

SIF KONRÁÐSDÓTTIR

LÖGMAÐUR (HRL.)

Snorri Baldursson
Þverholti 15
105 Reykjavík

11. nóvember 2020

Hjálögð er álitargerð mín að þinni beiðni, dags. 10. nóvember 2020 um álitamál í tengslum við yfirstandandi málsmeðferð varðandi landslagsheildina Vonarskarð í Vatnajökulsþjóðgarði.

Virðingarfyllt,



Sif Konráðsdóttir
lögmaður

Álitsgerð

Sifjar Konráðsdóttur, lögmanns,
um málsmeðferð varðandi Vonarskarð í Vatnajökulsþjóðgarði

I

Inngangur

Í október 2020 fór dr. Snorri Baldursson, náttúrufræðingur og fv. þjóðgarðsvörður í Vatnajökulsþjóðgarði og ritstjóri tilnefningar Íslands til heimsminjaskrár UNESCO, þess á leit við mig að ég gæfi álit mitt á efni og málsmeðferð yfirstandandi umfjöllunar stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs varðandi það, hvort heimila skuli akstur innan Vonarskarðs¹. Óskaði Snorri eftir að ég fjallaði um málsmeðferðina, minnisblað stjórnarformanns þjóðgarðsins frá september 2020, mögulega annmarka á þessu og afleiðingar þess og einnig hvort það að heimila akstur gæti haft áhrif á stöðu þjóðgarðsins á heimsminjaskrá UNESCO. Áður hafði Snorri sent stjórn þjóðgarðsins erindi dagsett 19. október 2020.

Þau lög og reglur sem einkum hafa komið til skoðunar við gerð álitsins eru lög um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007, stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð staðfest 12. júlí 2013, reglugerð nr. 300/2020 um Vatnajökulsþjóðgarð, leiðbeiningar um stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs samþykktar 25. maí 2020, náttúruverndarlög nr. 60/2013, reglugerð nr. 260/2018 um vegi í náttúru Íslands, reglugerð nr. 528/2005² um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands, vegalög nr. 80/2007, stjórnarsýslulög nr. 37/1993, skipulagslög nr. 123/2010, lög um umhverfismat framkvæmda nr. 106/2000, lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006, tilskipun 2011/92/EU, reglur heimsminjaskrár UNESCO og Árósasamningurinn. Er í álitsgerðinni leitast við að sleppa tilvísunum til númera laga og reglugerða, til þess að gera hana læsilegri, en almennt vísað til heitis laga og reglna.

Auk minnisblaðs stjórnarformanns þjóðgarðsins frá september 2020 og áðurgreinds erindis Snorra til stjórnar kynnti ég mér við samningu álitsgerðarinnar fundargerðir stjórnar og svæðisráðs er varða málið, gögn á heimasíðu þjóðgarðsins, gögn á heimasíðu heimsminjaskrár UNESCO og heimasíðu Alþjóðanáttúruverndarsambandsins (IUCN), skipulagsvefsjá Skipulagsstofnunar, vefsjá ALTA, úttekt Ríkisendurskoðunar á Vatnajökulsþjóðgarði frá október 2019, auglýsta tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun 2018, fjölmiðaumfjöllun auk þess sem ég studdist við fræðirit.

II

Atvik máls

Forsaga málsins er sú, að stjórn þjóðgarðsins tók á fundi sínum 8. apríl 2019 fyrir tillögu svæðisráðs vestursvæðis þjóðgarðsins frá 22. febrúar og 19. mars 2019 varðandi Vonarskarð. Tilfni þess að málið var á dagskrá ráðsins á þessum fundum var aftur ákvörðun stjórnar 18. febrúar 2019 um að fjallað skyldi um það hvort heimila ætti akstur um Vonarskarð, en stjórnarformaður hafði þá aflað minnisblaðs ALTA ráðgjafar um forsendur fyrir akstri um skarðið³. Óskaði stjórn tillagna svæðisráðs í samræmi við það sem

¹ Í álitsgerð þessari er fjallað um akstur í merkingunni annar vélknúinn akstur en þann sem náttúruverndarlög heimila “á jöklum og snævi þakinni jörð [...] svo fremi jörð sé frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætt á náttúruspjöllum”, sbr. einnig stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins, en efni hennar hefur ekki verið uppfært til samræmis við grundvallarbreytingu náttúruverndarlaga. Þegar talað er um Vonarskarð í álitsgerðinni er almennt átt við landslagsheildina eins og hún er afmörkuð í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands í nóvember 2019, 113 km². Þá afmörkun er ekki að finna í lögum eða reglugerðum um þjóðgarðinn og ekki í stjórnunar- og verndaráætlun.

² Reglugerðin telst formlega enn í gildi, en hún er sett með heimild í brottföllum náttúruverndarlögum og efast má um sjálfstætt gildi einstakra ákvæða hennar þar sem ákvæði nógildandi laga eru annars efnis um þetta.

³ Skv. fundargerð stjórnar fjallaði minnisblað ALTA um forsendur fyrir því að leyfa umferð vélknúinna ökutækja um Vonarskarð en skv. fundargerð svæðisráðs um leiðir ef ákveðið væri að leyfa akstur. Minnisblaðið liggur ekki fyrir.

gert er ráð fyrir í lögum um þjóðgarðinn. Svæðisráðið ályktaði á fundum sínum 22. febrúar og 19. mars 2019 að vernd Vonarskarðs færi í flokk 1b skv. flokkunarkerfi IUCN (samsvarar sbr. 19. tl. 5. gr. og 46. gr. náttúruverndarlaga) og rökstuddi það. Í því felst að enginn akstur verður þar leyfður frekar en nú er. Á seinni fundinum var jafnframt felld tillaga eins ráðsmanna um opnun akstursleiðar frá 15. ágúst ár hvert.

Í fundargerð stjórnarfundarins 8. apríl 2019, þar sem fyrrgreindar tillögur svæðisráðsins voru teknar fyrir, er lögð áhersla á sátt og fól stjórn formanni svæðisráðs ásamt framkvæmdanefnd (hér eftir vinnuhópurinn) að gera „lausnamiða áætlun“ um það. Í minnisblaði sem LEX lögmannsstofa gerði að ósk formanns stjórnar þjóðgarðsins 19. júní 2019 í tengslum við þessa málsmeðferð, kemur m.a. fram að þjóðgarðsýfirvöld hafi fjallað um málefnið allar götur frá júní 2013. Ekki verður fjallað um þá sögu í álitsgerð þessari, en vikið að atvikum eftir því sem við á.

