

Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
v.t. Umhverfis-, orku, og loftlagsráðuneyti
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. október 2023

Efni: Umsögn FÍN vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur (sameining Náttúrufræðistofnun Íslands, Landmælinga Íslands og Náttúrurannsóknarstöðvarinnar við Mývatn) – mál nr. 166/2023

Umhverfis-, orku, og loftlagsráðuneytið hefur lagt fram frumvarp um sameiningu þriggja stofnana í eina undir merkjum Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Félag íslenskra náttúrufræðinga (FÍN) er stéttarfélag og í samræmi við lög félagsins setur það hér með fram umsögn félagsins vegna frumvarps um sameiningu stofnananna.

FÍN er stéttarfélag félagsfólks sem hefur lokið námi á háskólastigi og starfa á þeim sviðum sem félagið hefur samningsumboð fyrir. Félagfólk FÍN starfa á fjölbreyttum starfsvettvangi m.a. fyrir Landmælingar Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands og Náttúrurannsóknarmiðstöðin við Mývatn, auk ótilgreindra annarra vinnuveitenda sem hafa bein sem og óbein tengsl við þær stofnanir og verkefni sem þar er sinnt. Hefur því frumvarpið um sameiningu umræddra stofnana bæði bein sem og óbein áhrif á félagfólk FÍN. Vert er að taka fram að FÍN telst ekki til fagfélags heldur eingöngu stéttarfélags og starfar félagið á sviði vinnuréttar og gætir hagsmunum félagsfólks síns er tengjast beint eða óbeint starfi þeirra, s.s. hvað varðar laun, starfsöryggi, frítíma og hver önnur kjör félagsfólks. Um starfsemi FÍN gilda lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Umsögn FÍN takmarkast því við starfssvið félagsins.

Almennt

Allar stærri breytingar á lagaumhverfi hefur áhrif á starfsumhverfi með einum eða öðrum hætti hvort sem slíkt er með beinum eða óbeinum hætti og því ávallt mikilvægt að hafa í huga öll þau áhrif sem slíkt hefur á núverandi sem og verðandi starfsfólk hjá öllum hagsmunaaðilum, bæði til skemmri sem og lengri tíma. Samstarf við verkalyðshreyfinguna sem og aðra hagsmunaaðila er gríðarlega mikilvægt svo unnt sé að koma að öllum sjónarmiðum við stærri lagabreytingar, sér í lagi slíka sem umrætt frumvarp varðar, svo stærri hagsmunum verði ekki fórnað og/eða koma ekki til umræðu. Fyrirmynd af slíku samráði er m.a. að finna í starfi OECS, sbr. TUAC. Því fyrr sem slíkt samráð fer fram því fyrr er unnt að koma að ábendingum sem getur þurft að taka til við slíkar stærri lagabreytingar. Sé samstarf og samráð við hagsmunaaðila og fagaðila hafið of seint er hætt við því að ekki sé tekið tillit til athugasemda og ábendinga sem koma fram síðar sem svo leiðir til slakrar vinnubragða og mögulegra vandkvæða á síðari stigum.

FÍN gerir almennar athugasemdir við framkvæmdina þó félagið fagni að merki um betra samráð og samskipti utan hinna formlegu samráðsferla. Mikilvægt er að hafa stéttarfélög inn í slíku samráði.

Vert er að taka sérstaklega fram að félagið gerir ekki athugasemdir við að ríkið skipti stofnunum upp, sameini stofnanir, flytji verkefni milli stofnanna eða leggi störf niður svo framarlega að réttum ferlum og ákvæðum laga sé fylgt. Félagið leggur áherslu á að starfsfólki sé sýnd virðing í slíkum áformum, að verklag og framkvæmd sé fyrirsjáanleg og gætt sé í hvívetna að starfsfólk hljóti ekki skaða af slíkum breytingum. Félagið telur mikilvægt að fyrirhugaðar breytingar fari fram þannig að lög liggi fyrst fyrir svo fari framkvæmd sameiningarinnar af stað, en ekki öfugt eins og hefur komið upp í sögulegu

samhengi. Mikilvægasta auðlind undirliggjandi stofnana er mannauðurinn og í mannauðnum er gríðarleg þekking og reynsla sem hætt er við að geti tapast. Að þurfa mögulega að horfa upp á að stofnanirnar sé rifnar niður án þess að öllum steinum sé við snúið er eitthvað sem má ekki gerast.

