



MINNISBLAÐ

Til: Vatnajökulspjóðgarðs
Frá: LEX / Stefán Orri Ólafsson, lögmaður / Árni Freyr Sigurðsson, lögfræðingur
Dags: 10. desember 2020
Efni: Skyldur formanns svæðisráðs Vatnajökulspjóðgarðs

I.

Inngangur

Til LEX hefur leitað Vatnajökulspjóðgarður og óskað eftir álit á því hvort formanni svæðisráðs vestursvæðis („svæðisráðið“) hafi verið heimilt að leggja fyrir stjórn þjóðgarðsins eigin tillögu um málefni Vonarskarðs samhliða tillögu meirihluta svæðisráðsins sem var annars efnis og skráð í fundargerð.

Tildrög málsins eru nánar tiltekið þau að á fundi svæðisráðsins voru ræddar tillögur um umferð í gegnum Vonarskarð sem er hluti af Vatnajökulspjóðgarði og liggur milli Bárðarbungu í Vatnajökli og Tungnafellsjökuls. Að umræðu lokinni voru greidd atkvæði um þrjá valmöguleika. Í einföldu máli hljóðaði fyrsti valmöguleikinn á um að opnað yrði fyrir umferð í gegnum Vonarskarð. Annað úrræðið kvað á um að farin yrði millileið og opnað yrði fyrir umferð í tilraunaskyni til þriggja ára. Þriðji valkosturinn var þess efnis að Vonarskarð yrði áfram lokað fyrir umferð. Niðurstaðan að atkvæðagreiðslu lokinni var sú að fara skyldi millileiðina og opna Vonarskarð fyrir umferð í tilraunaskyni. Fyrir liggur að formaður svæðisráðsins var einn af þeim sem kaus með því að Vonarskarð yrði áfram lokað fyrir umferð.

Í fundarboði til næsta fundar stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs fylgdi fundargerð svæðisráðsins eins og venja stendur til. Málefni Vonarskarðs voru svo tekin sérstaklega fyrir á dagskrá fundarins og tillaga svæðisráðsins lögð fyrir stjórn þjóðgarðsins eftir að formaður stjórnar hafði orðað hana í sérstakri tillögu. Á sama fundi lagði formaður svæðisráðs þó einnig fram eigin tillögu þess efnis að áfram skyldi lokað fyrir umferð. Sú tillaga var þó síðar dregin til baka og ekki bókuð í fundargerð. Tillaga formanns stjórnar, sem grundvallaðist á tillögu meirihluta svæðisráðs, var einnig dregin til baka og afgreiðslu málsins frestað til að afla frekari gagna.

Á fundi sínum hinn 30. nóvember 2020 ákvað svæðisráðið að kalla eftir nánari upplýsingum frá framkvæmdastjóra Vatnajökulspjóðgarðs um hvort formanni svæðisráðs hafi verið heimilt að setja fram tillögu í eigin nafni og ganga þannig gegn samþykkt meirihluta svæðisráðs. Af því tilefni fór téður framkvæmdastjóri þess á leit við LEX lögmannsstofu að veita álit sitt á því hvort formanni svæðisráðs hafi verið heimilt að bera fram tillögunum og er afurð þeirrar vinnu minnisblað þetta.

Uppsetning minnisblaðsins er með þeim hætti að í kafla II er fjallað um þær reglur sem gilda um stjórn og stjórnarhætti svæðisráða og Vatnajökulsþjóðgarðs og til hvaða atriða og sjónarmiða skuli líta í þeim tilfellum sem settar reglur skortir. Í kafla III er vikið að því hvernig tilfelli formanns svæðisráðsins fellur að umræddum reglum og sjónarmiðum. Í kafla IV. eru helstu niðurstöðu minnisblaðsins dregnar saman og tillögur settar fram varðandi úrbætur á gildandi regluverki.

II.

Gildandi reglur

Vatnajökulsþjóðgarður er friðlýst svæði sem stofnað var til árið 2008 með lögum nr. 60/2007 („lögin“). Þjóðgarðurinn skiptist í fjögur rekstrarsvæði og á hverju þeirra starfar svæðisráð sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipar í til fjögurra ára í senn, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna og 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 300/2020 („rgl.“). Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. rgl. er hvert rekstrarsvæði sjálfstæð rekstrareining sem rekin er á ábyrgð viðkomandi þjóðgarðsvarðar.

