

Alþingi
Erindi nr. P 130/1260
komudagur 8. 3. 2004

Páll Ólafsson
bóndi
Brautarholti
Kjalarnesi
270 Mosfellsbær
sími 566 6043, 892 1043, 852 1043
fax 566 74 33

Jón Sveinsson
dúnhreinun/útflutningur
Heiðargerði 51,
108 Reykjavík
sími 588 9924, GSM 864 9821, neider@centrum.is

fimmtudagur, 4. mars 2004

Umhverfisnefnd Alþingis

Varðar: frumvarp til laga umbreytingu á lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum dýrum með síðari breytingum.

Háttvirtir nefndarmenn,

Leggjum hér með fram lögfræðilega álitsgerð til varnar hagsmunum æðarbænda almennt sem við teljum fyrir borð borna í ofangreindu frumvarpi til laga.

Jafnframt óskum við eftir fundi með nefndinni til að kynna afstöðu okkar enn frekar.

Virðingarfyllst,



Páll Ólafsson



Jón Sveinsson

Lögfræðileg álitssgerð:

Hr. Jón Sveinsson, æðarræktandi, kt. 150755-4419, Heiðargerði 51, 108 Reykjavík, hefir farið þess á leit við mig að ég gefi lögfræðilegt álit á Frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, með síðari breytingum (Lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003-2004).

I.

Í lagafrumvarpi þessu er gert ráð fyrir, að nýr kafli (VII. kafli) bætist við lögin, þar sem leitast er við að auka vernd friðaðra tegunda, sem talið er að þurfi sértækar aðgerðir til að tryggja vöxt og viðgang stofnsins. Í þessum nýja kafla kemur sérstök grein (19. gr.), er varðar örninn. Grein þessi hljóðar svo:

"Ernir.

Óheimilt er frá 15. mars til 15. ágúst að koma nær arnarhreiðrum en 500 m nema brún nauðsyn beri til, svo sem vegna lögmætra nytja sem ekki er hægt að stunda á öðrum árstíma, enda sýni menn ýtrustu varfærni og forðist að trufla fuglana. Þessi takmörkun á umferð gildir bæði þar sem ernir eru að búa sig undir varp og við þau hreiður sem orpið hefur verið í og eru með eggjum eða ungunum.

Umhverfisráðherra getur veitt undanþágu frá banni skv. 1. mgr. í sérstökum tilvikum að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Óheimilt er að hrófla við hreiðrum og hreiðurstæðum arna og svæði sem takmarkast af 100 m hringmáli umhverfis, hvort sem er á varptíma eða utan hans. Einnig er óheimilt að koma fyrir hvers kyns búnaði í þeim tilgangi að fæla fugla frá hreiðurstæðum eða reyna að hindra þá í að verpa þar. Með hreiðurstæðum samkvæmt þessari grein er átt við alla þá staði sem ernir hafa orpið á svo vitað sé.

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrá yfir hreiðurstæði arna og láta Umhverfisstofnun í té. Fara skal með allar upplýsingar úr skránni sem trúnaðarmál í samræmi við reglur sem umhverfisráðherra setur um meðferð upplýsinga úr skránni.

Umhverfisráðherra getur veitt undanþágu frá banni skv. 1. og 3. mgr. að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands ef miklar líkur eru á að forn hreiðurstæði verði ekki nýtt aftur vegna breyttra aðstæðna, t.d. nálægðar við umferðarmannvirki.

Umhverfisstofnun getur að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands veitt undanþágu frá ákvæðum 1. mgr., svo sem vegna myndatöku og rannsókna, enda sé sótt um hana fyrir fram. Skilyrði skulu sett um umgang við hreiður við veitingu slíkrar undanþágu."

II.

Í athugasemdum með lagafrumvarpi þessu kemur fram, að því er ætlað að bregðast við dómi, er Hæstiréttur Íslands felldi hinn 3. apríl 2003 í máli nr. 449/2002. Hér var um opinbert mál að ræða, þar sem hinn ákærði var sýknaður af ákæru um að hafa raskað hreiðurstæði arna með ákveðnum tilfæringum í því skyni að verjast ágangi þeirra í æðarvarpi.