Sameining þriggja stofnana í eina

Samkvæmt frumvarpinu er hlutverki og verkefnum tveggja stofnana færð til annarrar stofnunar og viðkomandi stofnun ætlað að taka við hlutverki þeirra. Félagið hefur ekki sérstaka skoðun, eins og áður hefur komið fram, til fyrirhugaðrar sameiningar en leggur áherslu á að vel verði að henni staðið og að sameiningin verði til þess að styrkja faglegt starf á þeim sviðum sem þessar stofnanir hafa starfað. Grundvallaratriði í því sambandi er að vel takist til um mannauðsmál nýrrar stofnunar.

Það er því ljóst að eftir sameininguna mun hin sameinaða stofnun sinna sömu viðfangsefnum og umræddar stofnanir sinna nú. Til þess að það gangi upp verður að gera ráð fyrir að starfsfólk gangi til sömu starfa eftir samruna og það vann deginum áður, hið minnsta til að byrja með.

Að fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum virtum virðist sem starfsfólk Landmælinga Íslands og Náttúruvísindisstofnunarinnar við Mývatn verði að starfsfólki Náttúrufræðistofnunar og réttindi þeirra og kjör flytjist því til Náttúrufræðistofnunar. Virðist því frumvarpið byggja á aðferðarfræði 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996. Fagnar FÍN þeirri aðferðarfræði sem frumvarpið leggur fram. Vert er þó að taka fram að ákvæði til bráðabirgða endurspeglar þó ekki að öllu leyti þá umfjöllun sem er að finna um ákvæðið í greinagerð með frumvarpinu, þ.e. að ekki kemur fram að kjör og réttindi haldist.

Launakjör ráðast af kjarasamningum og kjarasamningar opinberra starfsmanna eru tvískiptir, miðlægur kjarasamningur og stofnanasamningur. Stofnanasamningar mæla m.a. fyrir um röðun í launaflokka m.a. á grundvelli mati á menntun, starfstengdra þátta, persónulegra þátta ásamt fleiri atriðum. Einnig eru ýmis ákvæði miðlægs kjarasamnings þannig útfærð að réttindi miðast við samfellt starf hjá sömu stofnun. Í því sambandi má benda á grein 10.1.1 um námsleyfi og grein 17.1.1. um lengdan uppsagnafrest í kjarasamningi FÍN og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs.

Félagið bendir á að þegar hliðstæðar sameiningar hafa átt sér stað hefur hingað til verið reynt að tryggja samfellu í starfseminni. Í þessu sambandi má benda á bráðabirgðarákvæði laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, og bráðabirgðaákvæði í lögum um Land og skóg en þar er vísað til laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002. Svipuð leið var farin við sameiningu vatnamælinga Orkustofnunar og Veðurstofu Íslands.¹

Vert er að horfa sérstaklega til fordæmis er kemur fram í bráðabirgðaákvæði laga nr. 112/2015 um Hafrannsóknarstofnun, rannsókn- og ráðgjafastofnun hafs og vatna, þar sem sérstaklega er tekið fram að áunnin réttindi, s.s. námsleyfi og lengdar uppsagnarfrests, skuli haldast. Þó eðli sínu samkvæmt séu störf lögð niður við flutning verkefna stofnananna þá þarf að halda til haga að hvers konar áunnin réttindi starfsfólks muni ekki tapast. Komi slíkt upp verður að telja að vegið yrði með ómálefnalegum og óeðlilegum hætti að réttindum starfsfólks stofnananna er renna inn í Náttúrufræðistofnun og gerir FÍN sérstaka athugasemd ef slíku sé ekki haldið til haga.

Að framangreindu virtu leggur FÍN því til að í frumvarpi ráðherra um lagasetningu verði bráðabirgðaákvæði orðað með þeim hætti þannig að það muni taka á þessum atriðum og yrði orðað svo:

- Starfsfólk Landmælinga Íslands og Náttúruvísindisstofnunarinnar við Mývatn, sem er starfandi við gildistöku laganna, verður starfsfólk Náttúrufræðistofnunar við gildistöku laganna, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

¹ Sjá einnig upptalningu á bls. 41 í skýrslu Fjármálaráðuneytisins um sameiningu ríkisstofnana og tengdar breytingar

- Um biðlaunarétt, sem kann að hafa fylgt störfum starfsfólks Landmælinga Íslands og Náttúrufræðistofnunar við Mývatn, gilda ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
- Starfsfólk Landmælinga Íslands og Náttúrufræðistofnunar við Mývatn sem verður starfsfólk Náttúrufræðistofnunar, halda réttindum sem það hefur áunnið sér, m.a. til námsleyfis og um lengdan uppsagnarfrest, samkvæmt viðeigandi kjarasamningi og fjármálaráðherra sem miðast við samfellt starf hjá sömu stofnun
- Um réttarstöðu starfsfólks fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum, og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðildarskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002, eins og á við í hverju sinni.
- Embætti forstjóra Landmælinga Íslands og forstöðumanns Náttúrufræðistofnunar við Mývatn eru lögð niður og skal þeim boðið starf hjá Náttúrufræðistofnun við gildistöku laganna.
- Ákvæði 1. og 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

Jafnframt telur félagið eðlilegt að tryggt verði að allir þeir sem kjósa að láta af störfum við þessa breytingu njóti réttinda í samræmi við bráðabirgðaákvæði laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Stofnanasamningur við hina sameinuðu stofnun

Stofnanasamningar eru gerðir milli viðeigandi stéttarféлага og viðkomandi stofnunar. Í tilviki sem hér um ræðir liggja fyrir þrjú stofnanasamningar, Landmælinga Íslands frá 2021n Náttúrufræðistofnun Íslands frá 2017 og Náttúrufræðistofnunin við Mývatn frá 2006. Þeir eru ekki sambærilegir að öllu leyti og örðugt að samþætta með einföldum hætti. FÍN telur mikilvægt að starfsfólk Landmælinga Íslands og Náttúrufræðistofnunar við Mývatn verði ekki lakara sett við að verða starfsfólk hjá Náttúrufræðistofnun sem og að jafnræði sé tryggt milli alls starfsfólks hinnar sameinuðu stofnunar.

Þrátt fyrir að gerð stofnanasamninga sé ekki hluti af lagasetningu þá er að mati FÍN nauðsynlegt að gerð slíkra við viðkomandi stéttarfélag vegna slíkrar sameiningar verði hraðað eftir megni og helst liggja fyrir áður en hin fyrirhugaða sameinaða stofnun taki formlega til starfa. Án slíks stofnanasamnings verða kjör starfsfólks byggð á misjöfnum grunni við hina formlega yfirfærslu, enda liggja fyrir stofnanasamningar við allar undirliggjandi stofnanir við viðeigandi stéttarfélag sem eru ekki samrýmdir. Reynsla FÍN, m.a. vegna stofnunar Hafrannsóknarstofnunar, rannsókn- og ráðgjafastofnunar hafsvatna, er að vinna við stofnanasamninga getur dregist á langinn og ef slíkt dregst umfram tímamark fyrirhugaðs formlegrar yfirtöku þá myndast millibilsástand þónokkurs fjölda starfsfólks þar sem ríkir veruleg óvissa sem getur síðan leitt til vandkvæða á síðari stigum. Í bráðabirgðarákvæði laga nr. 112/2015 var sérstaklega tekið á þessu þó ekki hvað varðar stofnanasamninga.

Liggur fyrir að samtal við ráðuneytið hefur átt sér stað hvað endurskoðun stofnanasamninga við undirliggjandi stofnanir þannig að samræming náist í kjörum starfsfólks milli hinna sameinuðu stofnunar áður en til framkvæmdar sameiningar kemur. Best yrði á kosið ef slík samræming náist fram milli undirliggjandi stofnana og sá samningur yrði svo varpað yfir á hina sameinuðu stofnun eða gerður yrði stofnanasamningur við sameinaða Náttúrufræðistofnun sem næði yfir allt starfsfólk hinnar sameinuðu stofnunar.

Að framangreindu virtu leggur FÍN því til að í áformum ráðherra um lagasetningu verði sett bráðabirgðaákvæði sem muni taka á þessum atriðu og yrði svo hljóðandi:

- Stofnanasamningar við stéttarfélög sem í gildi eru milli Landmælinga Íslands, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Náttúrurannsóknarstöðvarinnar við Mývatn viðkomandi stéttarfélaga við gildistöku laga þessa halda gildi sínu fyrir allt starfsfólk hinnar sameinuðu stofnunar, að því marki sem kjör eru betri í viðkomandi stofnanasamningi, þar til um annað verði samið milli stéttarfélaga og hinnar nýju stofnunar og skal slíkur taka gildi frá gildistöku laga þessara.

