

Frumvarp til laga

um brottfall laga um Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og samvinnunefnd um málefni norðurslóða, nr. 81/1997.

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Lög um Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og samvinnunefnd um málefni norðurslóða, nr. 81/1997, falla úr gildi.

2. gr

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2025. Frá sama tíma tekur Háskólinn á Akureyri við eignum og skuldbindingum Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar. Stofnun Vilhjálms Stefánssonar er samtímis lögð niður, ásamt embætti forstöðumanns stofnunarinnar.

Ákvæði til bráðabirgða.

Starfsfólk Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar sem er í starfi við gildistöku laga þessara verður starfsfólk Háskólans á Akureyri með sömu ráðningarkjörum og áður giltu. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda ekki um ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í september 1995 skipaði þáverandi umhverfisráðherra samvinnunefnd um norðurmálefni í samræmi við ályktun Alþingis um stofnun Vilhjálms Stefánssonar á Akureyri, nr. 10/118, frá 25. febrúar 1995. Í erindisbréfi samvinnunefndarinnar var hlutverk hennar: „að tengja saman og treysta samstarf hlutaðeigandi stofnana sem annast hafa og annast munu rannsóknir á norðurslóðum, svo og tengsl og samstarf um málefni Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar“. Nefndinni var jafnframt falið að vinna að undirbúningi Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar, þar á meðal að gera tillögu að frumvarpi þar að lútandi. Í kjölfarið var frumvarp um stofnunina lagt fram á Alþingi og samþykkt sem lög um Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, nr. 81/1997, í maí 1997. Stofnunin er sjálfstæð ríkisstofnun og samstarfsvettvangur þeirra sem sinna mál-efnum norðurslóða hér á landi og er ætlað að efla umhverfissóknir á norðurslóðum og stuðla að sjálfbærri þróun og efla þátttöku Íslendinga í alþjóðasamstarfi á því sviði. Stofnunin hefur aðsetur á Akureyri. Stofnunin sér um að safna og miðla upplýsingum um málefni norðurslóða, stuðlar að því að umhverfissóknir á norðurslóðum séu samræmdar og gerir tillögur um forgangsörðun þeirra, miðlar fræðslu um málefnið og er stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni norðurslóða, annast samstarf við sambærilegar stofnanir erlendis og skapar aðstöðu fyrir fræðimenn til að stunda rannsóknarstörf. Samkvæmt lögum nr. 81/1997 skipar

ráðherra samvinnunefnd um málefni norðurslóða til fjögurra ára í senn. Í nefndinni eiga sæti aðilar tilnefndir af stofnunum og samtökum sem hafa með höndum verkefni er tengjast norðurslóðarannsóknunum. Hlutverk nefndarinnar er að leitast við að treysta og efla samstarf hlutaðeigandi aðila um rannsóknir á norðurslóðum og málefni stofnunar Vilhjálms Stefánssonar. Núverandi samvinnunefnd var skipuð 31. maí 2021 og er skipunartími hennar fjögur ár, þ.e. til loka maí 2025. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt styttest starfstími nefndarinnar lítillega og verður til febrúar 2025.

Umhverfis-, orku- og loftlagsráðherra kynnti sumarið 2022 verkefni sem fólst í því að greina tækifæri til endurskipulagningar á stofnanakerfi umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins. Samkvæmt núverandi stöðu árið 2024 eru stofnanir ráðuneytisins 13 með um 600 starfsmenn á yfir 40 starfsstöðvum víða um land. Hvað varðar áherslur á einföldun stofnanakerfisins var m.a. horft til vinnu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra, sem skipaður var 2022, um einföldun á stofnanakerfinu, en honum var m.a. ætlað að bæta þjónustu, auka skilvirkni og auðvelda stafræna þróun ríkisins. Einnig var höfð til viðmiðunar skýrsla Ríkisendurskoðunar til Alþingis frá árinu 2021 „Stofnanir ríkisins. Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni“. Í skýrslunni segir m.a.: „Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnvöld fylgi eftir og taki afstöðu til tillagna sem lagðar hafa verið fram í fjölda skýrslna um aukið samstarf og jafnvel sameiningu ríkisstofnana frá miðjum 10. áratugi síðustu aldar.“