Stjórn samþykkti á fundi 24. júní 2019 þá tillögu vinnuhópsins að leita álits þeirra stofnana sem eru lögbundnir umsagnaraðilar þegar um er að ræða breytingu á stjórnunar- og verndaráætlun, þ.e. Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar, og eftir atvikum annarra stofnana, s.s. Skipulagsstofnunar, varðandi málið. Formaður svæðisráðs óskaði með bréfum 26. ágúst 2019⁴ eftir úttektum eða umsögnum ótiltekins fjölda ríkistofnana en úttektir/umsagnir sex stofnana liggja fyrir, frá tímabilinu nóvember 2019 til mars 2020. Með bréfi undirrituðu af þjóðgarðsverði f.h. svæðisráðs í apríl 2020 var svo óskað umsagna hagsmunaaðila⁵ og var fimm afmörkuðum spurningum beint til umsagnaraðila um málsmeðferð og aðgengi að Vonarskarði. Virðist almenningi einnig hafa verið gefinn kostur á að gera athugasemdir en allmargar slíkar liggja fyrir frá því s.l. vor á vefsíðu þjóðgarðsins.

Síðast var fjallað um málið á vettvangi stjórnar á fundi hennar 14. september 2020 og var þá samþykkt tímalína vinnu við „að leita lausna í deilu um aðgengi að Vonarskarði“. Fundargerð af fundinum veitir ekki frekari upplýsingar. Af fundargerðum verður ráðið að næst komi stjórnarformaður á fund svæðisráðs 23. september 2020 og kynni ráðinu tímalínu „og minnisblað um mögulega valkosti í aðgengismálum í Vonarskarði“. Fundargerð þess fundar ber með sér að rætt hafi verið um framkvæmd, rannsóknir og kostnað af því að „opna tímabundið“, undir fundarliðnum: Vonarskarð, næstu skref, verkefni svæðisráðs.

Á næsta fundi svæðisráðs, 14. október 2020, voru „[t]illögur af minnisblaði bornar upp til samþykktar“. Í efni bókana ráðsmannanna verður ekki farið hér, en vikið að mismunandi afstöðu í áliti hér á eftir.

Stjórnunar- og verndaráætlun

Vernd og skilmálar um Vonarskarð er hluti stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins, en hún er helsta stjórnunarskipti hans og gilda um gerð hennar málsmeðferðarreglur 12. gr. laga um þjóðgarðinn. Gildandi stjórnunar- og verndaráætlun gekk í gildi 12. júlí 2013 og er það önnur útgáfa áætlunarinnar frá stofnun þjóðgarðsins. Í mars 2018 var auglýst endurskoðuð stjórnunar- og verndaráætlun sem unnið hafði verið að frá 2013 en hún tók hinsvegar aldrei gildi⁶. Skilmálar sem stjórn samþykkti þá um Vonarskarð fólu í sér áform um strangari vernd en er skv. gildandi áætlun.

Stjórn þjóðgarðsins samþykkti á fundi sínum 29. júní 2020 verkefnis- og matslýsingu skv. 12. gr. laga um þjóðgarðinn og lögum um mat á umhverfisáhrifum áætlana fyrir fyrri áfanga endurskoðunar stjórnunar- og verndaráætlun. Óskaði þjóðgarðurinn í framhaldi lögbundinna umsagna stofnana og kynnti lýsinguna á heimasíðu sinni sumarið 2020. Ekki eru ráðgerðar breytingar á vernd eða skilmálum um Vonarskarð skv. lýsingunni.

⁴ Umsagnarbeiðnirnar liggja ekki fyrir.

⁵ Ekki liggur fyrir hverjir voru taldir hagsmunaaðilar.

⁶ Ekki er kunnugt um ástæður þessa.

Heimsminjaskrá UNESCO

Á fundi Heimsminjaneftndar UNESCO 5. júlí 2019 var samþykkt tilnefning Íslands á Vatnajökulsþjóðgarði á heimsminjaskrá UNESCO. Byggir skráningin á ráðgjöf IUCN frá mars 2019.

III Álit

Stjórn og svæðisráði Vatnajökulsþjóðgarðs er augljós vandi á höndum og leitast að fremsta megni við að leysa úr máli sem virðist vandleyst með neins konar sátt. Í því sem hér fer á eftir er bent á annmarka á efni og formi þess máls sem í gangi hefur verið frá ársbyrjun 2019 varðandi Vonarskarð.

Vegur

Akstursleiðin þvert yfir Vonarskarð, milli Gjóstuklifs og Svarthöfða, mun vera um 12 km löng og hafa orðið til við „utanvegaakstur“ eins og þann sem hófst um hálendi Íslands upp úr seinna stríði og engar reglur voru til um fyrr en 1971⁷. Var leiðin meðal stóru viðfangsefna stjórnunar- og verndaráætlunar að því er varðar samgöngur um þjóðgarðinn, sbr. skýrsla samstarfshóps um samgöngur sem starfaði 2011. Leiðin mun aldrei hafa verið fær nema breyttum jeppum, vegna tveggja vatnsfalla og bratta í Gjóstuklifi⁸. Ekki liggur fyrir nein heildstæð lýsing á þessari leið og ástandi hennar í dag í gögnum máls en af frásögnum má ráða að aðeins sjáist nú móta fyrir bíslóð á takmörkuðum hluta hennar, eftir því sem næst verður komist. Þá mælir stjórnunar- og verndaráætlun fyrir um að aflagða slóða skuli afmá eftir því sem kostur er.

