

Reykjavík, 7. febrúar 2013

Til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis

Alþingi
Erindi nr. P 141/1711
komudagur 21.2.2013

Umsögn um 1. mgr. 19. gr. frumvarps til laga um náttúruvernd,

429. þingmáls á 141. löggjafarþingi, 2012 – 2013,

frá Landssamtökum landeigenda á Íslandi og Landssambandi sumarhúsaeigenda.

Við undirritaðir, Helgi Tómasson og Ólafur Guðmundsson, beinum hér með til Alþingis eftirfarandi umsögn um frumvarp til laga um náttúruvernd, 429. mál á 141. löggjafarþingi 2012 – 2013:

Við undirritaðir mótmælum eindregið þeim breytingum frá ákvæðum 1. mgr. 14. gr. núgildandi laga um náttúruvernd nr. 44/1999 sem fólgnar eru í ákvæðum 1. mgr. 19. gr. frumvarpsins. Náí sú breyting sem þar um ræðir fram að ganga munu landeigendur og rétthafar yfir landi sviptir rétti til að takmarka umferð manna um afgirt óræktuð eignarlönd í byggð. Við undirritaðir teljum þessa breytingu fela í sér stórfellda skerðingu á eignarráðum yfir landi og að hún fari í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944 þar sem mælt er fyrir um friðhelgi eignarréttar. Álitum við bersýnilegt að þessi breyting gangi mun lengra en svo að hún fái staðist sem almenn takmörkun eignarréttar. Auk þess teljum við umrædda breytingu tilefnislausu og að hún muni valda landeigendum og rétthöfum yfir landi, þar á meðal sumarhúsaeigendum, verulegum skaða og að þeir séu með henni settir í óviðunandi stöðu. Því teljum við brýnt að frá henni verði horfið með öllu og að ákvæði 1. mgr. 14. gr. núgildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 standi óbreytt.

Hljóðan 1. mgr. 14. gr. núgildandi laga um náttúruvernd nr. 44/1999, er eftirfarandi:

Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktuð land og dveljast þar. Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.

Fyrri málsliður 1. mgr. 19. gr. umrædds frumvarps til náttúruverndarlaga, sbr. þingskjal yfirstandandi þings nr. 537, er samhljóða fyrri málslið 1. mgr. 14. gr. laga nr. 44/1999 en 2. málsliður 1. mgr. 19. gr. frumvarpsins hljóðar hins vegar á þessa leið:

Þó er í sérstökum tilvikum heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og stiga för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi ef það er nauðsynlegt vegna nýtingar þess.

Upplýst er að umrætt frumvarp til laga um náttúruvernd sé reist á samsetningi sem fengið var heitið „Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands“ og kynnur var síðla árs 2011. Það vekur strax athygli við lestur 19. kafla hvítbókarinnar um svokallaðan almannarétt að hvergi er þar minnst á ákvæði 72. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944, um friðhelgi eignarréttar. Er það afar sérkennilegt í ljósi þess að í augum uppi liggur að margt það sem dregið er undir téðan almannarétt felur í sér takmarkanir eignarréttinda á landi. Hlýtur að verða að færa rök að því að slíkar skerðingar séu heimilar og eftir atvikum að þær verði að þola bótalaust. Á það mjög við um þá ráðagerð sem að ofan getur sem felur í sér mjög umtalsverða takmörkun eignarráða. Verður því ekki séð að staðist fái að stjórnarskrárákvæði þessu sé enginn gaumur gefinn í umfjöllun um slíka takmörkun. Þannig skortir algjörlega viðhlítandi rökstuðning í hvítbókinni fyrir því að téð breyting sé heimil. Jafnframt skortir algjörlega að nokkur einustu rök séu færð að því að ástæða sé til að hrófla við nefndu ákvæði 2. málsliðar 1. mgr. 14. gr. laga nr. 44/1999. Því er aðeins lýst yfir að nefndin telji þetta nauðsynlegt. Eru þetta stórfelldir anmarkar á þeirri umfjöllun sem hér um ræðir.

Við undirtitaðir höfnum því að þau ákvæði Jónsbókar, sem til er vitnað í ádurgreindum 19. kafla hvítbókarinnar, varði réttindi af því tagi sem kölluð eru almannaréttur. Er augljóst að sá umferðarréttur, sem ákvæði Jónsbókar lúta að, eru réttindi til nauðsynlegra samgangna sem eru allt annars eðlis en sá umferðar- og afnotaréttur af landi umrætt ákvæði 19. gr. frumvarpsins varðar. Er mun fremur að telja að slík afnot til útivistar samsvari beitarafnotum eigi að finna þeim samsvörun í Jónsbók. Á Íslandi hefur eignarréttur landeiganda frá fornu fari verið afdráttarlaus og hefur ekki verið til að dreifa heimildum manna til hagnýtingar lands í annarra eigu nema að óverulegasta leyti, svo sem berjatinslureglur Jónsbókar sýna. Þá vekur athygli að í umfjöllun í hvítbókinni er aðeins getið erlendrar löggjafar sem felur í sér skipan sem er í ætt við þá sem hvítbókarhöfundarnir vilja koma fram hérlendis. Þeir geta þess hins vegar í engu að viðast um vestræn lönd er engum slíkum umferðarrétti um einkalönd fyrir að fara. Því er við að bæta varðandi framangreinda hvítbók að nefnd sú er að henni stóð, sem kölluð er „nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga“, virðist ekki hafa verið skipuð neinum fulltrúum landeigenda og er það eftirtektarvert. Er ekki hægt að fallast á að viðhlítandi sé að efnt sé til breytinga á lögum um náttúruvernd án þess að landeigendur og réttihafar yfir landi komi að málum. Ber enda téð hvítbók það skýrlega með sér að með henni er verið að tina til stöðir að niðurstöðu sem fyrirfram er ákveðin í samræmi við óskir nefndarmanna og er einfaldlega látið hjá líða að svo mikið sem nefna nokkuð það sem mælir henni í móti.

Eins og fyrr segir teljum við undirritaðir að þær breytingar frá núverandi löggjöf sem fram koma í umræddu frumvarpi til náttúruverndarlaga, sem nú liggur fyrir Alþingi, séu andstæðar ákvæðum 72. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944. Löggjafinn hefur ekki frjálssar hendur til að taka eignarréttindi af landeigendum og gera lönd þeirra að útivistarsvæðum almennings. Um þetta ætti ekki að þurfa að hafa mörg orð. Er það einn grunnþátta eignarréttar að honum fylgja yfirráð eigna og þar með réttur eigandans til að útiloka not annarra af eign sinni. Engu að síður hefur með einstökum lagaákvæðum íslensks réttar verið mælt fyrir um endurgjaldslaus afnot af fasteigum annarra manna þegar talið er að þau afnot séu eigandanum skaðlaus. Er það þannig að íslenskum rétti almenn forsenda slíkra heimilda að afnotin séu

eigandanum bagalaus eða a.m.k. til óverulegra бага. Eru ákvæði 1. mgr. 14. gr. nógildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 samkvæm þessu.

Þegar vírgirðingar komu til sögunnar á hér á landi á fyrri hluta 20. aldar hófu landeigendur og réttshafar lands að girða af lönd sín og einstakar spildur úr þeim í allt öðrum mæli en áður. Voru girðingar í sumum tilvikum settar upp til að loka umgirtum spildum fyrir umferð manna jafnhliða ágangi búpenings, þ.e. einkum þegar um sumarbústaðalönd var að ræða, og heimild til þess ekki í efa dregin að því er best verður séð. Eru teikn um að um miðja síðustu öld hafi verið talið að för inn á afgirt land væri háð leyfi landeiganda, sbr. að í athugasemdum með 6. gr. frumvarps laga um náttúruvernd nr. 48/1956 segir að í „framkvæmd [mun] það yfirleitt vera svo, að bændur og aðrir forráðamenn lands veiti leyfi til umferðar um girt lönd og óræktuð”. Með ákvæði 2. mgr. 6. gr. síðastgreindra laga var mælt fyrir um rétt manna til umferðar um óræktuð land utan þéttbýlis, en sá fyrirvari var um umferðarréttinn að hann hefði ekki í för með sér óhagræði fyrir landeigendur eða aðra réttshafa, auk þess sem skýrt var kveðið á um að bæta yrði tjón sem af hlytist. Með hliðsjón af eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar, sbr. þá 69. gr. hennar, og þeim sjónarmiðum varðandi eignarrétt, sem að framan getur, verður að telja að landeigendum og réttshöfum lands hafi allt að einu verið áfram fært að loka lendum sínum fyrir umferð manna með girðingum, þó að girt lönd væru nú ekki sjálfkrafa lokuð. Var enda í höndum landeigenda og réttshafa yfir landi að meta hvort óheft umferð spillti fyrir eigin nytjum þeirra af landinu. Var því landi áfram lokað fyrir umferð óviðkomandi með girðingum í gildistíð greindra laga. Í frumvarpi því til náttúruverndarlaga sem varð að lögum nr. 47/1971 var í 2. mgr. 11. gr. sett fram ákvæði nánast sama efnis og 1. másl. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 48/1956. Umræddri grein frumvarpsins var hins vegar samkvæmt breytingartillögu menntamálanefndar breytt í það horf að fólki var óheimil leyfislaus för um girt eignarlönd og hljóðaði hún þá svo, sbr. 11. gr. laganna:

Almenningi er heimil för um landsvæði utan landareigna lögbýla, svo og dvöl á þessum svæðum í lögmætum tilgangi.

Gangandi fólki er því aðeins heimil för um eignarlönd manna, að þau séu óræktuð og ógirt og að dvöl manna þar hafi ekki í för með sér ónæði fyrir búpening né óhagræði fyrir réttshafa að landinu. Sé land girt þarf leyfi landeigenda til að ferðast um það eða dveljast á því. Sama gildir um ræktuð landsvæði.

Um þessa breytingartillögu sagði eftirfarandi í ræðu framsögumanns, Ólafs Björnssonar, á 75. fundi efrri deildar 91. löggjafarþings þann 25. mars 1971:

Varðandi þær brtt., sem n. flytur, þá skulu fyrst teknar fyrir brtt. á þskj. 652. Það er í fyrsta lagi brtt. við 11. gr. frv., sem í felst að okkar dómi skýrara orðalag heldur en er á greininni eins og hún er orðuð nú, en enn fremur er sú efnisbreyting, að tekið er fram, að sé land girt, þá þurfi leyfi landeiganda til að ferðast um það og dvelja á því, en eins og greinin er nú, er aðeins tekið fram, að sé land girt, sé aðeins heimilt að fara um hlið á girðingunni.

Liggur nærri að álíta að með því orðalagi, sem ofangetinni grein var fengið með samþykkt breytingartillögu menntamálanefndar, hafi efni hennar verið fært að því sem talinn var gildandi réttur í landinu varðandi þær heimildir sem greinin tekur til. Umrætt ákvæði 11. gr. laga nr. 47/1971 var síðan tekið upp óbreytt sem 14. gr. laga nr. 93/1996.

Í frumvarpi laga um náttúruvernd sem varð að lögum nr. 44/1999 var sett fram ákvæði þar sem kveðið var á um rétt manna til umferðar um óræktuð land án þess að minnst væri á að landeigendum væri fært að loka

landi með girðingum. Þessu ákvæði var í meðförum Alþingis breytt til þess horfs sem það nú er í, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 44/1999. Um þessa breytingu sagði eftirfarandi í nefndaráliti umhverfisnefndar:

Nefndin leggur til að gerðar verði takmarkanir á heimildarákvæði 1. mgr. 14. gr. sem heimilar mönnum án sérstaks leyfis landeiganda að fara um óræktað land og hafa þar dvöl. Eiganda eða réttthafa eignarlands er heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi. Ýmsar ástæður geta verið fyrir því að þessir aðilar telji ástæðu til að nýta þessa heimild. Má þar nefna beit eða aðra notkun á landinu. Þrátt fyrir þessa heimild landeiganda til að banna eða takmarka för almennings um afgirt svæði í byggð er það álit nefndarinnar að í þeim tilvikum er ríkisvaldið veitir einstaklingum og félögum stuðning til skógræktar, skuli stuðningurinn skilyrtur því að landeigendur heimili almennungi för um skógræktarsvæði þegar skógrækt er komin af fyrstu stigum. Því er lögð til breyting á 2. mgr.

