

Umhverfissráðuneytið
b.t. sá sem málið varðar
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun

9. gr. Eignarhald lands í Þjóðgarði

Það vantar að skýra betur ráðstöfunarrétt þjóðgarðsins á því landi sem er innan þjóðgarðs. Í dag og skv. frumvarpinu fara 2 jafnvel 3 ráðuneyti með landið. Fjármálaráðuneyti sem handhafi eigna ríkisins og forsætisráðherra með þjóðlendur svo og Umhverfissráðuneyti auk einkaaðila. Það skapar flækju að núverandi og „nýinngomnar“ þjóðlendur innan þjóðgarðsins heyri undir forsætisráðuneyti en annað land innan þjóðgarðs undir fjármálaráðuneyti. Það þarf að skerpa á þessum þáttum og tryggja að þjóðgarðurinn geti úthlutað eða leigt út aðstöðu, land, húsnæði og sýslað með það án þess að þurfa að ræða við of marga um það mál. Uppi er lögræðilegur vafi um þetta mál milli ráðuneyta í dag sem þarf að leysa samhliða vinnu við þetta frumvarp.

10. gr. Kaup, eignarnám, bætur og lóðarleigusamningur

Hér vantar ákvæði um að þjóðgarðinum sé skylt að innheimta endurgjald fyrir afnot lands undir húsnæði og að gera samninga um slík afnot auk þess sem slík innheimta þarf að eiga sér stoð í lögum. Fjölmargar fasteignir í eigu einkaaðila/sveitarstjórna eru og verða innan landamerkjna þjóðgarðsins og óeðlilegt að ekki komi greiðsla fyrir afnot slíks lands enda til að komast að þeim sömu fasteignum þarf innviði sem ríkið greiðir fyrir auk þess sem ríkið sem landeigandi á sinn rétt.

12. gr. Forstjóri.

liður nr. 3. Setningin, ráðning þjóðgarðsvarða og að tillögu stjórnar.....falli út. Þetta ákvæði er á skjön við núverandi fyrirkomulag en þar ræður framkvæmdastjóri þjóðgarðsvörð að fengum tillögum svæðisráðs sem ætti einnig að falla út. Forstjóra á að vera treystandi líkt og öðrum ríkisforstjórum til þess að ráða þjóðgarðsvörð (starfsmann) í eðlilegu samráði við stjórn án þess að svona íþyngjandi ákvæði sé í lögum. Þetta er mjög sérstakt ákvæði og ekki sjást nein rök fyrir því enda fara forstjórar stofnana ríkisins almennt með ráðningarvald enda bera þeir ábyrgð á starfsmannahaldi að lögum, ekki stjórnir og ráð.

13. gr. Umdæmisráð.

lína 9. Hlutverk umdæmisráðs er að hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir friðlýst svæði í viðkomandi umdæmi,.... Rétt er að forstjóri í umboði stjórnar hafi yfirumsjón með þessari vinnu í samráði við stjórnir, svæðisráð og umhverfissráð svæða. Gerð stjórnunar- og verndaráætlana eru viðamikil verkefni, mjög flókið verk og mikil þörf á samræmingu milli svæða auk þess sem þörf fyrir sérfræðinga er mikil í slíkum verkefnum. Þá er gerð þeirra afarkostnaðarsöm og að hafa forstjóra á hliðarlínu og utan við mál af þessari stærðargráðu mun ekki fara vel og vera líklegt til árangurs. Ákvæði síðar í þessu frumvarpi stemma illa við það sem hér stendur. (gr. nr. 28) Þá er rétt að minna á að í umdæmisráðum situr einstaklingurinn yfirleitt launalaus eða launalítill og aðkoma að málum milli funda er eðli máls samkvæmt afarlítill. Með þessum orðum er ekki verið að gera lítið úr störfum viðkomandi sem eru afarmikilvæg en það er fullt starf að vinna að og hafa forystu í slíkum verkum. Eðlilegt er að forstjóri leiði þessa vinnu og beri á henni ábyrgð gagnvart stjórn og ráðherra. Sama á hér við um gr. 19. hvað þetta varðar.

Þá einnig óútskýrt hvers vegna umdæmisráð heitir ekki svæðisráð svo ekki séu mörg nöfn í gangi á hópi fólks sem vinnur að svipuðum verkefnum innan sömu stofnunar. Rétt að hafa eina grein í frumvarpinu sem fjalli um „svæðisráð“. Þótt hér sé verið að fjalla um friðlýst svæði sem voru verkefni Umhverfisstofnunar er svona nafnaleikur óþarfur.

16. gr. Stjórn Vatnajökulspjóðgarðs

Tel að það sé vond staða að fulltrúar fjárveitingavaldsins séu ekki með meirihluta í stjórn og því þurfi að breyta þessu ákvæði eða skerpa verulega á ábyrgð stjórnarmanna. Þá er rétt að fram fari mat á því hvort skilvirkni – óskilvirkni stjórnar, s.s. stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs sé slík að rétt gæti verið að leggja hana af og nýta svæðisráðin betur sem samráðsvettvang. Slík umræða fór fram varðandi stjórnir heilbrigðisstofnana fyrir nokkrum árum og voru þær lagðar af með lögum í kjölfarið en þær voru samsettar á svipaðan hátt og stjórn Vatnajökulspjóðgarðs, þ.e. fjárveitingavaldið skipaði minnihluta stjórnarmanna.

22. gr. Hlutverk svæðisráða Vatnajökulspjóðgarðs

liður nr. 2. Að hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlunar sjá athugasemd við gr. 13. Rétt er að forstjóri í umboði stjórnar hafi yfirumsjón með þessari vinnu í samráði við stjórnir og umhverfisráð svæða. Gerð stjórnunar- og verndaráætlana er viðamikil verkefni, mjög flókið og mikil þörf á samræmingu milli svæða auk þess sem þörf fyrir sérfræðinga er mikil í slíkum verkefnum. Þá er gerð þeirra afarkostnaðarsöm og að halda forstjóra utan við mál og/eða valdalítinn í málum af þessari stærðargráðu mun ekki fara vel. Þá er rétt að minna á að í svæðisráðum/umræðum situr einstaklingurinn yfirleitt launalaus eða launalítill og aðkoma að málum milli funda er eðli máls samkvæmt afarlítil. Með þessum orðum er ekki verið að gera lítið úr störfum viðkomandi sem eru afarmikilvæg en eðlilegt að forstjóri leiði þessa vinnu og beri á henni ábyrgð gagnvart stjórn og ráðherra.

liður nr. 4. Að gera tillögu að ráðningu þjóðgarðsvarðar á viðkomandi rekstrarsvæði. Forstjóri er skv. 12. gr. og ákvæðum í starfsmannalögum æðsti yfirmaður starfsmannamála ríkisstofnana. Það er ekki rétt að undanskilja þjóðgarðsverði í þessu sambandi og hafa annan hátt á en varðandi aðra starfsmenn ríkisins. Það þarf að vera skýrt ákvæði um að það sé forstjóri sem ráði starfsmenn stofnunarinnar og óþarfi að tilgreina eina starfsstétt umfram aðra í lagafrumvarpi. Sjá nánar athugasemdir við gr. 24. Þessi grein ætti að falla út.

gr. 24. Þjóðgarðsverðir

Sjá athugasemd um gr. 22. Ákvæðið er óljóst. Ef forstjóri er ósáttur við tillögu stjórnar/svæðisráða. Hvað þá. Á hann að hafa undirmann sem hann vill ekki. Það verður að hafa þetta ákvæði skýrt eins og hjá öðrum ríkisstofnunum. Forstjóri ræður starfsfólk til starfa í þau verk sem fjárheimildir eru fyrir. Ekki ætti að vera í lögum ákvæði um einstaka starfsmenn þjóðgarðsins. Þjóðgarðsverðir ættu að vera settir til starfa skv. sérstöku skipuriti sem ráðherra samþykkir líkt og hjá öðrum ríkisstofnunum. Þá væru þeir sviðstjórar svæða samkvæmt starfslýsingu sem forstjóri setur og þar væru þeirra verkefni skilgreind. Forstjóri á að stýra sínum undirmönnum til verka, ekki aðrir og rökrétt að um einstaka starfsmenn, verkefni þeirra og starfsheiti sé ekki fjallað um í lögum. Með stærri þjóðgarði eykst miðlæg stjórnarsýsla og forstjóri verður að hafa svigrúm til að stýra starfsfólki til verka eftir þörf og áherslum hverju sinni en vera ekki bundin af þröngum lagatúlkunum hvað þetta varðar. Þessi grein ætti að falla út.