Hugtakið vegur í því samhengi sem hér ræðir var fyrst skilgreint í nógildandi náttúruverndarlögum en þau tóku gildi fyrir rétt um fimm árum, þegar grundvallarbreyting var gerð á ákvæðum um akstur utan vega. Leiðin um Vonarskarð er hvorki vegur í skilningi vegalaga né náttúruverndarlaga og er ekki á vegaskrá skv. reglugerð um vegi í náttúru Ísland sbr. 32. gr. náttúruverndarlaga. Leiðin er ekki vegur í skilningi reglugerðar um þjóðgarðinn. Vegur um þetta svæði er hvorki sýndur á sveitarfélagsuppdretti Ásahrepps 2010 né Þingeyjarsveitar 2011, sbr. skipulagslög, og ekki er gert ráð fyrir breytingum þar á í auglýstum skipulagslýsingum vegna yfirstandandi endurskoðunar aðalskipulags sveitarfélaganna, sbr. einnig síðastnefnd reglugerð. Á kortum sem eru hluti tilnefningar þjóðgarðsins á heimsminjaskrá UNESCO⁹ er veg eða slóða um svæðið ekki að finna en svæðið er í tilnefningu kynnt sem göngusvæði án vélknúinnar umferðar, sjá nánar hér síðar.

Að þessu sögðu og með gagnályktun má fullyrða, að akstur sem þjóðgarðsýfirvöld kynnu að heimila í Vonarskarði jafngilti að óbreyttu heimild til utanvegaaksturs¹⁰.

⁷ Leiðin mun fyrst hafa verið ekin 1950. Sjá einnig almenna umfjöllun í Huijbens, Edward H., and Karl Benediktsson. 2007. "Practising Highland Heterotopias: Automobility in the Interior of Iceland." *Mobilities*, 2 (1), 143-165, sömu höfundar 2015. "Automobile authorship of landscapes. A biographical vignette of Iceland's interior" í *Landscape Biographies. Geographical, Historical and Archaeological Perspectives on the Production and Transmission of Landscapes*, Kolen et al. (ed), 99-116. Amsterdam University Press og loks Árnason, Thorvardur. 2020. "Exploring wilderness in Iceland - charting meaningful encounters with uninhabited lands" í *Rethinking Wilderness and the Wild, Conflict, Conservation and Co-existence*, Bartel et al. (ed). Chapter 11: "From a nature conservation viewpoint, these impacts largely concerned the proliferation of unsanctioned tracks resulting from greatly increased foreign and domestic 4WD traffic in the highland; tracks which were regarded as borderline (if not outright) instances of off-road driving. The establishment of Vatnajökull National Park created the possibility for – and necessity of – regulating motorized traffic within the park's borders".

⁸ Sjá blaðgrein fjögurra þjóðgarðsvarða í Morgunblaðinu 29. október 2010.

⁹ Sjá kort í viðauka 1 á síðu 1, 2 og 3, og kort á síðum 330 og 339 í tilnefningarskjali.

¹⁰ Hér er átt við allan almennan akstur, tímabundinn eða ótímabundinn. Sjá um þetta og hina óformlegu slóða eftir akstur í náttúru Íslands nánar tilvitnuð rit í neðanmálgrein 7. Sjá einnig yfirlit í meistararitgerð Kristínar Þóru Jökulsdóttur: Akstur utan vega á Íslandi. 2010. Í náttúruverndarlögum nr. 47/1971 var fyrst lögfest ákvæði um skyldu til banns við utanvegaakstri og tóku slíkar reglur gildi með setningu reglugerðar um náttúruvernd nr. 205/1973 og

Ákvæði þjóðgarðsyfirvöld að bæta akstursleið í gegnum Vonarskarð við vegakerfi þjóðgarðsins með gerð vegar og viðhaldi hans¹¹, er að mati Skipulagsstofnunar eðlilegt að í slíkri málsmeðferð væri litið til laga um umhverfismat¹² en einnig kynni slík framkvæmd að vera beinlínis umhverfismatsskyld vegna staðsetningar sinnar skv. 1. sbr. 2. viðauki laga um umhverfismat framkvæmda og einnig skv. tilmælum Heimsminjanefndar UNESCO, sbr. hér síðar. Þá yrði skv. stjórnunar- og verndaráætlun að huga að gerð deiliskipulags um slíkar framkvæmdir og líta til ákvæða samgöngukafla hennar um að stefnt sé að því að auka ekki umfang vegakerfis þjóðgarðsins, þó það útiloki ekki bætt aðgengi til að dreifa álagi, auka fjölbreytni eða bæta öryggi. Stjórn ber skv. 12. gr. laga um þjóðgarðinn ábyrgð á að stjórnunar- og verndaráætlun samræmist ákvæðum laga og reglugerðar um þjóðgarðinn og skv. 14. gr. laganna verða allar framkvæmdir að samrýmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins skv. lögnum.

Meginatriðið er þó að mínu mati sú staðreynd að löggjafinn hefur frá því lög um þjóðgarðinn voru sett, og stjórnunar- og verndaráætlun staðfest, sett fyrirmæli um málsmeðferð til þess að kortleggja vegi og slóða, meðal annars á miðhálandinu, með ítarlegum reglum um vegaskrá í kafla V um akstur utan vega, í lögum um náttúruvernd. Með þessu var mótaður farvegur þar sem sveitarfélög og Vegagerðin hafa forgöngu og Skipulagsstofnun, þjóðgarðsyfirvöld, Umhverfisstofnun, Landgræðslan, Landmælingar Íslands, samtök útivistarfélaga, náttúru- og umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og Samtök ferðaþjónustunnar koma öll að, sbr. 32. gr. laganna. Kortagrunnurinn á skv. bráðabirgðaákvæði laganna að liggja fyrir nú fyrir árslok 2020. Þessu var lýst ágætlega bæði í umsögnum Umhverfisstofnunar og Skipulagsstofnunar á þessu ári og því síðasta í þessu máli. Að mínu áliti er sá farvegur sem markaður var fyrir fimm árum til að leysa úr málum er varða vegi í náttúru Íslands með lögum um náttúruvernd rétti vettvangurinn til að leysa úr málum varðandi framtíð akstursleiðar um Vonarskarð eins og annarra slíkra álitamála í Vatnajökulþjóðgarði líkt og á öðrum svæðum á landinu. Þessi löggjöf tók gildi eftir að stjórnunar- og verndaráætlun var bæði staðfest og henni breytt og eftir að ráðherra gaf þau tilmæli sem eru tilefni þessa máls. Náttúruverndarlögin gilda í þjóðgarðinum líkt og annarstaðar og það leiðir af 4. mgr. 13. gr. laga um hann, þar sem fjallað er um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar, að náttúruverndarlög gilda þar sem stjórnunar- og verndaráætlun sleppir. Ákvæði 7. mgr. 15. gr. laga um þjóðgarðinn um að ákvæði þeirra laga gangi frammar náttúruverndarlögum um akstur utan vega ber einnig bæði að skoða í ljósi þeirrar grundvallarbreytingar sem varð á ákvæðum síðarnefndu laganna fyrir fimm árum og áður er lýst, en lögin um þjóðgarðinn hafa ekki verið uppfærð að teknu tilliti til þess, og að auki getur ákvæðinu ekki verið ætlað að heimila akstur utan vega sem ákvæði náttúruverndarlaga heimila ekki, heldur öfugt.

