

**Nefndarsvið Alþingis,
b/t stjórnskipunar og eftirlitsnefnd**

Umsögn og aths. Landssamtaka landeigenda á Íslandi, þingskjal 1577 -841 mál.

Landssamtök landeigenda á Íslandi telja mikilvægt að leitað verði víðtækrar samstöðu um fyrirhugaðar breytingar á stjórnskipunarlögum. Þótt ætla verði að framkomið frumvarp nái vart fram að ganga á yfirstandandi þingi, er umfjöllun um þau efni sem frumvarpið hefur að geyma af hinu góða og eðlilegur farvegur fyrir framhald málsins. Landssamtökin leggja áherslu á að við þinglega meðferð frumvarpsins verði haft að leiðarsljósi að lagatexti sé skýr og hnitmiðaður. Í því sambandi megi líta til gildandi stjórnarskrár. Þá er ekki síður mikilvægt að orðalag einstakra greina stjórnarskrárinnar endurspegli viðurkenndan málskilning þjóðarinnar. Vísast í þessu sambandi til handbókar um undirbúning og frágang frumvarpa sem forsætisráðuneytið hefur gefið út. Í kaflanum um málfar o.fl. bls. 19 segir um þetta atriði:

Meginmarkmiðið er að lagafrumvörp séu á eðlilegu og skýru máli. Textinn þarf að vera eins nákvæmur, skýr og auðskilinn og kostur er svo að innihaldið komist til skila og hægt sé að lesa hann viðstöðulaust án þess að þurfa að velta mikið fyrir sér merkingu einstakra orða eða setninga o.s.frv.

Landssamtökin telja að nokkuð skorti á að fyrirleggjandi frumvarp uppfylli framangreind skilyrði.

Landssamtökin benda á að ákvæði sem fram koma í frumvarpsgreinum nr. A (79. gr.) og b (80 gr.) kunna m.a. að varða friðhelgi og verndun eignarréttar og því nauðsynlegt að vanda til orðalags og forðast beri að einstaka greinar megi túlka með gildishlöðnum hætti. Þá telja landssamtökin að í frumvarpinu sé að finna lagafyrirmæli sem með réttu eiga heima í almennri löggjöf. Í því sambandi vísast til 2. mgr. a (79. gr.) Landssamtökin telja að stjórnarskrá eigi að vera hnitmiðuð að orðalagi um réttindi skyldur og stjórnarfar og einnig grunnur sem byggja má þau efni á sem rétt og nauðsynlegt þykir að mæla fyrir um í lögum.

Um a (79. gr.) náttúruvernd

Í 1. málsgr. greinarinnar er að finna ákvæði um að allir skuli njóta heilnæms umhverfis. Af þessu tilefni benda landssamtökin á hið augljósa að þessi réttur allra til heilnæms umhverfis er þá orðinn stjórnarskrárvarinn og ekki fyrirséð hvaða afleiðingar slíkt hefur í för með sér fyrir samfélagið í framtíðinni.

2. málsgr. frumvarpsgreinarinnar þarfnast nánari umfjöllunar að mati landssamtakanna. Orðalag greinarinnar um að almenningi sé heimil för um landið og dvöl gengur of langt svo að festa megi í stjórnarskrá óbreytt. Vísa landssamtökin í því sambandi til verndar eignarréttar og friðhelgisákvæða í gildandi stjórnarskrá og réttar manna til að njóta eigna sinna í friði sem lögfestur var þegar Mannréttindasáttmáli Evrópu var lögtekin. Ekki verður ráðið af greinargerð að til standi að hrófla við framangreindum ákvæðum. Enga efnislega umfjöllun er að finna í greinargerð um þessi þýðingarmiklu atriði. Þá er orðalag greinarinnar „í lögmætum tilgangi“ í besta falli óljóst. Orðið tilgangur merkir skv. orðabók stefnumark , ætlun eða markmið. Það markmið að ferðast um landið

og dvelja þar hlýtur ávallt að vera lögmætt þótt ferðafrelsi kunnir að vera einhver takmörk sett í lögum. Þetta orðalag á því varla við hafi ætlun frumvarpshöfunda verið sú að ákvæðið heimilaði för um landið og dvöl með þeim takmörkunum sem lög mæla fyrir um.

