

Skrifstofa Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Dags: 19. janúar 2021
Málsnúmer: 2012009

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs tekur ekki afstöðu með eða á móti frumvarpi til laga um Hálandisþjóðgarð. Verði frumvarpið að lögum, teljum við þó mikilvægt að byggja á þeirri reynslu sem orðið hefur til innan Vatnajökulsþjóðgarðs undanfarin áratug. Í því samhengi vill stjórn koma á framfæri eftirfarandi atriðum sem mikilvægt er að hafa í huga.

1. Vörumerkið Vatnajökulsþjóðgarður

Verði Hálandisþjóðgarður að veruleika er mikilvægt að huga að vörumerkinu “Vatnajökulsþjóðgarður” og að gerð verði sérstaklega grein fyrir þeim hluta þjóðgarðsins sem kominn er á heimsminjaskrá UNESCO sem landslagsheild.

2. Stjórnkerfi þjóðgarðs og úrlausn deilumála

Stjórnkerfi Hálandisþjóðgarðs, eins og því er lýst í frumvarpinu, er í grunninn með svipuðum hætti og stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs, þar sem þjóðgarði er skipt upp í rekstrarsvæði og sérstök umdæmisráð fjalla um málefni viðkomandi rekstrarsvæðis með svipuðum hætti og svæðisráð í Vatnajökulsþjóðgarði. Stjórn hefur síðan yfirumsjón með stefnumörkun, gerð tillögu um stjórnunar- og verndaráætlun, gerð tillögu að reglugerð um þjóðgarðinn og atvinnustefnu, gerð tillögu um rekstur þjóðgarðsins í samræmi við fjárveitingar ofl.

Stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs er óvenjulegt og á margan hátt framsækið, þar sem reynt er að samtvinnu kosti miðlægrar stjórnsýslu og valddreifingar þar sem raddir bæði heimafélks og helstu hagsmunaaðila eiga greiðan aðgang að allri umræðu frá fyrstu stigum mála. Framkvæmdin getur þó verið snúin og reynslan frá Vatnajökulsþjóðgarði sýnir að þegar upp koma vafamál sem snúa að stjórnsýslu þá er erfitt að leysa úr þeim málum, m.a. vegna þess að fyrirmyndir úr sambærilegu stjórnkerfi skortir. Því er mikilvægt að ferli ákvarðanatöku séu sem allra skýrust strax í upphafi. Stjórnkerfið þarf að vera þannig uppbyggt að það hafi burði til að taka á erfiðum álitamálum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Vatnajökulsþjóðgarð frá október 2019 segir eftirfarandi um stjórnkerfi þjóðgarðsins:

„Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á Stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs er marglaga og flóknara en hjá flestum ríkisaðilum. Gæta þarf þess að valdmörk og boðleiðir séu skýr og tryggja að yfirstjórn á málefnum þjóðgarðsins í heild haldist í hendur við ábyrgð á hagkvæmri, skilvirkri og árangursríkri nýtingu þess fjár sem veitt er til starfseminnar. Mikilvægt er að unnið verði gegn þeim veikleikum sem hið marglaga stjórnskipulag hefur reynst fela í sér.“

Dæmi um atriði sem eru óljós í frumvarpinu og gætu valdið vandræðum komi upp ágreiningur er hvernig velja eigi formann og varaformann umdæmisráða og hvort að sjálfgefið sé að þeir aðilar séu jafnframt þeir einstaklingar sem sveitarfélög umdæmisráðanna koma sér saman um að tilnefna sem aðalmanng og varamann í stjórn.