Tilfni og forsaga stjórnáslumáls um Vonarskarð

Ljóst er af ýmiss konar gögnum að fulltrúar útivistarsamtaka¹³ í svæðisráðum vestursvæðis, með áheyrnaraðild að stjórnarfundum í gegnum tíðina, hafa margsinnis sett fram athugasemdir og tillögur um að akstur yrði heimilaður í Vonarskarði.

síðar auglýsingu nr. 433/1993. Í tilefni af akstri á Eiríksjökli 1994 var haft eftir Náttúruverndarráði: „Reynsla síðustu áratuga hefur leitt í ljós að örsjaldan er hægt að fullyrða að akstur utan vega og merktra slóða hafi ekki í för með sér einhver náttúrspjöll, þó að þau komi ekki alltaf í ljós þegar að akstri loknum.” Morgunblaðið 16. apríl 1994. Bann við utanvegaakstri er því nær hálfra aldra gamalt.

¹¹ Í ýmsum gögnum frá talsmönnum vélknúins akstur kemur einnig fram að þörf yrði á e.k. framkvæmdum, yrði akstur heimilaður. Engin úttekt hefur þó fundist um þetta atriði.

¹² Sjá umsögn Skipulagsstofnunar í mars 2020 í málinu: “á vel við að nýta aðferðafræði og nálgun umhverfismats við samanburð þeirra meginvalkosta sem hér um ræðir, hvort sem það er á vettvangi aðalskipulagsgerðar viðkomandi sveitarfélaga og/eða stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins”.

¹³ Með fulltrúum útivistarsamtaka er vísað til orðalags 6. gr. laga um Vatnajökulþjóðgarð um slíkan fulltrúa í svæðisráðum og 4. gr. um áheyrnaraðild slíks fulltrúa á stjórnarfundum. Þetta getur verið villandi, þar sem elstu útivistarsamtök landsins, Ferðafélags Íslands, og þeirra langsamlega stærst og öflugast hvað varðar bæði

Hér er ekki tilefni til þess að rekja þá sögu ítarlega, en aðeins nefnt að samráðshópur 2011 var einhuga um að óháð rannsókn færi fram á þolmörkum, náttúruverndargildi og útivistargildi Vonarskarðs. Sami hópur sammæltist einnig um það að rannsóknin yrði grundvöllur ákvörðunar stjórnar. Sú rannsókn var gerð og var niðurstaða sérfræðinganna afdráttarlaus um að heimila ekki akstur um Vonarskarð, hvorki að sumri né hausti, auk þess sem lagt var til að skilmálar verði endurskoðaðir og að akstur verði þar einnig bannaður á snævi þakinni jörð og frosinni og að svæðið verði formlega fært í verndarflokk 1b skv. flokkunarkerfi IUCN. Stjórn þjóðgarðsins fór á þeim tíma „bil beggja“ í endurskoðaðri stjórnunar- og verndaráætlun 2013, eins og það var orðað¹⁴. Hvorki þessi niðurstaða skýrslunnar, eftirfarandi málamiðlun stjórnar 2013 né það að heimilt mun nú að aka svonefnda Vikrafellsleið, sem var hin meginágreiningsleiðin, hefur þó komið í veg fyrir að fulltrúar útivistarsamtaka¹⁵ hafi haldið kröfum um að leyfa akstur um Vonarskarð til streitu í stofnunum þjóðgarðsins. Þegar vísað er til málamiðlunar eða sáttar í sambandi við þá valkostir sem stjórnarformaður hefur nú lagt á borðið, er ekki hægt að horfa framhjá þessari forsögu sáttatilauna.

Stjórn þjóðgarðsins hefur hingað til staðið í aðalatriðum með niðurstöðunni 2013 en sýnist ekki hafa talið meðferð eða niðurstöðu svæðisráðs 22. febrúar og 19. mars 2019 uppfylla markmið um sátt og hafi því viljað freista þess að fá sáttina fram. Stjórninni ber allt að einu skylda til að taka afstöðu til tillagnanna. Ég lít svo á að formleg afgreiðsla stjórnarinnar á þessum tillögum svæðisráðs hafi enn ekki farið fram og að stjórninni beri að afgreiða þær með ótvíræðum hætti með bókun í fundargerð, sbr. 5. og 12. gr. laga um þjóðgarðinn sbr. einnig almennar stjórnsýslureglur um töku ákvarðana og málshraðareglu stjórnsýsluréttar.

Ekki er hægt að líta á bókun fundar svæðisráðs 14. október 2020 sem tillögu í skilningi 12. gr. laga um þjóðgarðinn, bæði vegna þess á hvern hátt málið var lagt fyrir á fundinum, það er þrjár tillögur stjórnarformanns til samþykktar sbr. einnig nánar hér síðar, en einnig vegna þess að engin efnisleg tillaga kemur út úr fundi ráðsins að því er séð verður. Fram kemur að tveir af þremur sveitarstjórnarfulltrúum vilja ekki aðeins áframhald núverandi verndar heldur strangari vernd, sbr. einnig áðurgreindar óafgreiddar tillögur. Einn sveitarstjórnarfulltrúanna¹⁶, fulltrúi umhverfisverndarsamtaka og fulltrúi ferðamálasamtaka velja valkost C¹⁷ af þeim sem bornir voru undir þá með minnisblaði stjórnarformanns allir með fyrirvörum. Þannig vísa þeir allir til þess að með þessu náist sátt. Um þá forsendu sýnist unnt að efast miðan við bókanir. Þá hefur fulltrúi ferðamálasamtaka þann fyrirvara að þrátt fyrir að akstur yrði leyfður breyttist ekki staða svæðisins sem óbyggðs víðernis. Annarsstaðar í álitsgerð þessari er komist að niðurstöðu um að sú forsenda stenst ekki lagalega skoðun. Sjötti fulltrúinn, fulltrúi útivistarfélagas¹⁸, styður valkost C einnig sem sáttaleið, en minnt er á að sami ráðsfulltrúi setti svipaða tillögu fram á fundi ráðsins 19. mars 2019 þar sem henni var hafnað. Aðrir fyrirvarar þeirra sem styðja valkost C eru meðal