Í hverju svæðisráði sitja sex fulltrúar. Þar af eru þrír fulltrúar tilnefndir af sveitastjórnnum þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi rekstrarsvæði, einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði, einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Í 8. gr. sömu laga segir orðrétt um hlutverk svæðisráða:

„Hlutverk svæðisráða Vatnajökulsþjóðgarðs er:

- 1. Að vera þjóðgarðsverði og stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs til ráðgjafar um málefni þjóðgarðsins á viðkomandi rekstrarsvæði.*
- 2. Að hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði.*
- 3. Að samþykka tillögu að rekstraráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt ákvörðun stjórnar.*
- 4. Að gera tillögu að ráðningu þjóðgarðsvarða á viðkomandi rekstrarsvæði.“*

Af lestri ákvæðis 8. gr. laganna má ráða að svæðisráðum er að meginstefnu til ætlað að vera ráðgefandi um málefni Vatnajökulsþjóðgarðs á hverju rekstrarsvæði fyrir sig. Í framkvæmd hefur svæðisráð þó talsverð ákvörðunarvöld. Venja er fyrir því innan stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs að samþykka almennt fundargerðir svæðisráða eins og þær eru lagðar fyrir stjórnina, nema í einstaka tilfellum. Við þær aðstæður eru mál sem svæðisráð hafa ályktað um sett sérstaklega á dagskrá stjórnarfunda og stjórn þjóðgarðsins tekur sjálfstæða ákvörðun um þau. Þetta á sérstaklega við í umfangsmiklum eða mikilvægum málum, líkt og í máli Vonarskarðs.

Þá segir í 8. gr. a. að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs og svæðisráð einstakra rekstrarsvæða skuli vinna saman að málefnum þjóðgarðsins og markmiðum hans skv. 2. gr. Ákvæðinu var bætt við lögin með breytingarlögum nr. 101/2016. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að þeim breytingarlögum segir að stjórnarfyriirkomulag þjóðgarðsins feli í sér ákveðna valddreifingu. Sú valddreifing endurspeglar t.a.m. í fyrrnefndu ákvæði 8. gr. a. Með hliðsjón af því verður ekki hjá því litið að svæðisráðin fjögur hafa í raun töluverð völd þrátt fyrir að vera almennt ráðgefandi um málefni þjóðgarðsins á viðkomandi rekstrarsvæði. Þá er svæðisráði vestursvæðis ætluð enn frekari yfirráð þegar kemur að málefnum Vonarskarðs enda stendur yfir vinna um framtíðarskipulag þess í tengslum við endurskoðun á stjórnunar- og verndunaráætlun þjóðgarðsins og þar hafa svæðisráð „yfirumsjón með gerð tillögu“ fyrir viðkomandi svæði.

Í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs sitja formenn allra svæðisráða ásamt fulltrúa tilnefndum af umhverfisverndarsamtökum og tveimur fulltrúum skipuðum af ráðherra án tilnefningar, sbr. 4. gr. laganna. Um störf stjórnarmanna gilda annars vegar siðareglur stjórnarmanna og svæðisráðsfulltrúa og hins vegar starfsreglur stjórnarmanna. Samkvæmt 1. gr. siðareglanna gilda þær einnig um svæðisfulltrúa og ber þeim einstaklingum því einnig að fylgja þeim við störf sín í svæðisráðum.

Í 2. gr. siðareglanna segir að stjórnarmenn séu í störfum sínum bundnir af lögum, reglum og samþykktum Vatnajökulsþjóðgarðs sem og sannfæringu sinni. Stjórnarmenn skulu þar að auki ávallt hafa í heiðri grundvallarreglur góðrar stjórnsýslu í störfum sínum, þ.m.t. gagnsæja og upplýsta ákvarðanatöku, og framkvæma ekkert það sem er til þess fallið að vekja grunsemdir um að annað en lögmæt og málefnaleg sjónarmið ráði för við stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs.

Enn fremur er í 3. gr. siðareglanna kveðið á um stjórnarmenn skuli gæta þess að fara ekki út fyrir umboð sitt í störfum sínum og virða verkaskiptingu í stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs. Þá skulu þeir sýna störfum og réttindum annarra stjórnarmanna og starfsmanna Vatnajökulsþjóðgarðs virðingu. Því til viðbótar segir í sama ákvæði að stjórnarmenn skulu einnig gæta þess að persónulegar skoðanir á einstaklingum, stofnunum eða viðfangsefnum hafi ekki áhrif á umfjöllun sína og niðurstöður. Sömuleiðis skulu þeir taka tillit til sjónarmiða allra málsaðila án þess þó að láta skoðanir annarra rýra nauðsynlegt sjálfstæði sitt eða hafa áhrif á eigin afstöðu og ályktanir.

Hvað starfsreglur stjórnar varðar ber helst að nefna gr. 4.7. sem mælir fyrir um að formenn svæðisráða geri grein fyrir störfum svæðisráða, hver á sínu svæði, á reglulegum stjórnarfundum en reglan inniheldur almenna upplýsingaskyldu sem formönnum svæðisráða ber að inna af hendi.

Það athugast að um ákvarðanir stjórnar gilda stjórnsýslulög nr. 37/1993, þ. á m. reglur um sérstakt hæfi. Þegar stjórnvaldsákvörðunum sleppir gilda hinar óskráðu reglur stjórnsýsluréttarins.

Því til viðbótar koma hinar almennu reglur félagaréttarins til fyllingar þegar settum reglum sleppir. Í þeim efnum ber helst að nefna hina óskráðu trúnaðarskyldu stjórnarmanna sem leiðir af ýmsum ákvæðum í félagaréttarlöggjöfni. Af henni leiðir að stjórnarmenn bera ótvírætt trúnaðarskyldu gagnvart því félagi sem þeir sitja í stjórn fyrir. Þeim ber t.d. að koma í veg fyrir að hættur skapist innan félagsins og skulu sjá til þess að skipulag og starfsemi þess sé að jafnaði í réttu horfi. Í trúnaðarskyldunni felst einnig að ef hagsmunir félagsins rekast á við hagsmuni stjórnarmanna eiga hagsmunir félagsins ávallt að ganga fyrir. Þá felst í henni að ákvarðanir skulu teknar í góðri trú, með viðhlítandi skynsemi að leiðarljósi og að menn skuli eigi misnota aðstöðu sína. Sú regla leiðir einnig af 4. gr. siðareglanna og 5. gr. starfsreglna stjórnar.

III.

Framlagning eigin tillögu

Fyrir liggur að efni þeirrar tillögu er formaður svæðisráðsins lagði fram á fundi stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs var í samræmi við markmið stofnunar Vatnajökulsþjóðgarðs þar sem hún stuðlar að því að vernda náttúru Vonarskarðs. Ekki verður því séð að tillagan hafi verið háð efnislegum annmörkum eða innihaldið ómálefnaleg sjónarmið. Álitamál er hins vegar hvort formanninum hafi verið heimilt að leggja fram tillöguna í ljósi þess að svæðisráð vestursvæðis hafði komist að annarri niðurstöðu að lokinni atkvæðagreiðslu.

Hér að framan hafa helstu ákvæði laga nr. 60/2007, reglugerðar nr. 300/2020, siðareglna og starfsreglna verið rakin. Af lestri þeirra er ekki skýrt hvort formenn svæðisráða sitji í stjórn þjóðgarðsins fyrir hönd svæðisráðsins og séu þannig skuldbundnir til að fylgja ályktunum þeirra í einu og öllu eða hvort þeir sitji þar sjálfstætt og geti lagt fram tillögur óháð afstöðu viðkomandi svæðisráðs.

Til stuðnings hinu fyrrnefnda sjónarmiði má nefna að formenn svæðisráða sitja eingöngu í stjórn þjóðgarðsins stöðu þeirra vegna í viðkomandi svæðisráði. Væru þeir ekki í stöðu sinni í svæðisráði sætu þeir ekki í stjórn nema þeir yrðu sérstaklega skipaðir af ráðherra að undangenginni tilnefningu. Hvað þetta varðar má benda á að svæðisráðunum er m.a. ætlað að vera þjóðgarðsverði og stjórn Vatnajökulspjóðgarðs til ráðgjafar og hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði. Þá segir í 3. gr. siðareglanna að stjórnarmenn skuli gæta þess að fara ekki út fyrir umboð sitt í störfum sínum og virða verkaskiptingu í stjórnkerfi Vatnajökulspjóðgarðs. Með vísan til þessa má halda því fram að viðkomandi formenn séu fulltrúar svæðisráðanna í stjórn þjóðgarðsins og beri að haga gjörðum sínum í samræmi við ályktanir svæðisráða. Sökum óskýrleika er þó ekki hægt að fullyrða að svo sé og með því binda hendur stjórnarmanna. Þó verður að telja að umrædd ákvæði gefi a.m.k. ákveðna leiðbeiningu um að formenn svæðisráða beri að leggja til við stjórn þjóðgarðsins ályktanir svæðisráðsins. Hvort þeim sé heimilt að bera fram eigin tillögur samhliða tillögum svæðisráðsins er hins vegar annað mál.

