## Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Undirrituð fagna stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands

Íslenska hálendið er einstakt á heimsvísu. Þar takast á frumkraftar svo sem eldur, ís, loft, vatn, kuldi og hiti - og móta einstaka náttúru, landslag, lífríki og fegurð. Svo einstök svæði eru ekki einkaeign þess fólks sem lifir hér og nú, heldur eru þau sameign þjóðar og reyndar allra Jarðarbúa. Stofnun þjóðgarða er hin viðurkennda, alþjóðlega aðferð til þess að varðveita svo verðmæt og einstök svæði fyrir núverandi og komandi kynslóðir.

Það tók langan tíma að stofna umhverfisráðuneyti á Íslandi. Fyrsti umhverfisráðherra Íslands skipaði fljótlega nefnd sem koma skyldi með tillögur um hvernig mætti tryggja „verndun þeirrar sérkennilegu og einstæðu náttúru sem einkennir hálendi Íslands“. Sú nefnd benti á að íslenska hálendið væri skipulagsleg heild og yrði að fá stjórnsýslumeðferð samkvæmt því. Frumvarp í þessa veru var lagt fram á 115. löggjafarþingi (1991-1992) en náði því miður ekki fram að ganga. Svo fór að hálendið, þessi sérstæða náttúruheild, var skorin niður í smábúta, þrátt fyrir mikinn ágreining. Með ákvæðum til bráðabirgða í sveitarstjórnarlögum frá 1998 var hálendinu skipt á milli fjölmargra sveitarfélaga, hvert með sín sjónarmið, sérþarfir og skoðanir. Stofnun Hálendisþjóðgarðs er löngu tímabært spor í þá átt að horfa á þetta mikilvæga svæði aftur sem heild.

Þjóðlendur miðhálendisins eru mikilvæg náttúruverðmæti, ekki síður en fiskimið og orkuauðlindir og eru rétt eins og þau verðmæt sameign þjóðarinnar. Meginmarkmið Hálendisþjóðgarðs eru verndun, aðgengi, rannsóknir og fræðsla. Helstu nýmæli frumvarpsins, ásamt frumvarpi um Þjóðgarðastofnun, eru samræmd stjórnun og mikil stækkun á því svæði sem verður talið til þjóðgarða. Þar eru óbyggð víðerni sérstaklega mikilvæg, enda eru þau sífellt að verða fágætari og verðmætari.

Fyrirkomulag stjórnunar

Athygli er vakin á athugasemdum undirritaðra við „Frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða“. Þar er lagt til að horft verði heildstætt á náttúruvernd landsins, stjórnun friðlýstra svæða og skipan í öll umdæmisráð landsins hvort sem fulltrúar í þeim búa í sveitarfélögum sem eiga land að Hálendisþjóðgarðinum eða ekki. Slíkt fyrirkomulag teljum við langbest og lýðræðislegast. Ef svo fer að sá besti kostur verði ekki valinn þá gerum við líka athugasemdir við frumvarpið eins og það er nú.

Mesti annmarki frumvarpsins er fyrirkomulag stjórnunar og sé því ekki breytt munu sveitarstjórnarmenn með umboð minna en 8% þjóðarinnar vera ráðandi bæði í umdæmisráðunum sex og í stjórn þjóðgarðsins. Ef það fyrirkomulag verður lögfest verður að líta á það sem bráðabirgðafyrirkomulag. Slíkt fyrirkomulag stjórnunar gildir í fólkvöngum en ekki í þjóðgörðum. Til lengdar verður ekki sátt um slíkt minnihlutavald í stjórnun sem á að teljast dreifstýrð og lýðræðisleg á landi í þjóðareign.

Ofurkapp er lagt á að kjörnir sveitarstjórnarmenn séu ráðandi í stjórnun þjóðgarðsins á kostnað þess að þar sé fólk sem hefur faglega þekkingu á náttúruvernd og stjórnun náttúruverndarsvæða og er síður hagsmunabundið starfsemi í þjóðgarðinum eða nærsveitum hans. Þetta er gert á sama tíma og traust þjóðarinnar til stjórnmálamanna mælist mjög lítið og 16 ára stúlka hlýtur heimsfrægð og aðdáun fyrir að segja við pólitíska leiðtoga heimsins: „Hvernig dirfist þið að hlusta ekki á (náttúru)vísindamenn“

Sveitarstjórnir hafa í tvo áratugi haft lögbundið skipulagsvald á miðhálendinu. Óeðlilegt er að sveitarstjórnum verði til viðbótar færður einhliða ákvörðunarréttur um málefni þjóðgarðsins og ráðstöfunarréttur á landi almennings. Fulltrúar sveitarstjórna ættu ekki að hafa meirihluta í umdæmisráðum, heldur verði meirihlutinn fulltrúar almennings, vísinda og náttúruverndar. Þetta á enn frekar við um stjórn þjóðgarðsins, ekki síst ef sveitarstjórnir hafa meirihluta í umdæmisráðum.

Einfaldast er að bæta úr þessum annmarka með því að bæta við stjórnarfólki sem valið er á forsendum þekkingar á náttúru þjóðgarðsins. Þá verður einnig leystur sá stjórnsýsluvandi sem getur komið upp þegar handhafar skipulagsvaldsins eru í meirihluta við ákvarðanir í málum þar sem sjónarmið þeirra stangast á við önnur sjónarmið í stjórnun þjóðgarðsins. Skipulagsvald sveitarstjórna er eftir sem áður óskert.

Ef haldið er í þann möguleika að fjölga umdæmum og þar með fulltrúum þeirra í stjórn þjóðgarðsins, þarf jafnframt að gera ráð fyrir fjölgun fulltrúa sem óháðir eru sveitarstjórnum og skipulagsvaldi þeirra, sbr. hér að ofan.

Fræðsla og náttúrutúlkun

Í frumvarpinu er vel og rækilega fjallað um stjórnsýslu þjóðgarðsins en minna um eitt meginhlutverk hans náttúrutúlkun og fræðslu. Úr því þarf að bæta. Mikilvægust er fræðsla um náttúru þjóðgarðsins og túlkun sem leiðir til skilnings á henni. En eðlilegt er einnig að í þjóðgarðinum vinni starfsfólk að varðveislu og miðlun menningarerfða í samræmi við samning þar um sem Íslendingar fullgiltu árið 2006.

Orð og orðalag

Í frumvarpinu er málfar víða ónákvæmt og stundum þannig að merking setninga er illskiljanleg. Í 1.gr. þess (og víðar) er skrifað um að vernda „náttúrufar, sögu og menningu“ innan þjóðgarðsins. Í stað orðsins „náttúrufar“ fer oft betur að nota orðið „náttúra“. Einnig er sérkennilegt að tala um að „vernda sögu og menningu“ en skylda er að vernda menningarminjar á landi og varðveita lifandi menningarerfðir.

Í frumvarpinu er stundum notað orðið umhverfi þar sem í raun ætti að nota orðið náttúra, t.d. í orðinu umhverfisverndarsamtök. Orðið umhverfi er víðtækara orð en náttúra, umhverfinu tilheyra t.d. mannvirki, vegir, slóðar o.fl. Tilgangur með stofnun þjóðgarða er fyrst og fremst að vernda náttúru en ekki endilega alla hluta umhverfisins sem þar er.

Þjóðgarðsmörk - virkjanasvæði

Innan þjóðgarða eiga almennt ekki að vera virkjanir eða önnur mannvirki ótengd starfsemi þeirra. Hér er því lagt til að virkjanasvæði verði utan eiginlegra þjóðgarðsmarka. Hins vegar verði skilgreind jaðarsvæði eða grannsvæði þjóðgarðsins sem njóti annars konar verndar.

Hér eru settar fram tillögur til breytinga sem við teljum til bóta og muni styrkja þjóðgarðinn faglega og veita fleirum en nú aðild að stjórnun hans.

**Athugasemdir við einstakar greinar frumvarps:**

**1. gr.**

2. mgr.: Aths. Innskotssetningin “eftir því sem við á” er óþörf. Ekki eru færð rök fyrir því í greinargerð að einhverjar takmarkanir geti verið á gildi náttúruverndarlaga innan Hálendisþjóðgarðs.

2. mgr. verði: Lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða og lög um náttúruvernd gilda einnig um Hálendisþjóðgarðinn, þ.m.t. ákvæði um verndun náttúru og menningarminja, varðveislu heimilda um sögu þjóðgarðsins og þjóðhætti og um stjórnun, valdheimildir og rekstur.

**2. gr.**

2. mgr.: Aths. Vísa þarf til skilgreiningar á “miðhálendislínu” og “nágrenni”.

3. mgr.: Viðbót:

3. mgr. verði: Skilgreind verði grannsvæði þjóðgarðsins. Þau eru svæði sem liggja að þjóðgarðinum, eru sýnileg frá honum eða eru hluti af landslags- eða vistheild hans. Mikilvægt er að umferð, starfsemi og framkvæmdir á grannsvæðum þjóðgarðsins taki mið af nálægð við þjóðgarðinn og að þar sé gætt ýtrustu varúðar svo að náttúra þjóðgarðsins spillist ekki né heldur upplifun gesta hans. Sé um að ræða starfsemi eða framkvæmdir á grannsvæðum þjóðgarðsins, sem leyfisskyldar eru samkvæmt lögum, skal leita umsagnar stjórnar þjóðgarðsins áður en leyfi er veitt.

**3. gr.**

Að „vernda sögu“ þjóðgarðsins - sjá fyrri athugasemd.

Eitt meginmarkmið þjóðgarða er að auka þekkingu á og skilning og virðingu fyrir náttúru og menningarminjum hans. Eðlilegt er að slíkt meginmarkmið fái sérákvæði í þessari grein laganna. Hins vegar má sameina markmið 6. og 7. tl.

Tillaga að breytingum á 3. gr.

Markmið ... er að:

1.tl. verði: Vernda náttúru og menningarminjar þjóðgarðsins, s.s. landslag, víðerni, lífríki, jarðmyndanir og þjóðleiðir.

2., 3. og 4. tl. óbr.

5. tl. verði: Stuðla að rannsóknum í þjóðgarðinum á náttúru hans, sögu og þjóðháttum.

6. tl. verði: Auka, með fjölbreyttri fræðslu og náttúrutúlkun, þekkingu og skilning fólks á gæðum þjóðgarðsins, sérstöðu hans og mikilvægi verndunar hans.

7. tl. verði: Öll nýting á gæðum þjóðgarðsins skal vera sjálfbær um leið og hún eflir samfélag og styrkir byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni hans. Þannig getur starfsemi hans vakið til umræðu og verið hvatning til sjálfbærni á landinu öllu.

8.tl. verði: Stuðla að náttúrulegri gróðurframvindu og endurheimt vistkerfa sem hafa raskast.

9.tl. verði: Varðveita þjóðlendur þjóðgarðsins og varðveita náttúru og menningarminjar þeirra enda eru þær sameign íslensku þjóðarinnar.

10.tl. verði: Stuðla að samstarfi við áhugafélög og sjálfboðaliða um málefni landssvæðisins.

**5. gr.**

1. mgr.: Í stað “ellefu” komi “tólf” sbr. umfjöllun um fyrirkomulag stjórnunar hér að framan.

1.tl. óbr.

2. tl. Í stað „umhverfisverndarsamtökum“ komi „náttúruverndarsamtökum“. Til viðbótar í þennan tölulið komi:

“Einn fulltrúi með þekkingu á náttúruvernd og þjóðgörðum tilnefndur sameiginlega af opinberum háskólum landsins.”

3. tl. óbr.

4. tl. nýr: Falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns.

Viðbótarmálsgrein aftast í 5.gr.

Verði: Auk nýrra fulltrúa rekstrarsvæða komi nýir fulltrúar tilnefndir sameiginlega af útivistarsamtökum, náttúruverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands, Samtökum ferðaþjónustunnar og opinberum háskólum.

**7. og 8. gr.**

Athugasemd: Hlutverk umdæmisráðs innan Hálendisþjóðgarðs (8.gr.) kallar á staðgóða þekkingu og skilning á náttúru umræddra svæða og náttúruvernd. Það er nauðsynlegt að slík þekking og skilningur sé innan umdæmisráðsins. Hana má til dæmis sækja til fagfólks sem vinnur á náttúrustofum og rannsóknasetrum innan umdæmisins og eðlilegt er að fulltrúar þaðan sitji í umdæmisráði.

**7.gr.**

1. tl.: “Fimm” breytist í “Fjórir”.

2.tl.: Breyting og viðbót.

Verði: Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: Útivistarsamtökum, náttúruverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands, náttúrustofu eða rannsóknasetri í viðkomandi rekstrarsvæði eða nágrenni þess og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á viðkomandi svæði og Samtökum ferðaþjónustunnar.

4.mgr. „úr hópi fulltrúa sveitarfélaga“ falli brott.

**8. gr.**

4. tl: Fella má brott “það rekstrarsvæði þjóðgarðsins sem tilheyrir”.

7. tl.: Í stað “rekstraraðila” komi “aðila”.

**9. gr.**

Athugasemd. Ef í lögunum á að taka sérstaklega fram að þjóðgarðsvörður beri „ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi“ - þá á enn frekar að taka fram að hann eigi að bera ábyrgð á vernd náttúrunnar og fræðslu um hana. Meginauðæfi þjóðgarðs eru náttúran og þjóðgarðsvörður verður fyrst og fremst að bera ábyrgð á „fjárreiðum“ hennar!

Breyting (viðbót) í upphafi 2. mgr.

Verður: Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í samráði við umdæmisráð og forstjóra og samkvæmt starfslýsingu sem forstjóri setur honum. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á að fylgt sé lögum og reglum um náttúruvernd og umgengni í þjóðgarðinum, að þjóðgarðurinn sé vel kynntur, bæði náttúra hans og starfsemi, og að þar fari fram virk fræðsla og túlkun. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum ...

**10. gr.**

Lagfæringar, niðurfellingar, viðbætur og breytingar

10. gr. verði: Hefðbundin landnýting, s.s. búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í þjóðgarðinum enda séu uppfyllt ákvæði 3. gr. þessara laga. [niðurfelling] Skal sérstaklega fjallað um slíka nýtingu og umferð í stjórnunar og verndaráætlun, sbr. 12.gr. og 13.gr. þessara laga og þess gætt að nýtingin hamli ekki náttúrulegri framvindu. Um þau svæði ...

**11. gr.**

Greinin verði felld niður enda verði virkjanasvæði skilgreind sem grannsvæði þjóðgarðsins samkvæmt sérstökum reglum. Ef svo verður ekki er lögð til eftirfarandi lagfæring:

4. mgr.:

Í lok greinarinnar komi “Hálendisþjóðgarðs” í stað “þjóðgarðs á miðhálendinu”.

Ólafur S. Andrésson

Sigrún Helgadóttir

Þverási 21, 110 Reykjavík

20.1.2020