. Í umsögninni kemur fram að einn helsti styrkur þjóðgarðsins nú sé stjórnkerfi hans og virk þátttaka stjórnar og svæðisráða í allri stefnumótun og ákvarðanatöku. Með því verði til samtal milli ólíkra sjónarmiða á breiðum grundvelli um málefni þjóðgarðsins. Undanfarin misseri hafi verið lögð áhersla á bættu starfshætti innan stjórnar og svæðisráða sem hafi aukið gæði ákvarðanatöku og stuðlað að meiri sátt og ánægju með þátttökumiðað stjórnfyrrirkomulag. Að mati framkvæmdastjóra þjóðgarðsins hafi núverandi samsetning stjórnar og svæðisráða virkað vel og tryggt gott jafnvægi milli sjónarmiða og faglegrar þekkingar á viðfangsefnum og markmiðum þjóðgarðsins. Tillagan í frumvarpinu gæti hins vegar raskað framangreindu jafnvægi. Í fyrsta lagi muni

fulltrúar sveitarfélaga verða fjórir af fimm en ekki fjórir af sjö eins og nú. Miðað við verkefni svæðisstjórnar og mikilvægi ólíkra sjónarmiða gæti svo hátt hlutfall orðið óheppilegt. Í öðru lagi mæla gildandi lög fyrir um að annar af fulltrúum sem ráðherra skipar án tilnefningar hafi fagþekkingu á verksviði þjóðgarða. Slíkur áskilnaður er ekki í frumvarpinu en það er æskilegt til að tryggja nauðsynlega fagþekkingu innan stjórnar. Meiri hlutinn leggur til breytingu á því. Í þriðja lagi er í frumvarpinu mælt fyrir um að fulltrúi umhverfisverndarsamtaka verði áheyrnarfulltrúi í stjórn í stað þess að vera fullgildur stjórnarmaður. Þar sem vernd náttúru og minja sé sá grundvöllur sem öll önnur markmið þjóðgarðsins byggist á sé nauðsynlegt að sá þáttur hafi fullnægjandi rödd innan stjórnar með atkvæðisrétti. Í umsögnum um frumvarpið er vakin athygli á þessu atriði.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem rakin eru í umsögn Vatnajökulsþjóðgarðs. Stjórnfyriřkomulag þjóðgarðsins, sem komið var á með lögum árið 2008, markaði tímamót í stjórnun náttúruverndarsvæða hćrlendis þar sem rík áhersla hefur frá upphafi verið lögð á aðkomu lýðræðislega kjörinna fulltrúa af sveitarstjórnarstigi og fulltrúa félagasamtaka, sér í lagi náttúru- og umhverfisverndarsamtaka. Mikilvægt er að halda í fyrirkomulag sem virkað hefur vel og tryggt gott jafnvægi sjónarmiða og fagþekkingu í umræðu og ákvarðanatöku. Leggur því meiri hlutinn til að fallið verði frá tillögu í frumvarpinu og núverandi fyrirkomulagi haldið auk þess sem fulltrúi útivistarsamtaka verði aðalmaður í stjórn en ekki áheyrnarfulltrúi.

Að framangreindu virtu leggur meiri hluti nefndarinnar til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Þórunn Sveinbjarnardóttir ritar undir álitid með fyrirvara vegna þess að horfið hefur verið frá upphaflegu markmiði frumvarpsins um að sameina alla þjóðgarða innan nýrrar stofnunar. Hún telur engin sérstök málefnaleg rök styðja það að þjóðgarðurinn á Þingvöllum verði ekki hluti hinnar nýju Náttúruverndarstofnunar en styður málið að öðru leyti.

Alþingi, 22. júní 2024.

Bjarni Jónsson,  
form.

Orri Páll Jóhannsson,  
frsm.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Ingibjörg Isaksen.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Vilhjálmur Árnason.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.

Þórunn Sveinbjarnardóttir,  
með fyrirvara.