gr. 25 Hlutverk þjóðgarðsvarðar

lína nr. 3. Þjóðgarðsvörður undirritar í umboði forstjóra samninga við rekstraraðila í hans umdæmi..... Hér vantar að bæta inn líkri setningu og er neðar í þessari grein. „og að höfðu samráði við forstjóra þjóðgarðsstofnunar skv. því sem nánar greinir í starfslýsingu. Gera má ráð fyrir því, sérstaklega í tengslum við innleiðingu atvinnustefnu að umsóknum og samningagerð verði stýrt miðlægt í gegnum tölvu og upplýsingakerfi stofnunarinnar og ekki rétt að hafa svona sterkt ákvæði inni. Forstjóri mun eftir sem áður geta falið þjóðgarðsverði að undirrita einstaka samning eftir atvikum máls þótt ekki sé um það beint ákvæði í lögum. Mjög óeðlilegt að svona verklag sé sett í lög því þá er ekki aftur snúið. Þessi grein ætti að falla út.

gr. 26. Miðlæg stoðþjónusta

lína nr. 5. Starfsfólk miðlægrar stoðþjónustu getur haft aðsetur á aðalskrifstofu stofnunarinnar eða einhverri af starfsstöðvum hennar eftir því sem hentugast þykir hverju sinni. Þetta ákvæði er óþarft og ætti að fara út því samkvæmt orðanna hljóðan hér er ákvörðunin sett í hendur starfsmannsins hvar hann vill vera með starfsstöð. Þetta er of loðið og óþarft. Þessi grein ætti að falla út.

gr. 28. Málsmeðferð

Með vísan til fyrri umsagna um að svæðisráð skuli vinna tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun þá þarf að hugsa þetta mál dýpra. Verkefnið er einfaldlega of stórt til að svæðisráðin geti borið á þeim fulla ábyrgð og haldið utan um framkvæmdir og stýrt daglegum störfum sérfræðinga og annara starfsmanna sem koma að verkinu. Það hlýtur að vera eðlilegast að það sé forstjóri sem beri þessa ábyrgð í umboði stjórnar en að leitað sé samráðs og umsagnar svæðisráða á öllum stigum máls.

lína nr. 8, Stjórnir þjóðgarða og svæðisráð vinna stjórnuna- og verndaráætlun á ábyrgð og í samvinnu við forstjóra.... Þetta skarast á við fyrri ákvæði um skyldur svæðisráða og þarf að yfirfara og skerpa á málum. Forstjóri hlýtur að vera sá sem leiða á þessa vinnu og stýra henni í samráði við stjórn og af því ferli loknu samþykkir stjórn málið áfram til ráðherra.

gr. 29. Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar

lína 12 og 13. Ávallt skal hafa samráð við viðkomandi þjóðgarðsvörð áður en framkvæmd hefst. Tel rétt að í stað þjóðgarðsvarðar komi setningin þjóðgarðsstofnun. Forstjóri setur svo eftir atvikum máls starfsmenn til verka eftir því sem við á og skv. þeim verklagsreglum – starfslýsingum sem gilda innan þjóðgarðsins. Sjá næstu línu sem skarast á við þessa. Þjóðgarðsstofnun hefur eftirlit með framkvæmdum og að virt séu Aðra starfsmenn en forstjóra ætti almennt séð ekki að nefna í lögum þessum. Það gæti verið að mati forstjóra hentugra að setja aðra sérhæfða aðila til þessa eftirlits en þjóðgarðsverði svo dæmi sé tekið.

gr. 39. Gjaldtaka

Tel rétt að skoða hvort ekki sé rétt að nefna Atvinnustefnu þjóðgarðsins í þessari grein og skerpa á og útvíkka ráðstöfunarheimild þess fjár sem innheimt er skv. þessari grein. Nefna má t.d. stofnkostnað og uppbyggingu innviða sem nauðsynlegt er að fara í vegna heimsókna gesta. Sjá einnig umfjöllun um gr. nr. 9 og gr. nr. 10.

Greinargerð.

Samkvæmt ofanrituðu þá leggur undirritaður til samandregið að:

1. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs verði lögð af og forstjóri í störfum sínum hafi umdæmisráð/svæðisráð sér til aðstoðar við stjórnun og rekstur þjóðgarðsins.
2. Ef stjórn verði yfir „Vatnajökulsþjóðgarði“ og á öðrum svæðum verði það betur afmarkað en fram kemur í frumvarpsdrögum þessum hver verkefni stjórnar eru því það er ekki nógu skýrt eins og frumvarpið er sett upp. Aðalverkefni stjórnar ætti að vera eftirlit með rekstri þjóðgarðsins, að marka stefnu hans, gerð atvinnustefnu og almenn stefnumótun.
3. Hlutverk svæðisráða/umdæmisráða verði betur afmarkað og nákvæmar skilgreint og þessi ráð séu ekki sett til verka með verkefni sem þau ráða ekki við og séu ekki í verkefnum sem ættu að vera á hendi annara s.s. forstjóra.
4. Dregið verði úr eða afnumið með öllu að hlutverk einstakra starfsmanna (þjóðgarðsvarða) sé skilgreint í lögum. Rétt er að það sé hlutverk forstjóra að setja þjóðgarðsvörðum starfslýsingar og þar með ákvarða ábyrgð og verkvið. Forstjóri beri síðan þá ábyrgð á rekstri þjóðgarðsins líkt og aðrir forstjórar ríkisstofnana bera gagnvart ráðherra.
5. Forstjóri beri ábyrgð á í samvinnu við stjórn/svæðisráð/umhverfisráð á gerð stjórnunar- og verndaráætlunar sem og gerð atvinnustefnu.
6. Almenn miðlæg stjórnsýsla aðalskrifstofu sem þarf að vera er lítið til umfjöllunar en í stórri sameinaðri stofnun þarf hún að vera öflug og nógu sterk til að geta sinnt því hlutverki sem henni er ætlað að sinna.

Annað:

Fyrirmynd þessa frumvarps er að hluta til tekin frá þeim lögum sem um Vatnajökulsþjóðgarð gilda. Það stjórnfyrirkomulag sem þar er, er óskýrt og valdmörk stjórnar, svæðisráða og þjóðgarðsvaraða ógreinileg og óskýr. Stjórnskipulagsþáttur þessa frumvarps er of þungur í vöfum, hefur íþyngjandi áhrif á reksturinn og gerir alla ákvarðanatöku hæga, langdregna og erfiða og leysir ekki það vandamál sem til staðar er í dag hvað þessa þætti varðar.

Á mörgum sviðum og mikilvægum þáttum hvað varðar rekstur hins nýja þjóðgarðs samkvæmt frumvarpi þessu eru áhrif forstjóra lítil sem engin og einstakir undirmenn hans þ.e. þjóðgarðsverðir með meiri völd og áhrif á það hvernig rekstur einstakra svæða gengur og er hagað en forstjóri sem þó ber að lögum stjórnskipulega ábyrgð á öllum rekstri stofnunarinnar.

Loðið orðalag um rekstraráætlun breytir þar engu. 31 einstaklingur hið minnsta auk samsvarandi fjölda varamanna situr í stjórnnum og ráðum Vatnajökulsþjóðgarðs í dag. Þegar önnur svæði og þjóðgarðar renna inn í hina nýju stofnun mun þessi fjöldi margfaldast, tvöfaldast hið minnsta. Löggjafinn og aðrir þeir sem taka nú við keflinu að loknu því samráði sem nú er lokið í þessu ferli verða og hljóta að geta fundið aðra leið en að hafa allan þennan fjölda fólks í stjórnnum og ráðum sem um þjóðgarðinn véla hverju sinni. Jafnvel væri til bóta að leggja af stjórnir eins og stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs og styðjast við svæðisráð og umhverfisráð frekar til umsagna, samráðs og eftirlits.

Hraði í nútíma rekstri kallar á einfalda, skilvirka og gagnsæja verkferla í allri stjórnun og meðferð á almannafé. Þessi frumvarpsdrög taka ekki á þeim þáttum né hvetja til slíkra vinnubragða. Ítrekuð er hér sú tillaga að fram fari faglegt mat á því hvort það væri til bóta að leggja af stjórnir og styðjast við svæðisráð/umhverfisráð í staðinn og einfalda um leið alla stjórnsýslu hins nýja þjóðgarðs og gera rekstur hans skilvirkari og um leið auka líkur á að rekstur hans geti verið innan ramma fjárlaga hverju sinni og hann þannig sinnt sínu hlutverki eins og löggjafinn ætlast til.

Varðandi nafn á hina nýju stofnun þá legg ég til að það verði nafn sem verði þjálta í munn og auðvelt að snúa á enska tungu. Þjóðgarðastofnun Íslands = Nationl Park Iceland eða einhvern veginn í þessa veru. Í daglegu tali má búast við því að stofnunin verði af Íslendingum einfaldlega kölluð Þjóðgarðastofnunin. Nafnið „Þjóðgarður“ er alþjóðlegt heiti á fyrirbærinu og allir þekkja og erfitt að sjá að hægt sé að víkja frá því.

Samantekt

Valbjörn Steingrímsson
kt. 131253 – 3389
Austurkór 90
203 Kópavogur