Þannig kemur eftirfarandi setning fram í 11. grein, tölulið 2:

„Umdæmisráð kys sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga. Falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns.“

Í 8. grein, tölulið 1 (um stjórn Hálendisgarð) kemur síðan eftirfarandi fram:

“Í stjórn Hálendisþjóðgarðs, sem ráðherra skipar, sitja ellefu fulltrúar, sbr. þó 3. mgr.:

1. Sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Fulltrúi hvers rekstrarsvæðis skal tilnefndur sameiginlega af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra viðkomandi rekstrarsvæði úr hópi fulltrúa þeirra í umdæmisráði.“

Hér verður ekki betur séð en að þegar kemur að því að velja formann umdæmisráða þá eigi allir fulltrúar umdæmisráðs aðkomu að því, þó að ljóst sé að formaðurinn þurfi að vera úr röðum sveitarstjórnafólks. Hvað varðar skipan sveitarstjórnarfulltrúa frá hverju rekstrarsvæði í stjórn virðast sú ákvörðun vera í höndum sveitarstjórna á viðkomandi svæðum, ekki fulltrúa í umdæmisráði, þar sem sitja fulltrúar bæði frá sveitarstjórnnum og hagsmunaaðilum. Þetta gæti skapað þá stöðu að formaður umdæmisráðs og fulltrúi sveitarstjórna í stjórn Hálendisþjóðgarðs væri ekki sama manneskjan, sem er væntanlega ekki sú hugmynd sem er lagt upp með.

Þá væri einnig gagnlegt að skerpa á því í frumvarpinu hvort sveitarstjórnarfulltrúi tiltekins rekstrarsvæðis í stjórn hafi einhverjar skyldur gagnvart umdæmisráði á viðkomandi rekstrarsvæði og ef svo er, hverjar þær séu.

Til viðbótar er rétt að benda á þá reynslu sem fengist hefur í Vatnajökulsþjóðgarði við tilraunir til að leysa deilumál þar. Í slíkum deilumálum skortir skýr úrræði eins og t.d. hefur verið komið upp í íslenskri stjórnsýslu með svokölluðum úrskurðarnefndum.

3. Markmið um að styrkja byggð og atvinnustarfsemi – lagalegar heimildir stjórnar

Í 3 gr. frumvarpsins, lið 5 segir eftirfarandi um markmið Hálendisþjóðgarðs:

„Leitast við að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar á gæðum svæðisins“

Í 20 gr. (um atvinnustefnu og samninga við þjónustuaðila) kemur jafnframt fram að í atvinnustefnu skuli leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni Hálandisþjóðgarðs.

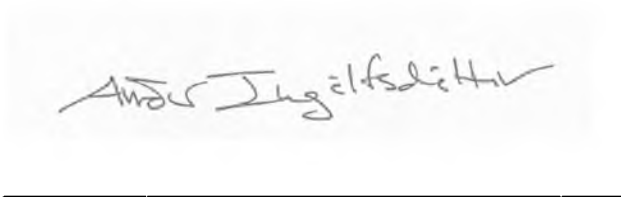
Í þessu samhengi er vakin athygli á því að þegar kemur að útteilingu takmarkaðra gæða, t.d. með útboðum eða takmörkun á fjölda leyfa fyrir tiltekna starfsemi, þarf ríkisstofnun að gæta jafnræðis og fylgja lögum um opinber innkaup, sem takmarka möguleika þess að hampa fyrirtækjum á grundvelli heimilisfestu. Sé það vilji löggjafavaldsins að heimaþyrirtæki hafi forgang þegar kemur að atvinnuuppbyggingu í nágrenni þjóðgarðs þurfa lagalegar heimildir stjórnar til að veita slíkan forgang að vera skýrar.

4. Fjármögnun

Ekki verður auðveldlega séð af frumvarpi um Hálandisþjóðgarð hver hugmyndin er um dreifingu fjármagns innan stofnunarinnar. Umtalsverð fjárframlög verða lögð til hinnar nýju stofnunar og því þarf að vera skýrt frá byrjun hverjar séu grunnforsendur fyrir skiptinu þess fjármagns hvort heldur er til rekstrar eða fjárfestinga. Einnig eru sértekjur nýttar sem hluti af forsendum fyrir rekstri í núverandi skipulagi Vatnajökulsþjóðgarð en komið hefur í ljós að slík nálgun getur verið "brothætt" í sveiflukennndri ferðþjónustu.

F.h. stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs,

Virðingarfyllst,



Auður H. Ingólfssdóttir
formaður stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs