

Óskar Magnússon

Alþingi 26.10.2015

Málsnr.: 1509213

Málalykill: 0345

Einar K. Guðfinnsson,  
Alþingi,  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 22. október 2015.

Ágæti alþingismaður.

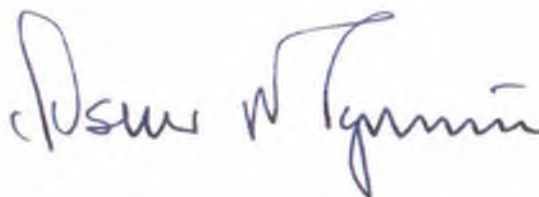
Með bréfi þessu sendi ég umsögn Landssamtaka landeigenda um nýju náttúruverndarlögin og breytingar á þeim. Kerfélegið, sem rekur Kerið í Grímsnesi, er aðili að samtökunum og tók þátt í samningu umsagnarinnar.

Jafnframt sendi ég ítarlega greinargerð mína, einkum um almannarétt og eignarétt. Mikilvægt er að þingmenn kynni sér þau grunnsjónarmið sem þar búa að baki. Eignaréttur er stjórnarskrárvarinn meginregla og almannaréttur undatekning frá þeirri meginreglu og ekki varinn af stjórnarskrá.

Aðgát skal höfð þegar vegið er að þeim réttindum.

Ég vænti þess að þessi gögn megi koma að gagni í komandi umræðum á hinu háa Alþingi.

Virðingarfyllt,  
f.h. Kerfélagsins,



Óskar Magnússon hrl.,  
formaður.

(om@mo.is)

Nefndarsvið Alþingis  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík, 6 október 2015.

**Efni: Umsögn Landsamtaka landeigenda um frumvarp til breytinga á lögum um náttúruvernd nr 60/2013.**

Ný náttúruverndarlög (nr 60/2013) voru samþykkt í mars 2013 og áttu þau upphaflega að taka gildi þann 1. apríl 2014. Gildistöku laganna hefur hins vegar verið frestað í tvígang og eiga þau nú að taka gildi þann 15. nóvember 2015. Nú hafið þér lagt fram frumvarp til breytinga á þessum lögum á yfirstandandi þingi, sbr. þingskjal 140 – 140. mál. Óhætt er að segja lögini hafi verið umdeild frá upphafi og er það ástæða þess að þau hafa ekki enn tekið gildi. Landsamtök landeigenda á Íslandi telja nýju náttúruverndarlögin misheppnuð og síst til þess fallin að bæta eða auka náttúruvernd. Mjög takmarkað samráð var haft við landeigendur í þeirri vinnu sem fram fór við samningu frumvarps sem síðar varð að lögum nr 60/2013 sem er afar óheppilegt í ljósi þess hversu langt þau virðast ganga í að takmarka eignarréttindi landeigenda.

Landsamtök landeigenda hafa hafa nú í þeirri vinnu sem átt hefur sér stað við undirbúning frumvarps um breytingu á lögum 60/2013, freistað þess með umsögnum sínum að koma að tillögum til breytinga á því sem betur mætti fara í lögunum. Nú þegar tillögur um breytingar sæta þinglegri meðferð vilja landssamtökin enn á ný koma á framfæri því sem það telur mestu skipta að gerðar verði breytingar á svo nokkur sátt geri orði um lögini.

Við leyfum okkur nú að gera sérstaklega athugasemdir við eftirfarandi ákvæði laganna:

**18. gr.**

Í 18. gr. nýju laganna er ekki að finna ákvæðið sem er í 2. málslíð 1. mgr. 14. gr. gömlu laganna um að banna megi umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi. Landsamtök landeigenda telja þessa breytingu afar óheppilega og að hún gangi freklega á rétt landeigenda til þess að ráðstafa eign sinni. Verði hún að veruleika verða landeigendur sviptir rétti til að takmarka umferð manna um afgirt óræktuð eignarlönd í byggð. Þessi breyting felur í sér skerðingu á eignarráðum yfir landi og hún fer í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um friðhelgi eignarréttar. Aðfinnsluvert er hve lítið er fjallað um þennan grundvallarrétt í greinargerð með lögunum og á hvaða grunni löggjafarvaldið telur sér heimilt að ganga á stjórnarskrárvarinn rétt landeigenda.

