



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

Reykjavík, 4. október 2023

Efni: Umsögn FÍN vegna fyrirhugaðrar sameiningar fimm stofnana umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytis í tvær stofnanir – mál nr. 168/2023

Umhverfis-, orku, og loftlagsráðuneytið hefur lagt fram frumvarp um annars vegar samruna Orkustofnunar og starfsemi Umhverfisstofnunar er lýtur að umhverfis- og loftlagsmálum í nýja stofnun, Loftlagsstofnun, og hins vegar samruna náttúruverndarluta Umhverfisstofnunar, Minjastofnun, Vatnajökulspjóðgarð og Þjóðgarðinn á Þingvöllum í nýja stofnun, Náttúruverndar- og minjastofnun.

Félag íslenskra náttúrufræðinga (FÍN) er stéttarfélag og í samræmi við lög félagsins setur það hér með fram umsögn félagsins vegna fyrirhugaðra áform um sameiningu framangreindra fimm stofnana í tvær kröftugar og faglegar stofnanir.

FÍN er stéttarfélag félagsfólks sem hefur lokið námi á háskólastigi og starfa á þeim sviðum sem félagið hefur samningsumboð fyrir. Félagssólk FÍN starfa á fjölbreyttum starfsvettvangi m.a. fyrir Orkustofnun, Umhverfisstofnun, Minjastofnun, Vatnajökulspjóðgarð og Þjóðgarðinn á Þingvöllum, auk ótilgreindra annarra vinnuveitenda sem hafa bein sem og óbein tengsl við þær stofnanir og verkefni sem þar er sinnt. Hafa því fyrirhuguð lög um samruna umræddra stofnana bæði bein sem og óbein áhrif á félagsfólk 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 verkalýðshreyfinguna 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 liggja 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 fimm stofnana í tvær kröftugar og faglegar stofnanir

Samkvæmt áformum um lagasetningu virðast sem sameiningin feli í sér að fimm stofnanir verði lagðar niður en tveimur stofnunum ætlað að taka við hlutverki þeirra. Félagið hefur ekki sérstaka skoðun, eins og áður hefur komið fram, til fyrirhugaðra samruna 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 sameiningarinnar munu hinar nýju stofnanir 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.

Að fyrirliggjandi upplýsingum og gögnum virtum er ekki raunverulega komið fram hvernig færsla starfsfólks frá hinum tittnefndu stofnunum til nýrra stofnana sé fyrirhuguð umfram að slík muni fara fram og að svo virðist sem að starfsfólk muni eiga forgang að þeim störfum sem verða til í hinum nýju stofnunum. Vísað er til þess að gera megi ráð fyrir að aukinnar fjölbreytileika starfa og ekki sé markmiðið að fækka störfum. Samt sem áður er vísað til þess að starfsfólk kunnir að þurfa að hlíta breytingum á starfi eða starfsstigi í samræmi við nýtt skipulag og starfslýsingu. Því virðist vera sem ætlast sé til þess að núverandi starfsfólk sæti niðurlagningu starfa sinna, þurfi svo mögulega að sækja um störf sín aftur og hlíta breytingum á starfi en störfin sæti samt sem ekki auglýsingaskyldu. Þessi atriði eru ekki samrýmanleg.

Eins og fram kemur hér að framan þá eru þær upplýsingar sem liggja fyrir og hafa verið kynnt starfsfólki fremur misvísandi og í besta falli óljósar. Tilvísun til forgangs og væntanlegra breytinga á starfi/starfsstigi með jafn óljósum hætti og fyrirliggjandi gögn og upplýsingar bera með sér er ávísun á óróleika, hræðslu og mögulegan flóttu frá undirliggjandi stofnunum með tilheyrandi tapi á þekkingu og reynslu og væntanlegum örðugleika á að ná markmiðum sameiningar með sannfærandi hætti. Engar eiginlegar skýringar hafa komið fram á hvað átt sé við með forgangi og þær upplýsingar sem hafa verið lagðar fram kalla fremur til frekari spurninga hvað sé átt við en að fækka slíkum. Jafnframt hafa hvorki komið fram neinar upplýsingar um framkvæmd þessa, né tilgang með þessari aðferðarfræði. Með öðrum orðum þá er starfsfólk í gríðarlegri óvissu um starf sitt og lífibrauð.