Þá liggur fyrir að ákvæði náttúrverndarlaga um almannarétt bíða endurskoðunar. Mun það talið nauðsynlegt í ljósi sívaxandi fjölda erlendra ferðamanna sem koma til landsins, sbr. 7. gr. ákvæðis til bráðabirgða m. l. nr. 60/2013. Lögfesting ákvæða frumvarpsgreinarinnar eins og hún liggur fyrir kann því að binda hendur löggjafans umfram það sem nauðsyn getur talist, nú þegar bregðast þarf við breyttum aðstæðum vegna aukins straums ferðamanna til landsins. Því telja landssamtökin rétt að í nýrri stjórnarskrá verði ekki gengið lengra en svo að mælt verði fyrir um að kveðið skuli á um inntak og takmörkun almannaréttar í lögum. Með slíku ákvæði er svokallaður almannaréttur stjórnarskrárvarinn í reynd að því marki sem lög leyfa. Verður ekki annað séð en markmiðum frumvarpshöfunda sé þar með náð sbr. 3. og 4. másl. 2. mgr. og umfjöllun þeirra í greinargerð.

Gerð er tillaga um að málsgreinin orðist svo:

Í lögum skal mælt fyrir um inntak og afmörkun almannaréttar og umgengni almennings um náttúruna.

Aðrir málsliðir greinarinnar falli brott.

Gerð er athugasemd við fullyrðingu um að inntak þess almannaréttar sem ráðgert er að festa í stjórnarskrá eigi sér rætur í fornlögum, líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpsgreininni. Enga efnislega umfjöllun er að finna um það efni í greinargerð sem þessi fullyrðing getur haft stuðninga af. Þvert á móti eru margvísleg ákvæði fornлага sem lýsa friðhelgi eignaréttar á landi. Meðfylgandi umsögn þessari er samantekt ákvæða Jónsbókar og Grágásar o.fl. um framangreint.

Um b (80 gr.)

Í 1. másl. frumvarpsgreinarinnar er ákvæði um að auðlindir náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni. Samkvæmt viðteknum málskilningi hefur orðalag greinarinnar þá merkingu að þjóðin eigi auðlindir náttúru Íslands. Í greinargerð er þetta ákvæði síðan gert innistæðulaust að hluta með þeirri lögskýringu að greinin vísi ekki til eignaréttar „heldur þeirrar *hugmyndar* að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna.“ Landssamtökin telja að orðalag greinarinnar geti verið til þess fallið að valda ruglingi og misskilningi. Vísast í þessu sambandi til þess að í handbók um frágang frumvarpa er lögð áhersla á að lagafrumvörp séu á eðlilegu máli og texti skuli vera nákvæmur, skýr og auðlesinn. Þar sem nokkurs ósamræmis gætir með ákvæðum frumvarpsgreinarinnar, sé frumvarpið lesið án greinargerðarinnar, má ljóst vera að meginmarkmiðum sem lýst er í handbókinni er ekki fylgt við gerð frumvarpsins. Er þá litið til þess sem að framan greinir, og skilgreiningar á auðlindum sem tilheyra skulu íslensku þjóðinni sem þjóðareign, sbr. 2. mgr. Því er lagt til að 1. og 2. másl. málsgreinarinnar verði sameinaður með smávægilegri breytingu og orðist svo:

Auðlindir náttúru Íslands sem tilheyra íslensku þjóðinni ber að nýta á sjálfbærán hátt og til hagsbóta landsmönnum öllum.

Að áorðinni þessari breytingu er ekki gerð sérstök athugasemd við hið sérkennilega ákvæði 3. málsliðar um að „ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna í umboði þjóðarinnar.“ Landssamtökin benda þó á, að málsliðurinn getur vart staðið óbreyttur vísi greinin til allra auðlinda náttúru Íslands, þ.e. auðlinda sem eru í einkaeigu eða og eigu opinberra aðila líkt og ráðgert er í fyrirleggjandi frumvarpi.

Ekki eru gerðar athugasemdir við aðrar málsgreinar b (80.gr.)

20. september 2016.

f.h. Landssamtaka landeigenda á Íslandi

Örn Bergsson formaður

Um hin fornu réttindi almennings og för um annars manns land.