Umferð ferðamanna er stöðugt að aukast. Mikið hefur verið rætt um þann vanda sem fylgir aukinni umferð ferðamanna en víða skortir aðstöðu til að taka móti miklum fjölda ferðamanna. Vandamálin sem fylgja eru t.d. skemmdir á landi vegna átroðnings, kostnaður vegna viðhalds og endurbóta og óþægindi vegna úrgangs sem fylgja ferðamönnum. Flestir eru sammála um nauðsynlegt sé að bregðast við með einhvers konar gjaldtöku til annast viðhald á ferðamannasvæðum. Stjórnvöld hafa hins vegar ekki enn fundið lausn á þeim vanda sem fylgir auknum ferðamannafjölda. Landeigendur verða að geta gripið inn í til að forðast tjón á landi sínu. Samtökin telja að með 18. gr. laganna sé gengið gegn hagsmunum landeigenda og að ákvæðið sé í raun andstætt náttúruvernd. Það er brýnt að frá þessu verði horfið og að ákvæði 1. mgr. 14. gr. núgildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 standi óbreytt.

**Lagt er til að orðalag 2. mgr. ákvæðisins verði óbreytt frá núgildandi lögum þannig að 2. mgr. 18. gr. laganna orðist svo:**

***Á eignarlandi í byggð er eiganda eða réttihafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.***

**1. mgr. 29. gr.**

Í 1. mgr. 29. gr. kemur fram að eiganda lands eða réttihafa sé óheimilt að hindra almenning í njóta þeirra réttinda sem mælt er um fyrir í IV. kafla laganna. Sá sem verður var við hindranir sem hann telur brjóta gegn þessum réttindum getur krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar um þær. Sama rétt hafa útivistarsamtök og náttúru- og umhverfisverndarsamtök. Hér virðist eignaréttur landeigenda engu máli skipta og er ákvæðið er allt of opið. Hverjum sem dettur í hug getur krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar með tilheyrandi óþægindum fyrir landeigenda og nægir þar að viðkomandi hafi „orðið var við“ hindranir. Þar skiptir engu máli hvort á viðkomandi hefur verið brotið sem er algjör viðsnúningur á þeirri mæginreglu íslensks réttar að sá sem sækir mál hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Ef ekki hefur verið misgert við viðkomandi hefur hann ekki lögvarða hagsmuni í málinu.

Hér er enn bætt við hlutverk stjórnvalda sem hafa á undanförunum árum sýnt lítinn vilja eða getu til að sinna náttúruvernd. Hugmyndin um þetta úrlausnarvald Umhverfisstofnunar er eflaust komin frá stofnuninni sjálfri sem vill tryggja tilverurétt sinn og fá auknar fjárveitingar. Það hefur hins vegar sýnt sig að tilvist Umhverfisstofnunar og fjárveitingar þangað hafa ekki stuðlað að náttúruvernd í þeim mæli sem ætla mátti miðað við umfangið. Fjölmörg svæði sem jafnvel eru á náttúrminjaskrá hafa með öllu verið afskipt af háflu stofnunarinnar.

**Lagt er til að 1. mgr. 29. gr. orðist svo:**

***Hægt er að krefjast úrlausnar dómstóla um réttindi og skyldur samkvæmt þessum kafla eftir almennum reglum.***

**2. mgr. 29. gr. og 87. gr.**

Í 2. mgr. 29. gr. er kveðið á um það að Umhverfisstofnun geti beitt úrræðum skv. 87. gr. til að knýja á um að ólögmetar hindranir séu fjarlægðar. Samkvæmt 87. gr. eru úrræðin áskoranir og dagsektir. Þessi ákvæði eru nýmæli í lögnum. Það er óeðlilegt að landeigendur þurfi að sæta því að vera beittir þvingunarúrræðum þegar þeir eru að verja eigið land gegn ágangi. Hafa verður það að leiðarljósi hver er tilgangurinn með setningu laga um náttúruvernd þ.e. hvert er andlag þess sem lögnum er ætlað að vernda og tryggja. Tilgangurinn er að sjálfsögðu að vernda náttúru Íslands en ekki sá að tryggja almannarétt og stuðla að auðveldari för ferðamanna um landið með tilheyrandi ágangi á það.