félagafjöldi og umfang starfsemi, sé litið til útgáfustarfsemi, ferða og starfsmannafjöldi, sýnist í framkvæmd ekki hafa átt beina eða óbeina aðild að tilnefningu fulltrúa í svæðisráði eða áheyrnaraðild á stjórnarfundum. Á vefsíðu Samút, samtaka útivistarfélaga, kemur fram að 19 félög eiga aðild að samtökunum og að þau hafi fimm manna stjórn. Samtökin voru stofnuð fyrir 22 árum og eru skráð í opinbera skrá sem fyrirtækjaskrá heldur utan um sem félagasamtök 2012. Á heimasíðu er ekki fjallað um starfsemi samtakanna, aðra stjórn og tilnefnda fulltrúa í svæðisstjórnir Vatnajökulsþjóðgarðs og áheyrnaraðila að stjórnarfundum hans.

¹⁴ Skv. bréfi þáverandi framkvæmdastjóra þjóðgarðsins til þeirra sem sendu athugasemdir, 5. júlí 2013.

¹⁵ Sami fyrirvari og áður.

¹⁶ Fulltrúi Þingeyjarsveitar taldi rétt að leyfa tilraunaverkefni um akstur. Skipulags- og matslýsing fyrir endurskoðun aðalskipulags sveitarfélagsins hefur verið auglýst og liggur frammi frá 23. október til 20. nóvember 2020. Lýsingin er dagsett daginn fyrir umræddan fund svæðisráðs. Þar er ekki gert ráð fyrir að vegur um Vonarskarð komi inn á aðalskipulag Þingeyjarsveitar sbr. hins vegar skipulagslög, 32. gr. náttúruverndarlaga og reglugerð nr. 260/2018.

¹⁷ Nefnt tilraunaverkefni í minnisblaði stjórnarformanns, sjá umfjöllun síðar í álitsgerðinni.

¹⁸ Sami fyrirvari og áður.

annars um kostnað við nauðsynlegar rannsóknir. Ályktun svæðisráðs, að því marki sem unnt er að líta svo á að um ályktun sé að ræða, getur hvorki talist sterk, afdráttarlaus né fela í sér sátt og hún er ekki tillaga í skilningi 12. gr. laga um þjóðgarðinn.

Málmeðferð og valkostaminnisblað

Sé rétt lesið í bókanið stjórnar á síðustu mánuðum og misserum; að fjalla eigi efnislega enn á ný um akstur um Vonarskarð vegna þess að deilur séu milli hópa einstaklinga eða samtaka og/eða að það sé nauðsynlegt vegna ráðherratilmaða 2013, má taka undir að þá sé eðlilegt að undirbúa málið á þann hátt sem LEX ráðlagði þjóðgarðinum í minnisblaði 19. júní 2019. Hinsvegar hefur hvorki vinnuhópurinn frá 8. apríl 2019 né svæðisráð gert rökstuddar og formlegar tillögur til stjórnar líkt mælt var til. Vinnuhópurinn virðist hafa verið aflagður sumarið 2019 og svæðisráðinu falið að leiða vinnuna, án þess að neitt skjal hafi komið frá svæðisráðinu þar sem unnið er úr umsögnum sem bærust eða öðrum gögnum, en erfitt er að horfa framhjá því að nánast allar fagstofnanir, rannsóknarstofnanir, náttúruverndarsamtök, stærstu útivistarsamtökin og svo mætti áfram telja leggjast gegn akstri, a.m.k. án rannsókna, þó engin þeirra hafi átt kost á að gefa álit á tilraunaverkefni sem sett er fram í minnisblaði stjórnarformanns¹⁹. Öllu heldur fær svæðisráð í hendur umræddar valkostatillögur í september 2020 sem stillt hefur verið upp fyrir þau. Ekki kemur fram að stjórn hafi fjallað um þær. Hér sýnist stjórnarformaður stíga inn í störf sem svæðisráðinu voru ætluð og eru í samræmi við ákvæði laga um þjóðgarðinn um uppruna tillagna að stjórnunar- og verndaráætlun. Stjórn er einnig heimilt að gera tillögur að breytingum á áætluninni, en hér hefur sú leið heldur ekki verið farin og engin tillaga stjórnar verið lögð fyrir svæðisráð til umsagnar eins og lögin gera ráð fyrir. Málið er rekið alfarið utan málsmeðferðarreglna þjóðgarðsins og málsmeðferðin á sér ekki lagalegan grundvöll. Þar sem stjórn þjóðgarðsins er stjórnvald, verður að setja spurningamerki við það hvort hér hafi verið rétt á haldið. Stjórn er bundin af almennum stjórnsýslureglum og góðum stjórnsýsluháttum í störfum sínum og um ákvarðanir hennar gilda stjórnsýslulög. Hér sýnist heldur ekki farið að ráðum LEX lögmannsstofu um málsmeðferðina.

Þessu til viðbótar er rétt að benda á að í undirbúningi upphaflegrar stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarðinn var tveimur svæðisráðum falið að gera tillögu í fáeinum tilvikum, eða þegar viðkvæmt land lenti á mörkum rekstrarsvæða. Eitt þessar svæða var Vonarskarð²⁰. Ákvæði gildandi stjórnunar- og verndaráætlunar um Vonarskarð grundvallast því á tillögum tveggja svæðisráða; vestursvæðis og norðursvæðis. Það er engum vafa undirorpið að rekstrarsvæði vestursvæðis þjóðgarðsins nær norður fyrir landslagsheildina Vonarskarð, að það er viðkvæmt svæði og á vatnaskilum milli Norður- og Suðurlands. Vegna þess fordæmis sem hér var vísað til, sem ekki verður annað séð en byggi á málefnalegum sjónarmiðum, er eðlilegt að svæðisráð norðursvæðis fjalli einnig um málið og geri sínar tillögur til stjórnar í yfirstandandi málsmeðferð, ákveði stjórn að endurskoða skilmála um Vonarskarð. Við það skapast jafnvægi, samræmi og vandaðri undirbúningur ákvarðana stjórnar. Þá mæla þau almennu rök með slíku, að a.m.k. jafnvandaðri málsmeðferð skuli beitt við að breyta reglum eins og setja þær í upphafi.

