

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

Reykjavík, 21. janúar 2021

Efni: Umsögn FÍN vegna frumvarps laga um Hálandisþjóðgarð, 369. mál

Félag íslenskra náttúrufræðinga (FÍN) setur hér fram umsögn félagsins vegna frumvarps að lögum um Hálandisþjóðgarð, sbr. þingskjal 461 – 369 mál er lagt var fram á 151. löggjafarþingi 2020-2021.

FÍN er stéttarfélag náttúrufræðinga sem hefur lokið að minnsta kosti bakkalár prófi eða sambærilegri menntun í náttúrufræðum, arkitektúr eða öðrum tengdum greinum raunvísinda. Félagsmenn FÍN starfa á fjölbreyttum starfsvettvangi m.a. fyrir Vatnajökulsþjóðgarð, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Veðurstofu Íslands, Landgræðslu ríkisins, heilbrigðiseftirlitum, hjá umhverfis- og skipulagsmálum sveitarfélaga, náttúrustofur landsins fyrir utan ótalin fyrirtæki og félagasamtök er starfa m.a. við hinar ýmsu tegundir ferðapjónustu, skógrækt, náttúruvernd hvers konar o.m.fl. Getur því endanleg lög um Hálandisþjóðgarð haft bein sem og óbein áhrif á félagsmenn FÍN. Vert er að taka fram að FÍN telst ekki til fagfélags heldur eingöngu stéttarfélags og starfar félagið á sviði vinnuréttar og gætir hagsmunum félagsmanna sinna er tengjast beint eða óbeint starfi þeirra, s.s. hvað varðar laun, starfsöryggi, frítíma og hver önnur kjör félagsmanna. 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. Í almennum athugasemdum um mat á áhrifum er lítið að finna um áhrif á vinnumarkað og störf innan svæðisins.

Virðist sem takmarkað raunverulegt samráð og samstarf hafi verið haft í upphafi vegna þess frumvarps er liggur nú fyrir sem verður að telja miður og augljós yfirsjón vegna ákveðinna þátta er bent verður á hér að neðan. Virðist samráðsfundir hafa verið illa kynntir og/eða auglýstir og sumir verið frekar verið í formi kynningarfunda en samráðsfunda þar sem mismunandi sjónarmiðum sé kastað milli manna. Virðist því mat á áhrifum vantar að taka tillit til mögulegra víðtækra áhrifa á vinnuafli landsins.

Störf og starfsemi innan marka Hálandisþjóðgarðar

Í 5. mgr. bráðabirgðarákvæðis frumvarps kemur fram að starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs (VJP) skuli eiga forgangarétt til starfa hjá Hálandisþjóðgarði og þau störf séu undanþegin auglýsingarskyldu, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996. FÍN gerir ekki athugasemd að núverandi starfsfólk VJP eigi forgangrétt að sömu störfum hjá Hálandisþjóðgarði og telur slíkt vera mjög eðlilegt í ljósi þess að lög um VJP, nr. 60/2007, falla úr gildi.

Vert er að taka fram hvað varðar forgangsrétt starfsmanna VJP til starfa hjá verðandi Hálandisþjóðgarði, sbr. 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins þá er ekki tekið sérstaklega á því hvað verður um störf innan VJP þó lög um VJP falli niður. Vert er að horfa 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 starfsmanna lögð niður við gildistöku laganna eða í beinu framhaldi af þeim þá er slíku ekki haldið til haga og leiðir slíkt til þess að áunnin réttindi geti tapast þar sem starfsmönnum er eingöngu falinn forgangsréttur til nýrra starfa hjá verðandi Hálandisþjóðgarði. Slíkt verður að telja ómálefnalegt og óeðlilegt og gerir FÍN sérstaka athugasemd að slíku sé ekki haldið til haga. Leggur FÍN því til að bráðabirgðaákvæði frumvarpsins verði breytt með þetta í huga og muni 5. mgr. verða þrjár málsgreinar (5., 6. og 7.) og hljóði svo:

- Öll störf hjá Vatnajökulsþjóðgarði eru lögð niður við gildistöku laga þessara. Öllum starfsmönnum Vatnajökulsþjóðgarðs skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun.
- Starfsmenn Vatnajökulsþjóðgarðs sem ráðnir verða til starfa hjá hinni nýju stofnun halda réttindum sem þeir hafa áunnið sér til námsleyfis og um lengdan uppsagnarfrest samkvæmt viðeigandi kjarasamningi og fjármálaráðherra sem miðast við samfellt starf hjá sömu stofnun.
- Um réttarstöðu starfsmanna fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

Auk þess verður að benda á að fleiri störf eru hjá opinberum aðilum innan þess svæðis er mun teljast til Hálandisþjóðgarðar, þ. á m. starfsfólk Umhverfisstofnunar (UST), og starfsemi annarra opinberra aðila, s.s. Skógræktarinnar, Landgræðslu ríkisins, Veðurstofu Íslands, sveitarfélaga, heilbrigðiseftirlita og einhverra náttúrustofa landsins, fyrir utan fjölda af einkaaðilum og félagasamtökum.

Sérstaka athugasemd verður að gera við að starfsfólki UST, sem starfa innan þess svæðis er mun falla undir Hálandisþjóðgarð, sé ekki veittur forgangsréttur af störfum hjá verðandi Hálandisþjóðgarði er þeir sinna í dag, s.s. að Fjallabaki, eða bjóða beri þeim starf hjá verðandi Hálandisþjóðgarði, sbr. framangreint. Með tilvist Hálandisþjóðgarðs verður að telja að þau verkefni og störf er UST sinnir í dag, m.a. að Fjallabaki, muni flytjast á hendur verðandi Hálandisþjóðgarðs og þar með verði störf þeirra felld niður og/eða starfsmönnum sagt upp vegna verkefnaskorts. Í flestum tilvikum er um að ræða háskólamenntað fólk er sinnir störfum sínum að miklum vilja og þekkingar. Mikilvægt er að viðkomandi starfsmenn hafi hið minnsta forgang að störfum sínum eða sambærilegu starfi, þó réttast verði að telja að viðkomandi skuli vera boðið starf hjá verðandi Hálandisþjóðgarði að öðrum kosti er mikil hættu að þekking og reynsla tapist og starfsumhverfi einstaklinga sett í uppnám að óþörfu.

Hvorki í frumvarpinu sjálfu né í athugasemdum er að finna upplýsingar um önnur störf annarra ríkisstofnana, þó er í 5. hluta almennra athugasemda að finna umfjöllun að starfsemi ferðapjónustuaðila verði óbreytt þar sem gildandi samningar muni halda gildi sínu. Sama verður að telja eigi við um aðra opinbera starfsemi en með engum hætti tryggt. Þrátt fyrir að slíkt sé að finna þá verður að benda á þær efasemdir um að núverandi starfsemi muni fá að halda áfram og að atvinnutækifærum verði skammtað til fárra aðila. Á hálendi landsins er mikil starfsemi ýmissa aðila og hefur aukist síðustu ár og getur atvinnutækifæri verið takmarkaðri með tilvist Hálandisþjóðgarðs.

Mikilvægt er að tekið sé tillit til og áhrif á aðra opinbera aðila sem og einkaaðila metin sérstaklega en líta má til reynslu og framkvæmdar VJÞ í þessum efnunum.

FÍN leggur því til að eftirfarandi málsgrein komi inn í bráðabirgðaákvæði laganna sem hljóði svo:

- Komi til þess að störf starfsmanna annarra stofnana en Vatnajökulsþjóðgarðs verði lögð niður eða starfsmönnum verði sagt upp, s.s. vegna flutnings á verkefnum frá viðkomandi stofnun til Hálendisþjóðgarðs með tilkomu Hálendisþjóðgarðs þá skal hin nýja stofnun bjóða þeim starfsmönnum starf, sé fyrirhugað að halda verkefnum viðkomandi starfa áfram hjá hinni nýju stofnun.

Stofnanasamningur við Hálendisþjóðgarð

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 liggja fyrir við gildistöku laganna. Gert er ráð fyrir í frumvarpinu að lögin taki gildi 1. maí 2021 og frá og með þeim tíma færast störf er tilheyra m.a. VJÞ til Hálendisþjóðgarðar. Án slíkra stofnanasamninga er óljóst hver séu kjör viðkomandi starfsmanna eigi að vera, en núverandi 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins tilgreinir ekki að ráða eigi núverandi starfsmenn VJÞ á sömu kjörum í störf hjá Hálendisþjóðgarð. Reynsla FÍN, m.a. vegna stofnunar Hafrannsóknarstofnunar, rannsókn- og ráðgjafastofnun hafs og vatna, er að slíkt getur dregist á langinn og á meðan er millibilsástand þónokkurs fjölda starfsmanna þar sem ríkir 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.

FÍN leggur því til að eftirfarandi grein komi inn í bráðabirgðaákvæði laganna sem hljóði svo:

- Stofnanasamningar við stéttarfélög sem í gildi eru milli Vatnajökulsþjóðgarðs og viðkomandi stéttarfélaga við gildistöku laga þessa halda gildi sínu fyrir starfsmenn Hálendisþjóðgarðs þar til um annað verði samið milli stéttarfélaga og hinnar nýju stofnunar.

Landverðir

Í frumvarpi virðist sem stærra hlutverk sé sett í hendurnar á landvörðum en gert er í lögum nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð. Í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 er fjallað um landverði og þar kemur m.a. fram að slíkir skuli sinna fræðslu og eftirliti. Til þess að sinna starfi landvarða er gerð krafa um að viðkomandi hafi sótt námskeið hjá UST en í reglugerð um landverði nr. 190/2019 er nánari útlistun m.a. á kröfum til landvarða, hlutverk þeirra, heimildir og hvað nám landvarða snýr að.