Í 3. mgr. 87. gr. er ákvæði um dagsektir allt að kr. 500.000 á dag. Er sú fjárhæð fráleit og fjarri öllu samhengi þeirra hagsmuna sem í húfi eru. Eins og fram kemur í greinargerð með nýju lögnum hefur meðalhófsregla 12. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, mikla þýðingu þegar kemur að beitingu þvingunarúrræða. Hún felur í sér að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun ef lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Það er augljóst að hér hefur ekki verið gætt meðalhófs við lagasetninguna en hámarksupphæð dagsekta er allt of há. Hér er ekki verið að fást við milljarða banka heldur smárekstur bænda og ýmissa ferðaþjónustufyrirtækja. Kr. 50.000 væru viðeigandi hámark dagsekta í alvarlegustu tilvikum.

Einnig skortir skýringar á því hvers vegna þarf að lögfesta svo ströng viðurlagaákvæði sem jafnast helst á við það sem gerist á hinum gríðarflókna fjármálamarkaði. Það er skiljanlegt að halda þurfi aftur af tiltekinni háttsemi banka og fjármálafyrirtækja sem eru risavaxin í íslensku samhengi og hafa áhrif á allt efnahagslífið. Það er engin ástæða til slíkra viðurlagaúrræða í

náttúruverndarlögum þar sem möguleg brot myndu alltaf hafa mun afmarkaðri áhrif og þeim sem telja á sér brotið væri alltaf unnt að leita hefðbundinna leiða hjá almennum dómstólum til að fá úrlausn um réttindi sín.

Hættulegt er að færa með þessum hætti dómgæslu og refsivald til stofnana framkvæmdavaldsins. Hér um að ræða hlutverk sem dómstólum er sérstaklega ætlað í Íslenskri löggjöf og stjórnskipan.

**Lagt er til að eftirfarandi breytingar verði á 2. mgr. 29. gr. laganna:**

**1. málslíður fellur brott.**

**Orðið „einnig“ í 2. málslíð fellur brott.**

**Lögð er til eftirfarandi breyting á 87. gr. laganna:**

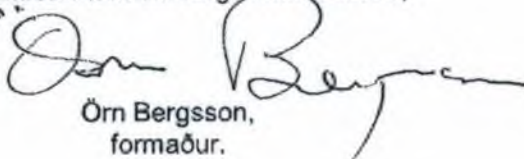
**Í stað „500.000 kr.“ kemur „50.000 kr.“**

Hér eru lagðar til breytingar í þá veru að draga úr afskiptum ríkisvaldsins af meðferð eignarlanda hvort sem þau eru undirorpin eignarrétti einstaklinga, sveitarfélaga eða ríkisins. Fjöldmargir að vinsælustu ferðamannstöðum landsins eru að öllu eða einhverju leyti í eigu ríkisins og er ríkinu þannig heimilt í skjóli eignarréttar síns að stjórna umferð um lönd sín og sjá til þess að þessi lönd verði ekki fyrir átroðningi. Getur ríkið haft arð af nýtingu þessara svæða til ferðamennsku ef svo ber undir. Afar mikil breyting hefur orðið á ferðamennsku frá þeim tíma þegar hugmyndir um almannarétt voru í frumbersku. Ferðaþjónustan er orðin að stórrí og arðbærri atvinnugrein. Svo virðist sem við setningu nýrra náttúruverndarlaga nr. 60/2013 hafi ekki verið tekið tillit til þessa. Í þeirri endurskoðun laganna sem nú á sér stað verður að taka tillit til þessara breyttu aðstæðna og þá sérstaklega þess, að ferðaþjónustan er farin að nýta land í einkaeign (og jafnframt land ríkisins), farinn að selja að því aðgang og flytja þangað hópa. Við slíkar aðstæður má ekki draga úr heimildum landeigenda til að vernda og verja land sitt.