Það að enginn umsagnaraðila á meðal fagstofnana, hagsmunaaðila eða almennings, og hvorki stjórn né svæðisráð kom það séð verði að vali á þeim valkostum sem fram voru settir gerir það einnig að verkum að minnisblaðið er ótækt sem tæki til að komast að niðurstöðu í máli sem varðar umhverfið. Vísast um það til almennra reglna við umhverfismat áætlana og framkvæmda um mótun valkosta í umhverfismati, og aðkomu almennings að því snemma í ferlinu skv. Árósasamningnum.

¹⁹ Þeirra á meðal Náttúrufræðistofnun Íslands, Landgræðslan, Líf- og umhverfisvísindadeild HÍ, Náttúrustofa Norðusturlands, Náttúrustofa Suðausturlands, Ferðafélag Íslands, Landvarðafélagið, Samtök um náttúruvernd á Norðurlandi og Náttúruverndarsamtök Austurlands. Samtök ferðaþjónustunnar telja að sumarumferð vélknúinna ökutækja verði að meta miðað við ástand og þölmörk svæðisins hverju sinni og mælir með rannsóknum.

²⁰ Þetta kemur fram á bls. 2 í skýrslu fjögurra vísindamanna frá 2013 sem vísað er til í þessu álit.

Í umsagnarbeiðnum til fagstofnana eða hagsmunaaðila 2019 og 2020 var eins og áður hefur komið fram ekki beðið um umsagnir á valkostum sem settir eru fram í minnisblaði stjórnarformanns. Því verður málsmeðferðin og gildi umsagnanna rýrara en hefðu þessir aðilar haft tækifæri til að tjá sig um þessa kosti, líkt og gert er í umhverfismati áætlana, þar sem í lýsingu á matinu þurfa að koma fram stefnukostir og umsagnaraðilar þurfa að eiga þess kost að gefa álit sitt á því hvaða valkostir komi til mats.

Umfjöllun minnisblaðsins um valkosti skekkist af því að það er ekki óhlutdrægt í upphafi. Þá eru ágallar á rökstuðningi fyrir hverjum þriggja valkostanna sem lagðir eru fram og þeir í raun algerlega óútfærðir og því örðugt að fjalla um þá. Nánar verður fjallað um inntak og efni valkostanna hér fyrir neðan.

Efni valkostaminnisblaðs

Efni minnisblaðs stjórnarformannsins er nokkrum annmörkum háð. Þrátt fyrir að því sé ætlað að vera grundvöllur að lausn deilu er þar lagður fram einn valkostur sem tekur mið af vernd svæðisins eins og hún hefur verið síðasta áratuginn en hinir tveir lúta báðir að því að opna svæðið fyrir bílaumferð, bara á misjöfnum tíma ár og yfir mismörg ár. Það er ágalli, meðal annars af því að ekki er sýnt að tvær síðarnefndu leiðirnar raski verndarhagsmununum mismikið.

Ekki er heldur ljóst af hverju einn valkostanna felst ekki í þeirri ráðleggingu sem bæði kom fram í rannsókn vísindamanna 2013 og í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands í nóvember 2019, og var einnig lögð til í ályktunum svæðisráðsins bæði 22. febrúar og 19. mars 2019, að vernd Vonarskarðs verði strangari en hún er nú, það er verndarflokkur 1b IUCN²¹ og mismunandi útfærslu. Það hefði þurft að færa sterk rök að því að sú aukna vernd sem margoft hefur komið fram á vettvangi svæðisráðs og í faglegum skýrslum og umsögnum yfir langt tímabil, að sleppa þeim kosti að auka vernd frá því sem nú er, ætti valkostaframsetningin að standast grunnkröfur, sbr. einnig til hliðsjónar grunnreglur umhverfismats framkvæmda. Því vantar a.m.k. einn augljósan valkost og ég hef áður bent á, að stjórn hefur ekki tekið þá afstöðu að hafna tillögum svæðisráðsins frá 22. febrúar og 19. mars 2019. Minnisblað stjórnarformanns lagt fyrir svæðisráð getur ekki með lögmætum hætti hafnað tillögum svæðisráðsins, líkt og sýnist í raun staðan eftir framlagningu þess.

Sá valkostur sem kallaður er tilraunaverkefni, valkostur C, er raunar svo til sami valkostur og svæðisráð hafði einmitt fellt á fundi sínum 19. mars 2019, sem er upphaf þessarar málsmeðferðar, en kostinn hafði fulltrúi útivistarsamtaka²² lagt til á fundinum eins og áður er fram komið. Valkostur C er líka svipaður þeim sem hluti samráðshópsins 2011 gerði tillögu um, það er að heimila síðasumar- og/eða haustakstur, en rannsókn vísindamanna 2013 komst aftur að niðurstöðu um að samrýmdist ekki vernd svæðisins.

Í hugtakinu tilraun felst, í vísindalegum skilningi, aðferð til að sannreyna gildi tilgátu. Ekki er ljóst hvort valkosti C er ætlað að vera tilraun í þessum skilningi, en ef svo er þá vantar upplýsingar um hver tilgátan er sem á að sanna eða afsanna; hvort hún er til dæmis að það hafi ekki neikvæð áhrif á verndargildi að aka um Vonarskarð í vissan tíma eða þá stöðu þess sem svæðis sem uppfyllir verndarmarkmið verndarflokks 1b IUCN. Hvort sem átt er við þennan skilning vísindalegrar aðferðar eða tilraun í óformlegri merkingu getur valkostur C ekki komið til greina vegna verndartilgangs þess að friðlýsa svæði; tilraunin samrýmist honum ekki og gengur gegn varúðarreglu náttúruverndarlaga.

Valkostir B og C eru annmörkum háðir þar sem þeir gera ekki ráð fyrir að neinar rannsóknir á grunnástandi liggir fyrir áður en ákvörðun yrði tekin um að velja annan hvorn þeirra. Þetta er í andstöðu við meginreglu sem má leiða almennri vísindalegri nálgun en einnig, til hliðsjónar, b-liður 2. mgr. 6. gr. laga um

²¹ Aðeins er minnst á þetta sem mögulega útfærslu á leið A.