Meðal annars í ljósi tilefnis og nauðsynjar lagasetningar er koma fram í athugasemdum við frumvarp, hlutverks landvarða er kemur fram í framangreindri reglugerð og í frumvarpinu er mikilvægt að þeir aðilar sem sinna störfum landvarða séu með nægjanlega menntun og þekkingu á því sviði sem starf viðkomandi aðila spannar. Það námskeið sem halda á svo aðilum sé unnt að fá réttindi sem landverðir spannar 110 klst. sem kennt er á fjórum vikum, þar sem farið er yfir gríðarlega víðfeðmt efni, sbr. dagskrá er gefin hefur verið út vegna námskeiðs er halda á á tímabilinu 4. til 28. febrúar 2021. Verður að telja að slíkt námskeið sé vart fullnægjandi til þess að undirbúa viðkomandi starfsmenn án frekari reynslu og þekkingar. Slíkt námskeið er góðra gjalda vert en í ljósi aukins hlutverks og starfs landvarða að öðru leyti verður að telja að krafa um grunn háskólamenntun sem nýtist í starfi s.s. á sviði náttúruvísinda¹ hvers konar eða annarra sviða/greina, t.d. kennslu, er nýtast í starfi eigi að vera krafa í slíku starfi.

¹ Til náttúruvísinda falla m.a.: Efnafræði, eðlisfræði, jarðfræði, landafræði, líffræði og stjörnufræði

Með kröfu um grunn háskólamenntun væru landverðir betur í stakk búnir að sinna þeim störfum sem þeim er falið og geta veitt betri þjónustu, m.a. hvað varðar fræðslu um náttúru og sögu svæðanna, fyrir utan þá landvernd og umhverfissjónarmiðum sem að er stefnt. Fyrir utan að með slíkri kröfu væri unnt að leggja enn meira á herðar landvarða. Nauðsynlegt verður að telja að þeir starfsmenn sem sinna slíkum störfum hafi yfir að ráða þekkingu, menntun og hæfni til að sinna starfi svo markmiðum sé náð. Hjá VJP starfa þónokkrir landverðir sem sumir hverjir hafa grunn háskólamenntun og jafnvel framhalds háskólamenntun er nýtist í þeirra starfi, s.s. á sviði náttúruvísinda og kennslu, og virðist starf landvarða vera eftirsóknarvert hjá slíkum aðilum.

Nauðsynlegt er að halda því til haga að lagaskil yrði að gera með þeim hætti að þeir sem hafa núþegar réttindi sem landverðir haldi þeim réttindum en krafa um grunn háskólamenntun yrði gerði við gildistöku laganna og/eða breytinga á reglugerð samhliða gildistöku.

FÍN leggur því til að við 1. mgr. 80. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd bætist eftirfarandi málslíður:

- Landvörður skal hafa yfir að ráða fullnægjandi menntun til að sinna starfi sínu.

Jafnframt leggur FÍN til að við ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 190/2019 um landverði bætist eftirfarandi málslíður:

- Gert er ráð fyrir að landvörður hafi að lágmarki grunnháskólamenntun sem nýtist í starfi.

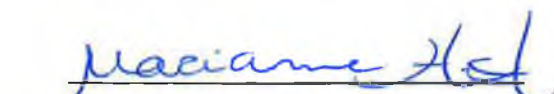
Fjármögnun og gjaldtaka

Ákveðnar áhyggjur eru af áhrifum af gjaldtöku og framkvæmd á slíkri á atvinnutækifæri og störf er unnin eru innan verðandi Hálandisþjóðgarðs. Virðist vera gert ráð fyrir að sértekjur verðandi Hálandisþjóðgarðar komi m.a. af þjónustugjöldum, aðgangseyri og öðrum sambærilegum gjöldum. FÍN hefur enga sérstaka skoðun á sjálfri gjaldtökunni eða hvaðan annað rekstrarfé komi heldur eingöngu að slík gjaldtaka takmarki ekki starfsemi sem er núþegar í gangi sem og verðandi starfsemi þannig að störf tapist, verði verulega takmörkuð eða rekstraraðilum verði gert ómögulegt að halda úti sinni starfsemi vegna íþyngjandi gjaldtöku, leyfisgjalda og/eða aðstöðugjalda þannig að slíkt hafi áhrif á störf er unnin eru eða unnin verða innan svæðis verðandi Hálandisþjóðgarðar. Ljóst er að framkvæmd slíkra gjaldtöku verður að haga með þeim hætti að starfsemi verði ekki sjálfhætt og hafi ekki neikvæð áhrif á störf er unnin eru.

Mikilvægt er að hugað sé að því hvar heilsárs starfsstöðvar Hálandisþjóðgarðar eigi að vera staðsettar og hvernig nærumhverfi verður þróað hvað varðar starfsmenn, starfsmannaaðstöðu, flutning milli starfsstöðva sem og til og frá starfsstöð og að hugað verði að umgjörð starfsmanna m.t.t. fjölskyldu- og atvinnulífs. Huga þarf að bráðabirgðaaðstöðu fyrir starfsmenn meðan á uppbyggingu stendur.

Virðingarfyllst f.h.

Félags íslenskra náttúrufræðinga



Marianna H. Helgadóttir, formaður



Runólfur Vigfússon, hdl.