Í tengslum við endurskoðun á stofnanaskipulagi ráðuneytisins hefur verið unnið að greiningu á sérstöðu Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar. Við þá greiningu var horft til ábendinga í umræddri skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2021 um stofnanir ríkisins. Í skýrslunni segir að það veki athygli að undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti heyrir Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, sem teljist til rannsóknastofnunar og sé starfrækt í húsnaði Háskólans á Akureyri. Ástæða sé fyrir stjórnvöld til að endurskoða rekstrarform þeirrar stofnunar, en með hliðsjón af hlutverki hennar væri eðlilegra að hún heyrði beint undir háskólann og þar með undir mennta- og menningarmálaráðuneyti, en nú fer háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti með málefni háskóla. Að tilstuðlan ráðuneytisins og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins hafa viðræður farið fram milli Háskólans á Akureyri og Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar um samruna þessara stofnana og hafa viðræður einkum snúist um inntak starfsemi Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar innan háskólans. Niðurstaða viðræðnanna er sú að samstaða er um samruna þessara stofnana.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í stefnu stjórnvalda í málefnum norðurslóða er lögð áhersla á uppbyggingu miðstöðvar norðurslóða á Akureyri, en þar fer fram ýmis starfsemi sem tengist rannsóknum, vöktun og miðlun þekkingar um norðurslóðir. Má þar m.a. nefna Norðurslóðanet Íslands, sem er samstarfsvettvangur innlendra aðila sem fjalla um norðurslóðir, og tvær skrifstofur vinnuhópa Norðurskautsráðsins, The Conservation of Arctic Fauna (CAFF) og Protection of the Marine Environment (PAME). Einnig er þar skrifstofa Norðurskautsvísindanefndarinnar (IASC), sem hefur skipað sér sess sem einn mikilvægasti alþjóðlegi samstarfsvettvangurinn um rannsóknir og vöktun á norðurslóðum og leiðir saman opinberar rannsóknarstofnanir og -samtök frá 23 löndum. Allar þessar skrifstofur, ásamt Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, eru í Borgum, rannsókn- og nýsköpunarhúsi Háskólans á Akureyri. Með samruna háskólans og Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar gefst tækifæri til að skoða og endurmeta samstarfsmöguleika við aðra norðurslóðaaðila á Akureyri, einkum Norðurslóðanetið. Stefnt er að því að hin nýja rannsóknastofnun undir Háskólanum á Akureyri verði vettvangur rannsókna á norðurslóðum með áherslu á þverfagleg mannvísindi og starf í alþjóðlegu vísindaumhverfi.

Til að samruni Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar og Háskólans á Akureyri geti átt sér stað þarf að leggja niður fyrrnefndu stofnunina, sem kallar á brottfall laga um Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og samvinnunefnd um málefni norðurslóða, nr. 81/1997. Áformað er að nýta heimild í lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008, til að gera Stofnun Vilhjálms Stefánssonar að rannsóknastofnun, sem heyri undir háskóladeild eða háskólaráð. Í ljósi þess að fyrirhugað er að nýta þá lagaheimild í stað þess að hefðbundin ríkisstofnun fari með umrædd verkefni er ekki þörf á breytingu á lögum á málefnasviði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis,

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að lög um Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og samvinnunefnd um málefni norðurslóða, nr. 81/1997, verði felld úr gildi til þess að samruni Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar og Háskólans á Akureyri geti orðið að veruleika. Eins og fram kemur í 2. kafla er ekki talin þörf á breytingu á lögum á málefnasviði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis. Áformað er að nýta heimild í lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008, til að gera Stofnun Vilhjálms Stefánssonar að rannsóknastofnun, sem heyri undir háskóladeild eða háskólaráð.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir fyrst og fremst starfsmenn Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar, Háskólann á Akureyri, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið, utanríkisráðuneytið og frjáls félagasamtök.

Samráð hefur farið fram við Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og Háskólann á Akureyri. Áform um lagasetningu og drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 31. janúar 2024 (mál nr. S-22/2024) og var umsagnarfrestur veittur til 14. febrúar 2024. Þrjár umsagnir bárust á umsagnartímanum.

Í umsögn samvinnunefndar um málefni norðurslóða segir að nefndin hafi gegnt hlutverki við að tengja saman reynslu og þekkingu mismunandi stofnana og stjórnvalda á málefnum norðurslóða. Slík upplýsingamiðlun sé mikilvæg, m.a. við stefnumótun og tengingu stefnumótunar við vöktun og rannsóknir. Mælir samvinnunefndin með því að slíku samráði sé fundinn farvegur til framtíðar og að Norðurslóðanetið leiði það samráð. Að mati Samtaka atvinnulífsins felur frumvarpið í sér hagræðingu og aukna skilvirkni í ríkisrekstri. Í umsögn Félags íslenskra náttúrufræðinga (FÍN) er m.a. bent á mikilvægi þess að verklag og framkvæmd sé fyrirsjáanleg fyrir starfsfólk viðkomandi stofnunar til að koma í veg fyrir óvissu um störf þeirra. Félagið fagnar því að ætlunin sé að allt starfsfólk Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar verði á sömu kjörum og giltu áður. Ekkert liggi þó fyrir um ráðningarkjör og launakjör hjá Háskólanum á Akureyri. Launakjör komi fram í miðlægum kjarasamningi og stofnana-samningi. Stofnanasamningar mæli m.a. fyrir um röðun í launaflokka og ýmis ákvæði miðlægs kjarasamnings séu þannig útfærð að réttindi miðast við samfellt starf hjá sömu stofnun. Þegar hliðstæðar sameiningar hafi átt sér stað hafi verið reynt að tryggja samfellu í starfseminni og tilgreint hvers konar áunnin réttindi starfsfólks muni ekki tapast.

Vegna umsagnar FÍN er bent á að efni ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpi þessu er að sumu leyti sambærilegt ákvæði til bráðabirgða í frumvarpi til laga um Náttúrufræðistofnun (þskj. 527, 479. mál þessa þings). Vegna athugasemda í umsögn Félags íslenskra náttúrufræð-

inga við drög að því frumvarpi var ákvæðinu breytt og það gert skýrara. Á bráðabirgðaákvæðinu segir að starfsfólk Landmælinga Íslands og Náttúrurannsóknastöðvarinnar við Mývatn, sem séu í starfi við gildistöku bráðabirgðaákvæðisins, verði starfsfólk Náttúrufræðistofnunar með sömu ráðningarkjörum og áður giltu. Við gerð þess frumvarps og frumvarps þessa um brottfall laga um Stofnun Vilhjálms Stefánssonar var farin svokölluð leið þrjú samkvæmt leiðbeiningariti fjármála- og efnahagsráðuneytisins „Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar“. Samkvæmt þeirri leið eru störf í viðkomandi stofnun ekki lögð niður heldur flutt til annarrar stofnunar með því að hún yfirtekur ráðningarsamninga. Í því tilviki sem hér um ræðir verður Stofnun Vilhjálms Stefánssonar lögð niður og Háskólinn á Akureyri tekur yfir ráðningarsamninga starfsfólks fyrrgreindrar stofnunar. Kjör þeirra og réttindi færast því yfir til Háskólans á Akureyri.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta er til einföldunar á umgjörð um verkefni Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar. Ætlað er að samruni stofnunarinnar og Háskólans á Akureyri muni skapa öflugri vettvang til að sinna rannsóknum í norðurslóðafræðum með áherslu á þverfagleg mannvísindi í alþjóðlegu vísindumhverfi. Einnig muni hann leiða af sér aukin tækifæri til að skoða og endurmeta samstarfsmöguleika við aðra norðurslóðaaðila.