Forstjóri hinnar sameinuðu stofnunar

Lykilatriði að farsælli sameiningu undirliggjandi stofnana er að forstjóri sé til staðar sem tekur við keflinu og innleiði sameininguna. FÍN telur gríðarlega mikilvægt svo sameining nái markmiðum sínum og að sá mannauður og þekking sem undirliggjandi stofnanir búa að haldist sem og að nýskipuðum forstjóra verði gefinn fullnægjandi tími til þeirra starfa. Verður að telja að 6 mánuðir sé algjör lágmarkstími og betra sé að viðkomandi hafi 9 mánuði til að ganga frá öllum atriðum sem þarf til frá gildistöku laganna.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi virðist vera gert ráð fyrir að hlutverk og verkefni Landmælinga Íslands og Náttúrurannsóknarstöðvarinnar við Mývatn séu færð til Náttúrufræðistofnunar Íslands og því sé núverandi forstjóri Náttúrufræðistofnunar Íslands sé sá sem taka ber við keflinu. Telur FÍN það vera mikilvægt að viðkomandi forstjóri hafi viðunnandi tíma til að ráða málum og hafi skipun sem endurspeglar slíkt. Hraða getur því þurft slíku.

Nú í október 2023 liggur frumvarp þetta fyrir og á að taka gildi 1. janúar 2024 og flytjast þá Landmælingar Íslands og Náttúrurannsóknarstöðin við Mývatn til Náttúrufræðistofnunar. Að því gefnu að frumvarp þetta njóti farargengis hjá Alþingi nú á haustmánuðum 2023 þá verður að telja að gríðarlega stuttur tími sé ætlaður í undirbúning sameiningar, á grundvelli laganna, frá því að löggin verða samþykkt þangað til að sameiningin á sér stað. Verður að telja að um of skamman tíma sé um að ræða svo unnt verði að ná fram farsælli sameiningu

Náttúrustofur

Í 7. gr. frumvarps er ákvæðum 9.-14. gr. um náttúrustofur færðar í eina lagagrein með 7 málsgreinum, en engar efnisbreytingar eru gerðar á starfsemi náttúrustofa. Staða náttúrustofa er að mörgu leyti óskýr. Fjármögnun slíkra er fyrst og fremst byggð á fjárframlagi ríkissjóðs sem nemur um tvöföldum launum forstöðumanns í fullu starfi, fjárframlagi viðkomandi sveitarfélags/sveitarfélaga sem nemur 30% af fjárframlagi ríkisins auk sjálfsaflafjár, s.s. styrki. Samt sem áður ber viðkomandi sveitarfélag/sveitarfélög fulla ábyrgð og rekstri stofanna, sem er þó rekin á eigin kennitölu og með sérstaka stjórn. Vert er að taka fram að rekstrarform náttúrustofa landsins er með tvennum hætti, annars vegar sem stofnun sveitarfélaga og hins vegar sem sjálfseignarstofnun.

FÍN telur rétt að náttúrustofur landsins eigi að vera sjálfstæðar einingar og vera óháðar stjórnunarvaldi sveitarstjórna eða starfsmanna viðkomandi sveitarfélags/sveitarfélaga, eins og er í tilviki stofnana ríkisins. Að öðrum kosti að komið sé í veg fyrir að þær sem slíkar þurfi að flokka undir B-hluta stofnun í bókhaldi viðkomandi sveitarfélags/sveitarfélaga.

Eins og kemur fram í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 2. október 2023, þá er að finna bókun í kjarasamningi FÍN og sambandsins um að yfirfara þurfi stjórnskipulag náttúrustofa landsins með viðkomandi ráðherra.

Telur FÍN mikilvægt að staða og stjórnskipan náttúrustofanna sé skýr og tryggð þannig að hlutverki og markmiði þeirra sé náð og sjálfstæði stofanna sé að leiðarljósi svo stofnarnar geti sinnt því hlutverki

sem þeim er ætlað. Því er æskilegt að starfsfólk náttúrustofanna séu með réttindi og skyldur eins og ríkisstarfsmenn og laun og önnur kjör fari samkvæmt kjarasamningi fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og viðeigandi stéttarfélag. FÍN hefur samið, í sérstökum kjarasamningi, við allar náttúrustofur landsins á þessum grunni, þ.e. starfsfólk hefur réttarstöðu ríkisstarfsmanna, með vísun til viðeigandi lagaákvæða, og tekur launakjör skv. kjarasamningi ríkisins og viðeigandi stofnanasamnings milli FÍN og viðkomandi náttúrustofu, sjá m.a. [kjarasamning](#) og [stofnanasamning](#) Náttúrustofu Vesturlands.

Í ljósi mikilvægi samráðs þá óskar FÍN eftir að koma á fund nefndarinnar og ræða umsögn félagsins, koma á framfæri frekari skýringum og upplýsingum sem og fyrirbyggjandi lagafrumvarp.

Virðingarfyllst f.h.

Félags íslenskra náttúrufræðinga



Marianna H. Helgadóttir, formaður



Runólfur Vigfússon hdl.