Samkvæmt framangreindu liggur fyrir að ef sú breyting, sem að er stefnt með 1. mgr. 19. gr. frumvarps laga um náttúruvernd sem nú liggur fyrir Alþingi nær fram, yrði kollvarpað inntaki eignarréttar yfir landi sem fyrir hendi hefur verið í rúma fjóra áratugi hið minnsta en þó að öllum líkindum mun lengur. Hlýtur að vera útilokað, burtséð frá öðru, að slíkar skerðingar geti haft afturvirk áhrif þannig að þær taki til lendna sem nú þegar eru afgirtar og lokaðar óviðkomandi umferð, a.m.k. án bóta. Enga fyrirvara er þó að finna í margnefndu frumvarpi, né er að þessu vikið í athugasemdum sem því fylgja.

Eins og fyrr getur hljóðar 2. málsliður 1. mgr. 19. gr. frumvarpsins svo:

Þó er í sérstökum tilvikum heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og stiga för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð ef það er nauðsynlegt vegna nýtingar þess.

Í athugasemdum með frumvarpinu segir um fyrrnefnda 1. mgr. 19. gr. að í samræmi við tillögur umgetinnar nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga sé „heimild landeiganda eða réttthafa til að afmarka umferð og dvöl afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð skýrar afmörkuð en gert er í gildandi lögum“. Segir svo að í tilgreindum kafla hvítbókar nefndarinnar sé „bent á að heimildin sé afar víðtæk og opin án þess að gerð sé krafa um að landeigandi sýni fram á raunverulega þörf á að girða alfarið fyrir för gangandi fólks“. Þá er staðhæft að telja megi eðlilegt að sömu sjónarmið gildi um þessar takmarkanir og þær sem gildi varðandi „strangari reglur um för um ræktað land, þ.e. að ef hætta er á tjóni eða óhagræði fyrir þann sem nýtir landið sé réttlætánlegt að skerða heimildir almennaréttarins“. Sé því lagt til að „heimild landeiganda eða réttthafa til að takmarka eða banna för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð sé bundin við sérstök tilvik þegar það er nauðsynlegt vegna nýtingar landsins eða verndar þess“.

Samkvæmt ofangreindu verður ekki séð að landeigendur og réttthafar yfir landi geti vænst þess að þeir geti á grundvelli nefnds ákvæðis 2. másl. 1. mgr. 19. gr. varist átroðningi af för aðvífandi fólks. Verður að álykta að það sé Umhverfisstofnun sem ákveði hvort umferðarbann samkvæmt 1. mgr. 19. gr. verði sett, sbr. 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins, og er það þó ekki allskostar skýrt. Það er hins vegar athyglisvert að hér er gert ráð fyrir því að undantekning frá ákvæði sem skerðir eignarréttindi sæti afar þröngri skýringu, sbr. texta athugasemdanna. Er það andstætt meginreglum um túlkun og skýringu laga en allar takmarkanir eignarréttinda ber að skýra með hliðsjón af ákvæðum 72. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. þær ber að skýra þröngt. Jafnframt afhjúpa þær hugleiðingar sem þarna eru settar fram afstöðu til eignarréttar sem er framandi þeim sem bera virðingu fyrir núgildandi stjórnarskrárákvæði og þeim skilningi eignarréttar sem

er grundvallarstoð að vestrænu þjóðskipulagi. Er æði sérkennilegt að taka eigi forræði yfir landareignum frá eigendum þeirra og færa þær í hendur opinberrar stofnunar.