Í greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna „kaflanum um umhverfisgæði og aðgang að náttúrunni, er því slegið föstu að réttur manna til að fara um eignarlönd og dvöl þar til að njóta náttúrunnar, sem nefndur er almannaréttur, eigi sér rætur í fornögum. Engin tilraun er gerð til að lýsa eða skýra inntak þessa réttar í Grágás eða Jónsbók eða hvar slíkan réttur er að finna í fornögum. Ákvæði um almannaréttur er að finna í landbrigðapætti Grágásar. Þar er almannaréttur skilgreindur með nokkurri nákvæmi í 74. kafla landbrigðapáttar um réttindi manna innan almenninga. Sömu ákvæði er að finna í 59. kafla í búnaðarbálki Jónsbókar lögtekin árið 1281. Önnur ákvæði Grágásar lúta fyrst og fremst að rétti manna til að komast leiðar sinnar og þá um *þjóðbraut* ef slík var fyrir hendi. Þannig var umferðarréttur tryggður um landið svo allir mættu sinna lögmætum erindum sínum sbr. ákvæði 17. kapítula, of garðlög, *Ef þar er garður of þjóðbraut þvera, þá skal hlið vera á garði* og einnig ákvæði 47. kapítula landbrigðapáttar, um garðlag, en *þar skal löghlið á garði og svo um búnið ef þar er þjóðleið að garði*. Síðan ákvæði 37. kapítula landbrigðapáttar, að skipta skógi, *ef viður vex um þjóðbraut þvera svo að fyrir þeim sökum má þar eigi aka eða klyffjar bera* sem er hliðstætt ákvæði um *farargreiðabót* sem finna má 20. kafla búnaðarbálks Jónsbókar. Í orðskýringum sem Már Jónsson tók saman og fylgja útgáfu Jónsbókar árið 2004 er merking orðsins *farargreiðabót réttur manna til að nýta sér landgæði gegn greiðslu*.

Hinum forna rétti almennings til umferðar um landið, sem á síðari tímum er tryggður með vegalögum, verður ekki jafnað til heimildar almennings til að fara í eignarlönd og dvelja þar sjálfum sér til ánægjuauka. Þvert á móti voru margvíslegar reglur fornlaganna settar til verndar eignarrétti á landi og hagsmunum landeigenda þar með. Má í því sambandi nefna eftirfarandi: Í 10. kapítula landbrigðapáttar Grágásar um *Ef maður vinnur á landi annars ólofað og skeður þar jörð eða slær, varðar þriggja marka útlegð*. Í 50. kapítula landbrigðapáttar um veiðar og almenningar var kveðið á um svofelld réttindi á för um landið *Ef maður fer leiðar sinnar yfir annars manns land, og á hann þá að taka ómerkta fugla, ef á götu hans eru að ósekju ef hann vill hvort sem eru fleygir eða eigi hvers kyns sem þeir eru ef þar er eigi veiðistöð og svo á hann að stanga fiska ef á brotum liggja og á götu hans enda sé það eigi veiðistöð hins. Eigi skal hann gera heimanför til þess að því einu örendi*. Í búnaðarbálki Jónsbókar eru þessar heimildir nokkuð þrengdar en í 58. kapítula, þar sem segir um

fálkatekju, er líkt ákvæði að finna en með svohljóðandi niðurlagi að *Ekki skal maður fara víðara yfir landeign annars til þess*. Í 44. kapítula búnaðarbálks Jónsbókar segir hversu þjóðgata skal vera. Þar er bændum m.a. gert skylt að *gera vegu færa um þver héruð og endilöng þar sem mestur er almannavegur*. Í sakatali Jónsbókar *In.xxxi.capitulo* er maður *sekur mörk við þann er lóð á* ef hann vinnur skaða á landi annars manns og *vill eigi fara rétta vegu*. Í réttarbót Eiríks Magnússonar frá árinu 1294, 15. lið, er eftirfarandi að finna *Nú fer maður að veg meður hrossi og þó að þeir séu þrír og stendur hey nær götu en bær eigi allnær, þá taki þeir að ósekju ef þeir þyrfa það sem hross þeirra eta, ef nauðsyn krefur*.

Af hinni fornu lögbók verður því ekki ráðið að almannaréttur sem nú er fyrirhugað að taka upp í stjórnskipunarlægum eigi sér rætur né hliðstæðu í fornlægum líkt og segir í greinargerð. Sá réttur sem þar er tilgreindur var sprottin af nauðsyn en áskildi almenningi engan rétt til að njóta eignlanda manna sjálfum sér til ánægjuauka. Fjölmörg ákvæði fornlaga eru hins vegar til merkis um ríkan rétt eiganda til að ráða yfir landi sínu. Tilvitnun um hið gagnstæða, líkt og finna má í greinargerðinni, er seinni tíma tilbúningur til stuðnings ágangi almennings í eignarlönd og því bæði órökstudd og villandi fullyrðing. Í fornlægum var hins vegar lögð sú skylda á landeigendur að greiða för almennings um landið. Sú kvöð sem áður hvíldi á bændum um gerð þjóðbrauta var á síðustu öld færð til ríkis og sýslusjóða með vegalögum. Segja má að heimild til eignarnáms á landi sem landeigendur verða að þola, svo leggja megi þar vegi til almenningsnota, eigi rætur í hinum forna rétti almennings til að komast leiðar sinnar um landið.

(Samantekt Óðinn Sigþórsson)