Í þessum hæstaréttardómi var ekki talið ljóst, hvort sá staður, er örn kynni að verpa á gæti fallið undir "lífsvæði dýra" skv. orðskýringum í ákvæði 1. gr. laga nr. 64/1994, er ákærði sætti ákæru fyrir og kvað á um, að ávallt skyldi "gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og lífsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun." Hæstiréttur taldi þetta orðalag of almennt og því ekki nægilega ótvírætt og glögg og uppfyllti því ekki þær kröfur, er gera verði til skýrleika refsheimilda.

Til þess að bregðast við téðum hæstaréttardómi er í lagafrumvarpinu lagt til, að orðskýringum í 1. gr. laga nr. 64/1994 verði breytt á þann veg, að í stað orðskýringarinnar "Lífsvæði" komi svohljóðandi orðskýring: "Búsvæði: svæði sem villt dýr nota sér til framfærslu og viðkomu, svo sem varplönd og fæðusvæði, eða sem farleið."

III.

Æðarvarp og dúntekja eru verðmæt hlunnindi þeim jörðum, er þau fylgja. Er vernd æðarvarpa viðurkennd og lögfest í 1. og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 64/1994.

Til vaxtar og viðgangs þessum hlunnindum þarf til að koma umhyggja varpeiganda fyrir æðarfuglinum og árvekni hans við að bægja frá vargi. Hefir það í gegnum tíðina verið gert með ýmsu móti, svo sem með mannaferðum, fuglahræðum eða öðrum tilfæringum til að koma í veg fyrir að örn eða annar vargur geri sér hreiður í æðarvarpi eða í nágrenni við það.

Ef þetta lagafrumvarp verður að lögum munu möguleikar æðarbænda til að vernda varplönd sín gegn örnnum verða að engu. Þetta sést glögggt ef 1. og 3. mgr. 19. gr. lagafrumvarpsins eru skoðaðar.

Þannig segir m.a. í 1. mgr. "Óheimilt er frá 15. mars til 15. ágúst að koma nær arnarhreiðrum en 500 m nema brýna nauðsyn beri til....."

Í 3. mgr. segir m.a. svo: "Óheimilt er að hrófla við hreiðrum og hreiðurstæðum arna og svæði sem takmarkast af 100 m hringmáli umhverfis, hvort sem er á varptíma eða utan hans. Einnig er óheimilt að koma fyrir hvers kyns búnaði í þeim tilgangi að fæla fugla frá hreiðurstæðum eða reyna að hindra þá í að verpa þar."

Þessi bannákvæði munu leiða til þess, að æðarbændur geta ekki lengur komið í veg fyrir, að ernir verpi í æðarvarplöndum þeirra eða næsta nágrenni. Þeim er með þessu neitað um að beita neyðarvörn skv. 12. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, með síðari breytingum, til að vernda æðarvarpið.

IV.

Dúntekja eru verðmæt hlunnindi, er njóta verndar 72. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33, 17. júní 1944, sbr. Stjksl. 97/1995, 10. gr., um friðhelgi eignarréttarins. Nýting þessara hlunninda nýtur verndar 75. gr. Stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, sbr. Stjksl. 97/1995, 13. gr.

Verðmæti þessara réttinda og uppbygging ræðst hins vegar af því, hvort og í hve miklum mæli æðarbændum tekst að bægja vargi frá varplöndum sínum.

V.

Þegar framangreint lagafrumvarp er grandskoðað, tjóir ekki að einblína á dóm Hæstaréttar Íslands frá 3. apríl 2003 í málinu nr. 449/2002. Það þarf einnig að hafa í huga dóm Hæstaréttar frá 2.

febrúar 1966 (Hrd. 1966, bls. 54-57) í málinu nr. 13/1966: Jón Daníelsson gegn Fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs.

Helztu málavextir í því máli voru þeir, að vorið 1957 hélt örn sig í varplandi Jóns Daníelssonar, Hvallátrum, og gjörspillti því. Bað Jón leyfis hjá réttum yfirvöldum til að mega granda erninum, en því var synjað. Höfðaði Jón síðan skaðabótamál á hendur ríkissjóði um tjónið. Héraðsdómur hafnaði bótaskyldu og sýknaði ríkissjóð.