²² Sami fyrirvari og áður.

umhverfismat áætlana og 3. gr. viðauka IV við tilskipun 2011/92/ESB um umhverfismat framkvæmda sbr. 31. gr. inngangsorða breytingartilskipunar 2014/52/ESB, en ákvæðin lýsa því að fyrir þurfi að liggja upplýsingar um grunnástand svæðis ásamt mati á líklegri þróun þess án þess inngrips í umhverfið sem valkostur hefur í för með sér.

Framsettir valkostir virðast ekki byggja efnislega á umsögnum fagstofnana og valkostir B og C hafa enga tilvísun til þeirrar hugmyndar að baki stofnun verndarsvæða að vernda²³, þó minnst sé á það sem kost að ökuleiðin fari ekki um gróið land.

Þá er það að mínu áliti ekki réttur lagaskilningur sem fram kemur undir þessum valkostum að áfram yrði unnt að skilgreina Vonarskarð sem óbyggð víðerni skv. náttúruverndarlögum. Orðanna hljóðan mælir þessu í mót, þar sem umferð vélknúinna faratækja er hluti af skilgreiningunni. Fram kemur í lögskýringargögnum að friðlýsingarflokkar núgildandi laga séu samsvarandi flokkum IUCN. Margoft hefur komið fram á vettvangi þjóðgarðsins að akstur samrýmist ekki verndarflokki 1b og það kemur einnig fram í leiðbeiningum IUCN²⁴. Það hnekkir að mínu mati ekki þessu áliti mínu að Umhverfisstofnun setur í umsögn sinni frá desember 2019 í þessu máli fram þá fullyrðingu að „túlkun laganna [ákvæða um óbyggð víðerni] hafi verið á þá leið“ að akstur á óuppbyggðum hálendisvegum skerði ekki gildi víðerna. Umhverfisstofnun vísar ekki til rökstuðnings, fræðikenninga eða úrlausna um þetta efni og er fullyrðingin þannig ekki lögfræðilega grundvölluð, auk þess sem stofnunin bætir aftanvið að umferð, yrði hún heimiluð, gæti „haft áhrif á óbyggðaupplifun og skilgreiningu svæðisins“, sem er óskýrt en sýnist í andstöðu við fyrri fullyrðingarnar um lagaskilning.

Landsskipulagsstefna og kortlagning

Skammt er þess að bíða að Skipulagsstofnun kynni drög að viðauka við Landsskipulagsáætlun skv. skipulagslögum, líkt og vikið var að í umsögn hennar í þessu máli, en þar hefur ráðherra sett fram tilmæli um að fjallað verði um viðmið við kortlagningu víðerna. Þá hefur ráðherra kynnt drög að lagafrumvarpi sem leggja átti fram í október 2020 um skyldu ráðherra til kortlagningar víðerna. Þetta tvennt mælir, auk framangreinds, gegn því að víðerni séu skert „óvart“ eða í tilraunakyni og án rannsókna.

Heimsminjaskrá UNESCO

Í áliti ráðgjafarnefndar IUCN frá mars 2019, sem ákvörðun UNESCO 5. júlí 2019 byggir á er sagt að meira en 85% þjóðgarðsins flokkist sem víðerni í skilningi íslenskra laga og að meira en 95% hans hafi hátt gildi vegna þess hve svæði séu úr alfaraleið. Þá segir að frekari vegagerð skuli ekki heimiluð nema í undantekningartilvikum og fyrir því þurfi að vera sérstök rök og að í því tilviki hafi áður farið fram mat á áhrifum þess (e. full prior impact assessment). Vegagerð er talin ógnun og það er utanvegaakstur einnig, sjá kafla 4.5, og vísað er til þess að hann sé hvarvetna ólöglegur á Íslandi, þó hann eigi sér stað vegna vanþekkingar, gáleysis eða ásetnings.

Tilnefningarskjal íslenskra stjórnvalda lagði áherslu á í víðerni á miðhálandinu og sérstöðu þeirra²⁵. Kortin sem voru send með tilnefningarumsókninni sýna öll Vonarskarð án vegar af neinu tagi eða neins konar

²³ Sjá leiðbeiningar ICUN um verndarflokka.

²⁴ Þetta má m.a. sjá í fundargerð 30. fundar stjórnar þjóðgarðsins og í margnefndri skýrslu fjögurra sérfræðinga um svæðið frá mars 2013.

²⁵ Í samantekt á bls. 13 segir að þjóðgarðurinn sé óbyggðar auðnir að miklu leyti og í inngangi lýsingar á síðu 24 er lagt upp úr að óbyggðirnar (e. wilderness) séu óspilltar (e. pristine) og hrjóstrugar (e. barren). Í kafla 2.a. (v) um víðerni og landslag er í tilnefningarskjali í inngangi á bls. 104 vísað til þess að meginatilgangur (e. a prime motivation) stofnunar þjóðgarðsins 2008 hafi verið að vernda stórt ósnortið svæði í óbreyttu ástandi (e. conserve a large, intact area in pristine condition) og að víðernin endurspegli þessa eiginleika þjóðgarðsins og um sé að ræða stærsta óbyggða víðerni í vestur Evrópu utan Svalbarða. Á bls. 105 er því slegið föstu að 85% þjóðgarðsins séu óbyggð víðerni í skilningi íslenskra laga. Þar er einnig sagt að eðli íslenskra víðerna tengist meira fagurfræðilegum þáttum og gildi

slóða eða akstursleið sem hugsanlega mætti heimila að aka. Í enskri útgáfu stjórnar- og verndaráætlun sem fylgir skráningunni kemur á bls. 58 fram að Vonarskarð sé gönguland án áhrifa vélknúinna ökutækja og verndað sem víðerni í flokki 1b. Svör íslenskra yfirvalda árslok 2018 og ársbyrjun 2019 við spurningum IUCN varðandi efni endurskoðunar stjórnunar- og verndaráætlun gefa ekki til kynna um að breytingar séu fyrirhugaðar til að heimila akstur eða framkvæmdir þar að lútandi í Vonarskarði.