Félagið getur ekki séð að framkvæmd ákvæðisins, eins og orðalag þess er, sé unnt að gera með öðrum hætti en að auglýsa störf, sem mögulega séu önnur og/eða breytt, hjá hinum nýju stofnunum og hinn tilvísaði forgangsréttur varði forgang gagnvart einstaklingum sem ekki hafa þurft að þola niðurlagningu starfs síns hjá undirliggjandi stofnunum, þ.e. utanaðkomandi þriðja aðila. Væri því um að ræða sama ferli og sömu sjónarmið að ræða og í almennu ráðningarferli opinberra stofnana. Er ekki að sjá að slíkt þjóni tilgangi lagafrumvarpsins og markmiðum að til verði tvær kröftugar og faglegar stofnanir.

Í skýrslu Fjármálaráðuneytisins um sameiningu ríkisstofnana og tengdar breytingar er vísað til þriggja mismunandi leiða til starfsmannabreytinga vegna sameiningar. Virðist sem Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið vísi í leið tvö í áformum sínum, þ.e. að störf verði lögð niður og starfsfólki er tryggður forgangur að nýjum störfum. Í skýringum með þessari leið í skýrslu Fjármálaráðuneytisins er

vísað í grunninn til þess að störf séu lögð niður og starfsfólki viðeigandi stofnunar/stofnana eigi rétt á eða skuli boðin störf hjá hinni nýju stofnun/stofnunum.

FÍN telur mikilvægt að þetta komi skýrt fram, þ.e. að störf verði lögð niður hjá undirliggjandi stofnunum og öllum verði boðið starf hjá hinum nýju stofnunum og öllum vafa verði eytt hið fyrsta. Félagið leggur til að tilvísun til meints forgangs gagnvart utanaðkomandi þriðja aðila og að starfsfólk þurfi að hlíta breytingum á starfi/starfsstigi verði tekið út úr frumvarpinu. Sjá tillögur FÍN um orðalag að bráðabirgðaákvæði hvað þetta varðar.

Félagið bendir á að ekkert liggur fyrir um starfskjör hjá hinum nýju stofnunum, þetta á bæði við um ráðningarkjör og launakjör. 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 samfelld starf hjá sömu stofnun. Í því sambandi má benda á grein 10.1.1 um námsleyfi og grein 17.1.1. um lengdan uppsagnarfrest 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 starfsemi. 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 störf tveggja stofnana eru lögð niður við gildistöku laganna og að bjóða skuli öllum starfsmönnum starf hjá hinni nýju stofnun auk þess að áunnin réttindi, s.s. námsleyfis og lengdar uppsagnarfrests, skuli haldast. Þó eðli sínu samkvæmt séu störf lögð niður við fyrirhugaða niðurlagningu umræddra stofnana 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 og gerir FÍN sérstaka athugasemd ef slíku sé ekki haldið til haga. Sjá tillögur FÍN um orðalag að bráðabirgðaákvæði hvað þetta varðar.

Að framangreindu virtu leggur FÍN því til að í frumvarpi ráðherra verði orðalag bráðabirgðaákvæðis sem muni taka á þessum atriðu og yrði svo að *breyttu breytanda*:

- Öll störf hjá „náttúruverndarsviði Umhverfisstofnunar, Minjastofnun, Vatnajökulspjóðgarði og Þjóðgarðinum á Þingvöllum“ eru lögð niður við gildistöku laga þessara. Öllu starfsfólki framangreindra stofnana skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun „Náttúruverndar- og minjastofnun“.
- Um biðlaunarétt, sem kann að hafa fylgt störfum starfsfólks „náttúruverndarsviði Umhverfisstofnunar, Minjastofnun, Vatnajökulspjóðgarði og Þjóðgarðinum á Þingvöllum“, gilda ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins
- Starfsfólk „náttúruverndarsviði Umhverfisstofnunar, Minjastofnun, Vatnajökulspjóðgarði og Þjóðgarðinum á Þingvöllum“ sem ráðnir verða til starfa hjá hinni nýju stofnun, „Náttúruverndar- og minjastofnun“, halda réttindum sem þeir hafa áunnið sér, m.a. til námsleyfis og um lengdan uppsagnarfrest, samkvæmt viðeigandi kjarasamningi og fjármálaráðherra sem miðast við samfelld starf hjá sömu stofnun

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

- 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. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 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.