Eins og fram hefur komið má gera ráð fyrir að sú stofnanabreyting sem boðuð er með frumvarpinu hafi áhrif á starfsfólk viðkomandi stofnana og ráðuneyti, sveitarfélög og almenn-ing. Ekki er alfarið hægt að útiloka áhrif í tengslum við jafnrétti kynjanna ef einhverjar breytingar verða gerðar á störfum í kjölfar tilfærslu á verkefnum Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar til Háskólans á Akureyri.

Samruni sá sem verður við gildistöku ákvæða frumvarps þessa, verði það að lögum, hefur í för með sér hagræðingu til lengri tíma sem verður nýtt til að efla viðkomandi verkefni. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess muni hafa áhrif á útgjöld eða afkomu ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með frumvarpi þessu er ætlunin að leggja niður Stofnun Vilhjálms Stefánssonar. Í greininni er því lagt til að lög um Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og samvinnunefnd um málefni norðurslóða, nr. 81/1997, verði felld brott. Gert er ráð fyrir að Háskólinn á Akureyri taki við þeim verkefnum sem Stofnun Vilhjálms Stefánssonar hefur sinnt samkvæmt lögum nr. 81/1997, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Brottfall laganna hefur einnig í för með sér að samvinnunefnd um málefni norðurslóða verður lögð niður.

Um 2. gr.

Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. janúar 2025 svo tími gefist til að undirbúa stofnun nýrrar rannsóknarstofu í Háskólanum á Akureyri um verkefni Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar. Í kjölfar samþykktar laganna og þar til þau taka gildi þurfa að eiga sér stað viðræður milli Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar og Háskólans á Akureyri um inntak, áherslur, stöðu og skipulag nýrrar rannsóknarstofu innan háskólans sem taki við verkefnum stofnunarinnar. Samhljómur hefur verið milli þessara aðila um inntak og áherslur en einnig þarf að ræða stöðu og skipulag rannsóknarstofunnar innan háskólans. Í þessari vinnu þarf að byggja undir vaxandi slagkraft hinnar nýju rannsóknarstofu og tryggja jafnframt faglegt sjálfstæði hennar. Ljóst er að gildistaka laganna um áramót einfaldar fjárhagssuppgjör milli aðila.

Við gildistöku laganna falla úr gildi lög um Stofnun Vilhjálms Stefánssonar og samvinnunefndar um málefni norðurslóða, nr. 81/1997, sem hefur þá þýðingu að stofnunin er lögð niður og á hið sama við um embætti forstöðumanns stofnunarinnar. Gert ráð fyrir að háskólinn á Akureyri taki við eignum og skuldbindingum Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar og að fyrrgreind rannsóknastofa verði stofnuð á grundvelli laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008, um þau verkefni sem stofnunin hefur með höndum.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Gert er ráð fyrir að starfsfólk Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar, sem þar starfar við gildistöku laganna, verði starfsfólk Háskólans á Akureyri. Þessi leið felur í sér að störfín eru ekki lögð niður heldur flutt til annarrar stofnunar með því að hún yfirtekur ráðningarsamninga starfsfólks. Réttindi og kjör viðkomandi starfsmanna færast því til háskólans á Akureyri verði frumvarpið að lögum. Er því almennt ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á kjör og réttindi starfsfólks, en sumir starfsmenn kunna þó að þurfa að hlíta breytingum á störfum eða starfssviði í samræmi við nýtt skipulag háskólans í tengslum við þá starfsemi sem verður í kringum verkefnin sem háskólinn tekur við af Stofnun Vilhjálms Stefánssonar. Gert er ráð fyrir að rannsóknarstofan verði stofnuð á grundvelli heimildar í 3. mgr. 11. gr. laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008, og taki við verkefnum stofnunar Vilhjálms Stefánssonar.

Í ljósi þess að í ákvæðinu er gert ráð fyrir að starfsfólk Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar haldi störfum sínum og starfi framvegis hjá Háskólanum á Akureyri er lagt til að auglýsinga-skylda 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gildi ekki um ráðstöfun starfa samkvæmt ákvæðinu.