Skráningin á heimsminjaskrá er augljóslega byggð á því að Vonarskarð sé víðerni í verndarflokki 1b og þar sé hvorki né verði vélknúin umferð, nema þá á snævi þakinni og frosinni jörð.

Eftirlit með svæðum á heimsminjaskrá fer fram með tvennum hætti; ríki meta reglulega verndarstöðu svæða og gefa skýrslu á sex ára fresti að auki. Telji UNESCO að verndarstöðu sé alvarlega ógnað er unnt að ákveða, í versta falli, að setja svæði á lista yfir svæði í hættu.

Í 169. gr. reglna Heimsminjanefndar UNESCO (e. operational guidelines) er mælt fyrir um eftirlit. Heimsminjanefnd UNECO getur bæði borist upplýsing frá viðkomandi ríki og frá þriðja aðila. Þá er ríki skylt, skv. 172. gr., að tilkynna skrifstofu UNESCO fyrirfram og tímanlega um ráðagerðir sem geti haft áhrif á einstakt gildi svæðisins á heimsvísu. Listaðir hafa verið 14 flokkar af ógnunum sem steðjað geta að svæðum á heimsminjaskrá. Þar er um að ræða þætti eins og vegi, ferðamennsku og ólöglega nýtingu, atriði sem varða stjórnunaráætlanir og stjórnun, og löggjöf svo dæmi séu tekin. Bæði endurskoðun stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins sem og utanvegaakstur eru atriði sem ráðgjafaráð IUCN nefndi sem ógnanir/tilmæli í skýrslu sinni til UNESCO 2019. Að þessum atriðum yrði því væntanlega hugað fyrst, kæmi til þess að athugasemd yrði gerð.

Svæði geta farið á lista yfir þau sem hugsanlega eru í hættu, sbr. 180 gr. starfsreglnanna, sem er lægra stig heldur en svæði í hættu. Sem dæmi eru teknar breytingar á lagalegri verndarstöðu svæðis (hér gætu komið til greina álitafni eins og víðernisskilgreining og heimild til aksturs), framkvæmdir í eða við verndarsvæðið sem ógna því, stjórnunaráætlanir eða stjórnunarreglur eru ekki til staðar eða þeim er ekki fylgt eða ekki beitt á réttan hátt eða áhrif eru til staðar sem ógna þáttum eins og jarðfræði eða umhverfi.

Möguleg úrræði

Skv. 5. gr. laga um þjóðgarðinn gilda stjórnsýslulög um ákvarðanir stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs.

Í ljósi ofangreindra efnisatriða og málsmeðferðar sem rakin hefur verið, má benda á úrræði til þess að fá skorið úr um efnislegt og formlegt réttmæti ákvarðana. Sérstök kærheimild laga um þjóðgarðinn og/eða náttúruverndarlaga veitir heimild til kærú á ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli laganna/lúta að framkvæmd laganna. Kærheimild er til ráðherra. Kærurétt eiga þeir sem lögvarinna hagsmuna eiga að gæta og umhverfisverndarsamtök sem uppfylla lágmarksskilyrði laganna. Þar sem kæránleg ákvörðun hefur enn ekki verið tekin að mínu mati, verður að svo stöddu ekki lagt að öðru leyti en hér hefur komið fram mat á grundvöll slíks kærumáls, ef til kæmi. Staðfesting ráðherra á stjórnunar- og verndaráætlun er síðan endanlega ákvörðun á stjórnsýslustigi en mögulegt væri að kvarta við Umboðsmann Alþingis ef tilefni væri til þess, líkt og fordæmi eru fyrir, við staðfestingu upphaflegrar stjórnunar- og verndaráætlunar; mál UA 6462/2011.

landslags en almennt á verndasvæðum, einnig þeim sem eru á lista UNESCO og í þeim skilningi eigi íslensk víðerni meira skylt við skynjun eða upplifun (“perceptual wilderness”). Á korti á mynd 2.37 sbr. viðauki 1.1 sést að Vonarskarð er víðerni í þessum skilningi. Í kafla 4.b (iv) er fjallað um ábyrga stjórnun heimsóknna í UNESCO þjóðgarða segir í undirkafla á síðu 221 þar sem fjallað er um stýringu náttúrutengdra ferðamennsku segir að í gildandi stjórnunar- og verndaráætlun hafi þjóðgarðsyfirvöld leitast við að grófflokka svæði innan þjóðgarðsins upp í þjónustusvæði, svæði með sérstakt verndargildi og víðernasvæði og endurskoðun áætlunarinnar hafi staðið yfir og gert sé ráð fyrir að endurskoðuð áætlun taki gildi 2019 eða 2020. Hinsvegar hafi þjóðgarðsyfirvöld til þessa (2018) verið ófús til þess að setja beinar aðgangstakmarkanir, það sé viðkvæmt mál vegna almennaréttar.

Þegar litið er til tilefnis og gagna sem lágu fyrir við ákvörðun Heimsminjanefndar UNESCO um að þjóðgarðurinn færi á heimsminjaskrá og það sem gerst hefur varðandi Vonarskarðsmál frá sumri 2019 og með vísan til málsmeðferðarreglna Heimsminjanefndar UNESCO er hægt að mæla með því að UNESCO væri gert viðvart strax og stjórn þjóðgarðsins hefði tekið, eða fyrirsjáanlegt er að hún muni taka, ákvörðun um að leggja til að opna á vélknúna umferð (þ. m.t. „tilraunaverkefni“) á svæði sem bæði er skilgreint sem víðerni og sem heimsminjaráð UNESCO hafði afdráttarlausar upplýsingar um að enginn vegur lægi um og ekkert sem benti til þess að þar yrði heimilaður akstur (utan vegar) eða þar gerður vegur. Slíkt gæti einstaklingur gert.

Bæði lögin um þjóðgarðinn og náttúruverndarlög hafa að geyma ákvæði um refsingu við háttsemi er brýtur gegn lögunum eða reglugerð um þjóðgarðinn. Til skoðunar kæmi, ef slík háttsemi ætti sér stað í tengslum við afgreiðslu eða framkvæmd ofangreinds máls, að líta til þessarar refisákvæða. Þar sem ekki er kunnugt um slíka háttsemi á þessu stigi, er ekki lagt mat á þetta úrræði í þessari álitsgerð.

10. nóvember 2020,

Sif Konráðsdóttir, lögmaður.