Jón áfrýjaði dóminum til Hæstaréttar, er sneri héraðsdóminum við.

Í röksemdum hæstaréttardómsins er þess getið, að þágildandi lög um fuglaveiðar og fuglafriðun nr. 63/1954 geri ekki ráð fyrir því, að tjónþolendum séu bætt spjöll, sem friðaðir ernir valda. Verði Jóni Daníelssyni því eigi dæmdar skaðabætur samkvæmt beinum ákvæðum þeirra laga.

Síðan segir svo í rökstuðningi Hæstaréttar:

"Eggver æðarfugla í varplöndum áfrýjanda njóta friðhelgi samkvæmt upphafsákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, 8. gr. og 9. gr. laga nr. 63/1954. Áfrýjanda var því rétt samkvæmt undirstöðurökum 12. gr. laga nr. 19/1940 að verjast árásum þeim, sem örn gerði á æðarfugl í varplöndum hans vorið 1957, með öllum tiltækilegum ráðum, sem sannanlega færu eigi lengra en nauðsyn krafði. Áfrýjandi hlítti banni yfirvalda við því að verjast erninum, svo sem hann taldi duga. Má gera ráð fyrir, að tjón áfrýjanda af völdum arnarins hafi orðið meira fyrir þá sök, að hann af hlýðni við bann yfirvalda hélt að sér höndum Þykir eðlilegt, að ríkissjóður bæti áfrýjanda það tjón af völdum arnarins, sem áfrýjandi beið, vegna þess að hann beitti eigi varnarrétti sínum."

Síðan voru Jóni Daníelssyni dæmdar skaðabætur úr ríkissjóði að álitum, þar eð erfitt þótti að sanna tjón hans nákvæmlega.

VI.

Ég tel því ljóst, að verði framangreint frumvarp að lögum, muni ríkissjóður verða skaðabótaskyldur gagnvart æðarbændum um allt það tjón, er ernir valda í varplöndum þeirra, enda verða þeim allar varnaraðgerðir bannaðar eftir gildistöku laganna.

Svo altæk friðun arnarins fær ekki staðist bótalaust gagnvart friðhelgi eignarréttarins, enda verður ekki talið, að hér sé um almennar takmarkanir á eignarrétti að ræða, þar eð þetta mun koma mjög misjafnlega niður á æðarbændum eftir landshlutum, og einnig eftir aðstæðum öllum og landsháttum. Það verður því að teljast fráleitt, er segir í umsögn Fjármálaráðuneytisins með lagafrumvarpinu: "Ekki verður séð að frumvarp þetta, verði það óbreytt að lögum, hafi í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð."

En ríkissjóður getur einnig orðið bótaskyldur um annað tjón en beint tjón af völdum arna á æðarvarpi, því að í 3. mgr. 19. gr. frumvarpsins er lögð á eftirfarandi kvöð:

"Óheimilt er að hrófla við hreiðrum og hreiðurstæðum arna og svæði sem takmarkast af 100 m hringmáli umhverfis, hvort sem er á varptíma eða utan hans."

Hér er aftur vegið að eignarrétti landeigenda.

Algengt er, að æðarvarp sé í hólum, skerjum og litlum klettaeyjum. Því er nálgunarbannið í 1. mgr. 19. gr., miðað við 500 m, afar íþyngjandi, þar sem ekki má víkja frá því " nema brýn nauðsyn beri til...."

Meðan lagafrumvarp þetta verður til meðferðar á hinu háa Alþingi hljóta þingmenn að velta því fyrir sér, hvort nauðsyn sé á svo algerri vernd arnarins, að æðarbændur megi ekki reyna að hindra þá í að verpa í varplöndum æðarfugls eða næsta nágrenni við þau.

Vitanlega gera ernir sér hreiður víðar en í varplöndum æðarfuglsins. Þeir eru því ekki bjargarlausir, þótt þeim sé stuggað úr æðarvarpi.