Samkvæmt upplýsingum frá Vatnajökulspjóðgarði kveðst formaðurinn hafa fylgt sannfæringu sinni með framlagningu hinnar umþrættu tillögu. Samkvæmt fyrrgreindu ákvæði 2. gr. siðareglanna er eigin sannfæring ótvírætt atriði sem stjórnarmönnum ber að fylgja í störfum sínum. Þar að auki segir í 2. mgr. 3. gr. siðareglanna að á sama tíma og taka eigi tillit til sjónarmiða og skoðana annarra málsaðila megi ekki láta það rýra nauðsynlegt sjálfstæði eða hafa áhrif á eigin afstöðu og ályktanir. Rennir það frekari stoðum undir að stjórnarmönnum beri að viðhafa gagnrýna hugsun og fylgja sannfæringu sinni. Það skal ítrekað að ekki er að finna ákvæði í þeim reglum sem gilda um stjórnarmenn sem undanskilur formenn svæðisráða á einhvern hátt frá þessum reglum eða leggur þær skyldur á þá að þeir framfylgi aðeins ákvörðunum svæðisráða. Þá er í regluverki þjóðgarðsins ekki að finna ákvæði sem leggja sérstaklega ríkar skyldur á formenn svæðisráðanna á stjórnarfundum fyrir utan upplýsingaskyldu, sbr. gr. 4.7. í starfsreglum stjórnar. Verður því að telja að á grundvelli núgildandi reglna sé stjórnarmönnum heimilt að fylgja eigin sannfæringu, einnig þeim sem eru formenn svæðisráða. Í því sambandi ætti þeim einnig almennt að vera heimilt að leggja fram eigin tillögu, hafi þeir upplýst um afstöðu viðkomandi svæðisráðs.

Þá er ekki hægt að slá því föstu að formaðurinn hafi farið út fyrir umboð sitt í skilningi 3. gr. siðareglanna þar sem ekki er skýrt hvort umboð hennar til að fylgja sannfæringu sinni í skilningi 2. gr. sé takmarkaðra en annarra stjórnarmanna. Ekki verður heldur talið að málefnið geti skoðast sem persónuleg skoðun hennar á viðfangsefni í skilningi 2. mgr. 3. gr. siðareglanna þó svo að aðgerðir hennar beri þess ákveðin merki. Tillagan átti sér fyllilega stoð í markmiðum laga nr. 60/2007 og því ekki um misnotkun á aðstöðu að ræða, líkt og ákvæðinu er ætlað að vernda. Í því skyni skiptir einnig máli að málefni Vonarskarðs var tekið sérstaklega fyrir á dagskrá stjórnar þjóðgarðsins sem jafnframt var upplýst um afstöðu svæðisráðsins.

Enn fremur er ekki að sjá að með framlagningu tillögu sinnar hafi formaðurinn brotið gegn reglum stjórnsýsluréttarins, hvorki skráðum né óskráðum. Í því sambandi er rétt að geta þess að formaðurinn virðist ekki hafa verið vanhæf til meðferðar máls í skilningi 3. gr. stjórnsýslulaga.

Með hliðsjón af ofangreindu er erfitt að sjá að formaðurinn hafi brotið gegn ákvæðum laga, reglugerðar, siðareglna eða starfsreglna sem um störf hennar sem stjórnarmaður í svæðisráði og stjórn þjóðgarðsins gilda. Þrátt fyrir það er vert að athuga hvort formaðurinn gæti hafa brotið gegn almennri trúnaðarskyldu sinni. Ljóst er að formaðurinn hefur ekki brotið gegn skyldum sínum gagnvart Vatnajökulsþjóðgarði en vert er að athuga hvort hið sama eigi við gagnvart samstarfsfólki sínu í svæðisráðinu enda ber formaðurinn einnig trúnaðar- og tillitsskyldur gagnvart svæðisráði sínu.