Ef landeigendum og rétt höfum yfir landi er alfarið meinað að hefta för og dvöl fólks á lendum sínum eins og ráðgert er í margnefndu frumvarpi eru þeir settir í algerlega óviðunandi stöðu. Er reyndar fyrst til þess að líta að mjög verður breytilegt hvað téð breyting kemur illa niður. Þar sem umferð er mikil mun þetta þó augljóslega hafa veruleg áhrif. Þannig er vandséð hvernig sumarbústaðaeigendur eiga að geta notið friðar og einkalífs á lóðum sínum, þeir munu þurfa að þola óhefta för þeirra sem þóknast að leggja leið sína yfir þær séu þær ekki skógræktarlönd, sbr. 2. máls. 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins, en svo er auðvitað mjög víða þar sem fólk hefur kosið að láta land ósnert. Er augljóst hve mjög þetta skerðir gildi þeirra eignarréttinda sem sumarbústaðalóðum fylgja. Þá er með þessu beinlínis opnaður möguleiki fyrir aðila til að nýta eigur annarra í eigin þágu með því að setja upp starfsemi, svo sem tjaldsvæði, og beina þeim sem þar koma til útivistar og dvalar á lendum nággranna, sem þeir yrðu þá að þola. Virðast þær ráðagerðir sem um ræðir lítt ígrundaðar eða þá byggðar á vilja til að kollvarpa eignarráðum landeigenda. Umferð ferðamanna eykst ár frá ári. Æ oftast er rætt um þann vanda sem umferð þeirra fylgir með skemmdum lands af átroðningi og kostnaði og óþægindum af hvers kyns úrgangi sem þessari umferð er samfara og að nauðsynlegt sé að gjaldtöku verði komið við. Þær breytingar sem nefnt frumvarp til nýrra náttúruverndarlaga bera með sér ganga í þveröfuga átt og eru til þess fallnar að gera landeigendur og rétt hafa yfir landi berskjaldaða fyrir átroðningi og stuðla að því að þessi efni fari enn frekar úr böndunum en nú er. Nái þessi lagabreyting fram mun hún óhjákvæmilega leiða yfir landeigendur og rétt hafa yfir landi kostnað og fyrirhöfn af sorpi og landánauð til viðbótar ónáði. Er vert að taka fram að ekki er raunhæft að ætla að ákvæði 18. gr. frumvarpsins um „skyldur almennings“ muni leggja hömlur á umferð sem stoð muni að, enda vandséð hvernig þeim ákvæðum verði framfylgt. Er viðúið að með þessu sé efnt til árekstra milli fólks. Þá hlýtur þessi skerðing að leiða til verulegrar verðrymnunar á landi þar sem breytingin leiðir til átroðnings, svo sem á svæðum nærri þéttbýli og á stöðum sem hafa aðdráttarafl til útivistar og hlýtur slíkt að varða bótum. Getur hin fyrirhugaða breyting ekki rúmast innan heimilda löggjafans til almennra skerðinga eignarréttar án bóta heldur fer hún í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Með þeim breytingum sem gerðar voru með 14. gr. laga nr. 44/1999 var umferðarréttur um afgirt eignarlönd mjög rýmkaður en þó ekki gengið óhæfilega nærri eignarréttindum yfir landi. Verður ekki betur séð en að núgildandi ákvæði feli í sér farsæla og sanngjarna skipan þessara efna og hafa ekki komið fram neinar röksemdir fyrir því að tilefni sé til breytinga frá þeim. Væri hins vegar talin ástæða til að tryggja frekar að umferðarréttur sæti ekki óbilgjörnum og ónauðsynlegum takmörkun væri slíkt vel framkvæmanlegt án þess að grípa til ólögðra eignarskerðinga á borð við þær sem fram koma í umræddri 1. mgr. 19. gr. þess frumvarps til nýrra náttúruverndarlaga sem umsögn þessi varðar. Hlýtur að vera affarasælla að leita samstarfs við landeigendur og rétt hafa yfir landi við að úrfæra þessháttar en að gera slíka atlögu að stjórnarskrárvörðum hagsmunum þeirra og þá sem hér er til umfjöllunar.

Það er sjálfsagt freistandi fyrir suma stjórnmalamenn að slá sér upp á því að þeir hafi á kostnað landeigenda aukið rétt almennings til umferðar þannig að hann sæti litlum hömlum. Kunna þeir álíta að atkvæði landeigenda og rétt hafa yfir landi séu ekki svo ýkja mörg. Því verður hins vegar að treysta að virðing fyrir eignarrétti og friðhelgi hans samkvæmt stjórnarskrá vegi þyngra og að réttssýni Alþingismanna veiti enn að þessu sinni vörn þegar á ný er gerð atlaga að mikilvægu forræði landeigenda yfir eignum sínum.

Virðingarfyllt

Helgi Tómasson

Hverafold 68

112 Reykjavík

Ólafur Guðmundsson

Grenimel 6

107 Reykjavík