Gildistaka

Samkvæmt frumvörpunum þá taka lögin gildi strax en koma ekki til framkvæmda fyrr en 1. janúar 2025. Rétt er að taka fram að félagið gerir ekki athugasemdir við að viðkomandi stofnanir taki ekki til starfa við gildistöku laganna heldur á síðari tímapunkti. Aftur á móti þykir óljóst hvað átt sé við með að lögin komi ekki til framkvæmdar við gildistöku, þar sem engar skýringar er að finna í greinagerð með lagafrumvarpinu hvað þetta varðar.

Leggur FÍN því til að skýringar liggi fyrir í greinagerð hvaða þýðingu það hafi að framkvæmdin laganna eigi sér ekki stað fyrr en 1. janúar 2025, s.s. með tilvísun til möguleika á að skipa forstjóra og jafnvel annars starfsfólks og hefja undirbúning undir framkvæmdina.

Stofnanasamningur við nýja stofnun

Þrátt fyrir að gerð stofnanasamninga sé ekki hluti af lagasetningu þá er að mati FÍN nauðsynlegt að gerð slíkra við viðkomandi stéttarfélög verði hraðað eftir megni og helst liggi fyrir áður en hinar fyrirhuguðu nýju stofnanir taki formlega til starfa. Án slíkra stofnanasamninga er óljóst hver kjör viðkomandi starfsfólks eigi að vera við formlega yfirfærslu, enda liggja fyrir stofnanasamningar við allar undirliggjandi stofnanir við viðeigandi stéttarfélög og þar með ótilgreindur fjöldi samninga sem eru ekki samrýmdir. Reynsla FÍN, m.a. vegna stofnunar Hafrannsóknarstofnunar, rannsókn- og ráðgjafastofnun hafs og vatna, 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, annars vegar við ráðuneytið og hins vegar við einstaka stofnanir, hefur átt sér stað hvað endurskoðun stofnanasamninga við undirliggjandi stofnanir þannig að samræming náist í kjörum starfsfólks milli hinna sameinuðu stofnanir áður en til eiginlegrar sameiningar kemur. Best yrði á kosið ef slík samræming náist fram milli undirliggjandi stofnana og sá samningur yrði svo varpað yfir á hinar nýju þrjár stofnanir.

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, að *breyttu breytanda*:

- Stofnanasamningar við stéttarfélög sem í gildi eru milli „*Vatnajökulsþjóðgarðs*“ og viðkomandi stéttarfélaga við gildistöku laga þessa halda gildi sínu fyrir allt starfsfólk hinnar nýju stofnunar, „*Náttúruverndar- og minjastofnun*“, 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.

Forstjórar hinna nýju tveggja stofnana

Lykilaðilar að farsælli sameiningu undirliggjandi stofnana í tvær nýjar stofnanir eru þeir forstjórar sem taka við keflinu og innleiða sameininguna. Reynslan hefur sýnt sig að slíkum forstjórum hefur verið settur þröngur tímarammi sem er niður í allt að 2 mánuði frá formlegri skipun viðkomandi í embættið. FÍN telur gríðarlega mikilvægt svo sameining nái markmiðum sínum og að sá mannauður og þekking sem undirliggjandi stofnanir búa að haldist að nýskipuðum forstjórum verði gefinn fullnægjandi tími til þeirra starfa. Verður að telja að 6 mánuðir sé algjör lágmarkstími og betra sé að viðkomandi hafi 9 eða fleiri mánuði til að ganga frá öllum atriðum sem þarf til. Fagna skal því að frumvarpið geri ráð fyrir því að ráðherra skipi forstjóra viðkomandi nýju stofnana m.a. til slíks undirbúnings. Vert er þó að hafa í huga að slíkt sé ekki heimild heldur beri að skipa forstjóra sem allra fyrst sem og að viðkomandi sé heimilt að ráða til hinnar nýju stofnana viðeigandi aðila sér til handar við þetta ferli. Leggur FÍN til að forstjóri geti ráðið núverandi starfsfólk undirliggjandi stofnana til hinna nýju stofnana.

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, að *breyttu breytanda*:

- Þrátt fyrir ákvæði „5. gr.“ skal ráðherra skipa forstjóra „*Náttúruverndar- og minjastofnunar*“ við gildistöku laga þessara og skal hann vinna með umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytinu við undirbúning að framkvæmd laganna, þ.m.t. ráðningu starfsfólks. Skipuðum forstjóra er heimilt að ráða starfsfólk til stofnunarinnar til slíks undirbúnings.

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



Maríanna H. Helgadóttir, formaður



Runólfur Vigfússon hdl.