Með framlagningu eigin tillögu fór formaðurinn gegn þeirri niðurstöðu sem meirihlutakosning hafði ráðið og fór því gegn vilja meirihluta samstarfsanna sinna í svæðisráði. Fyrir liggur að formaðurinn er einnig sveitarstjóri Ásahrepps, þar sem Vonarskarð liggur, og hefur skyldum að gegna sérstaklega gagnvart því sveitarfélagi. LEX hefur ekki upplýsingar um hvaða hagsmunir hafi nákvæmlega búið að baki afstöðu formannsins og verður því ekkert fullyrt í þeim efnum. Framhjá því verður þó ekki litið að formaðurinn lagði ályktun svæðisráðsins fyrir stjórnina samhliða tillögu sinni og þá athugast að tillaga hennar var í samræmi við markmið þjóðgarðsins. Með vísan til þess er ekki hægt að slá því föstu að um mjög gerræðislega tilburði hafi verið að ræða af hálfu formannsins. Þrátt fyrir það er ekki hægt að útiloka að framgangi formannsins gæti skoðast sem frávik frá því sem svæðisráð hefði mátt ætla af formanninum miðað við niðurstöðu í atkvæðagreiðslu ráðsins. Athugast það sérstaklega í tengslum við 2. tölul. 8. gr. laganna um að svæðisráð skuli hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndunaráætlun, 8. gr. a. laganna um að stjórn og svæðisráð skuli vinna saman að málefnum þjóðgarðsins á rekstrarsvæði viðkomandi svæðisráðs og skyldu þeirri sem kveðið er á um í 3. gr. siðareglanna um að stjórnarmönnum (og svæðisráðsfulltrúum) beri að sýna störfum annarra tilhlýðilega virðingu. Sökum óskýrleika þeirra reglna sem gilda um stjórnarmenn og raktar eru að framan er þó erfitt að slá því föstu að hún hafi farið gegn trúnaðarskyldu sinni nema að því leyti sem lýst er að framan.

IV.

Samandregin niðurstaða og tillögur að úrbótum á regluverki

Ljóst er að formenn svæðisráða sitja í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs vegna stöðu sinnar í svæðisráði. Sú staðreynd veitir þeim a.m.k. ákveðna leiðbeiningu um hvaða afstöðu og málefni þeir eiga að upplýsa stjórn þjóðgarðsins um og tala fyrir. Á hinn bóginn er ekki að finna ákvæði í regluverki þjóðgarðsins sem mælir fyrir um að formenn svæðisráða þurfi í einu og öllu að fylgja ályktunum viðkomandi svæðisráðs. Þá er ekki að finna ákvæði sem útilokar það að stjórnarmenn leggi fram eigin tillögur. Þvert á móti segir í 2. gr. siðareglanna að öllum stjórnarmönnum beri að fylgja sannfæringu sinni í störfum sínum og er stjórnarmönnum því almennt heimilt að leggja fram eigin tillögur á stjórnarfundum, sérstaklega varðandi málefni sem sett hafa verið sérstaklega á dagskrá stjórnarfunda og ef afstaða meirihluta svæðisráðs hefur komið skýrlega fram.

Með tillögu sinni fór formaður svæðisráðs þó gegn ályktun meirihluta svæðisráðsins sem samkvæmt 2. tölul. 8. gr. laganna fer með yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun. Með því mætti halda því fram að hún hafi ekki fyllilega virt þá verkaskiptingu sem er við lýði í stjórnkerfi þjóðgarðsins, auk þess sem háttsemi hennar á fundinum hafi ekki verið að öllu leyti í samræmi við þær væntingar sem svæðisráðið mátti gera til hennar. Í ljósi óskýrleika þeirra reglna sem gilda um þá stjórnarmenn sem sitja í svæðisráðunum og að því virtu að stjórnin var upplýst um afstöðu svæðisráðsins er erfitt að sjá að háttsemin hafi beinlínis falið í sér trúnaðarbrot.

Líkt og að framan greinir er ekki skýrt hvort formenn svæðisráða sitji í stjórn þjóðgarðsins einungis fyrir hönd svæðisráðsins eða hvort þeir sitji þar sjálfstætt og geti lagt fram tillögur óháð afstöðu svæðisráðs. Gefur sá óskýrleiki, og það mál sem upp kom og lýst er í minnisblaði þessu, fullt tilefni til að reglurnar verði skýrðar hvað þetta varðar. Í því skyni er hægt að fara margar leiðir. Nærtækast væri að taka starfs- og siðareglur til skoðunar og útfæra og skýra þar hlutverk og sjálfstæði einstakra stjórnarmanna að teknu tilliti til laga nr. 60/2007, reglugerðar nr. 300/2020, stjórnsýslulaga sem og almennra reglna félagaréttar. Ef ætlunin er að formenn svæðisráða sitji til dæmis eingöngu í stjórn þjóðgarðsins sem fulltrúar viðkomandi svæðisráða væri vert að taka það skýrt fram í siðareglunum og undanskilja þá frá þeirri heimild að geta fylgt sannfæringu sinni. Ef það er ekki ætlunin ætti sjálfstæði þeirra einnig að vera dregið fram með skýrari hætti.

LEX