Þegar hæstaréttarmálið nr. 449/2002 frá 3. apríl 2003, sem er kveikjan að þessu lagafrumvarpi, var til meðferðar í héraði, kom Kristinn Haukur Skarphéðinsson, fuglafræðingur og sviðsstjóri á Náttúrufræðistofnun fyrir dóm sem vitni. Hann bar m.a., að örunum hafi verið fækkað skipulega fyrir um það bil 100 árum, en nú væri stofninn að rétta úr kútnum og síðustu 30 árin hafi hann verið hægt vaxandi.

Þessi þróun hefir sem sé verið að gerast án þeirrar altæku friðunar og verndar, sem lagafrumvarpið ráðgerir. Því vakna spurningar: Er

pörf á þessari lagabreytingu? Hvað á arnarstofninn að vera stór? Er það keppikefli að fjölga örnnum stórlega? Hvaða áhrif mun það þá hafa á lífríkið? En þetta eru ekki lögfræðilegar spurningar, heldur pólitískar, sem alþingismenn verða að svara hver og einn samkvæmt pólitísku mati og sinni samvizku. Við það mat hljóta þeir að velta því fyrir sér, hvort arnarstofninn á Íslandi sé í þeirri hættu, að réttlætanlegt sé að leggja skaðabætur á ríkissjóð honum til alverndar.

VII.

Í VIII. kafla nógildandi laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64, 19. maí 1994, með síðari breytingum, eru ákvæði um refsingar og réttarfar. Brot gegn lögnum og reglum, sem settar verða samkvæmt þeim, varða sektum eða fangelsi allt að 2 árum og sviptingu skotvopna- og veiðileyfis.

Fyrir brot á lögum þessum verður manni því aðeins refsað, að huglægum refsiskilyrðum sé fullnægt, þ.e.a.s., að hann viti eða megi vita, að hann sé að fremja brot með atferli sínu (ath. upptaka og svipting veiðileyfis teljast viðurlög en ekki refsing í refsirétti).

Í 3. mgr. 19. gr. lagafrumvarpsins segir m.a. "Með hreiðurstæðum samkvæmt þessari grein er átt við alla þá staði sem ernir hafa orpið svo vitað sé." (undirstrikun MTH.) Hið undirstrikaða orðalag er ótækt í refsirétti. Það er ekki nægilega ótvírætt og glögg og uppfyllir því ekki þær kröfur, sem gera verður til skýrleika refsheimilda, svo vitnað sé til hæstaréttardómsins frá 3. apríl 2003 í málinu nr. 449/2002.

Síðan segir í 4. mgr. 19. gr. lagafrumvarpsins, að Náttúrufræðistofnun Íslands skuli halda skrá yfir hreiðurstæði arna, en fara skuli "með allar upplýsingar úr skránni sem trúnaðarmál í samræmi við reglur sem umhverfisráðherra setur um meðferð upplýsinga úr skránni."

Ekki er þetta ákvæði betra hinu fyrra.

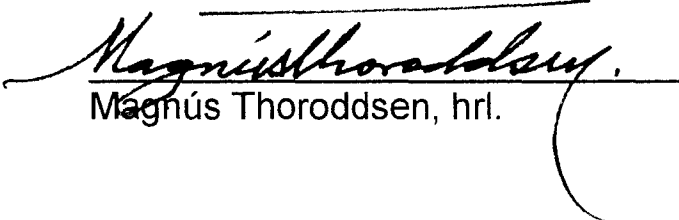
Hvernig á að vera unnt að refsa manni samkvæmt huglægum refsiskilyrðum, ef honum er ókunnugt um andlag brotsins? Svárið er:

Það er ekki hægt. Slíkt bryti gegn grundvallarreglum refsiréttarins um brotaviljann ("animus sceleris").

Maður getur því ekki varizt þeirri hugsun, að þetta lagafrumvarp hafi verið samið af fuglafræðingum, en ekki lögfræðingum.

Samkvæmt því, sem nú hefir verið rakið, þarfnast þetta frumvarp rækilegrar endurskoðunar, bæði lögfræðilegrar og pólitískrar, eigi það yfir höfuð að verða að lögum.

Reykjavík, 2. marz 2004.


Magnús Thoroddsen, hrl.