Landeigendur telja jafnframt í ljósi reynslunnar að ekki sé heppilegt að Umhverfisstofnun fái að leika lausum hala og setja landeigendum skorður þegar það hentar eftir því hvernig pólitískir vindar blása. Nauðsynlegt er að draga úr ríkisforsjá og möguleikum ríkisins til að ganga nærri rétti manna til ráðstöfunar og meðferðar á lendum sínum. Heppilegast er að skilja að frumkvæði að verndaraðgerðum og eftirlit. Óheppilegt er að það sé á hendi sama aðila. Í lögum nr. 60/2013 var vald Umhverfisstofnunar aukið verulega og stofnunin sett bæði í sæti þess sem gerir kröfur og fylgir þeim eftir og dæmir síðan um kröfurnar. Slíkt fyrirkomulag er beinlínis fallið til þess að valda mismunum og jafnvel ýta undir spillingu. Auðvelt er fyrir ríkið að beita sér fyrir virku eftirliti í skjóli eignarréttar síns á flestöllum stöðum á landinu í stað þess að setja íþyngjandi lagareglur. Þeir sem hafa ríkustu hagsmunina af verndun og góðri umgengi um land hljóta að vera eigendur þess.

Landsamtök landeigenda, formaður Örn Bergsson, Hofi í Öræfum, netfang ornhof@simnet.is, sími 899-1674, eru fús til þess að funda um málið með þingmönnum eða ræða í síma hvenær sem er.

Virðingarfyllt,  
f.h. Landsamtaka landeigenda á Íslandi,

  
Örn Bergsson,  
formaður.

# GREINARGERÐ UM NÝ LÖG UM NÁTTÚRUVERND, NR. 60/2013

Reykjavík, 22. október 2015.

## 1. Inngangur

Alþingi samþykkti ný náttúruverndarlög í mars 2013 og áttu þau upphaflega að taka gildi þann 1. apríl 2014. Gildistöku laganna hefur verið frestað í tvígang og eiga þau nú að taka gildi þann 15. nóvember 2015. Lögin hafa verið umdeild frá upphafi og er það ástæða þess að þau hafa ekki enn tekið gildi.

Núverandi ríkisstjórn hefur boðað endurskoðun á lögnum og óvíst er hvernig lögin munu líta út að lokum. Ekki er víst að lögin horfi meiri náttúruverndar eða einföldunar á því viðfangsefni. Drög að breytingum á lögnum voru birt þann 9. mars 2015 á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis en drögin eru þó enn í vinnslu. Tilfni þessarar umsagnar er að koma að sjónarmiðum sem eigendur Kersins telja brýnt að hugað verði að við breytingar á lögnum.

Greinargerð þessi er rituð fyrir hönd Kerfélagsins. Í gegnum Kerfélagið höfum við, nokkrir vinir, átt Kerið í Grímsnesi frá árinu 2000. Við keyptum það af eigendum jarðarinnar Miðengis þegar ekki samdist milli þeirra og ríkisvaldsins um að ríkið keypti Kerið þótt lága fjárhæð bæri á milli. Kerið var auglýst, aðeins tvö tilboð bárust og okkar tilboði var tekið. Við kaup okkar var ríkisvaldinu boðinn forkaupsréttur sem það þáði ekki. Gjaldtöku höfðum við aldrei í huga og tilkynntum það opinberlega strax við kaupin. En hver var þá tilgangurinn? Fyrst og fremst bjuggu þar að baki náttúruverndarsjónarmið. Allir höfðum við verið og erum enn tengdir náttúruvernd með ýmsum hætti. Kerið var á þessum tíma í djúpri niðurníðslu. Engin bílastæði, svæðið úttraðkað þvers og kruss og algengt að þeir sem þurftu á rauðamöl að halda sæktu hana á svæðið. Við blasti lokun þessarar náttúrperlu.

Eftir kaupin á Kerinu náðum við samningum við ríkið um lágmarksaðgerðir svo unnt væri að halda Kerinu áfram opnu en gjaldtaka var ekki á dagskrá um langt árabíl. Árið 2008 var hins vegar svo komið að ágangur var orðinn yfirþyrmandi og staðurinn úttraðkaður og stórskemmdur. Kerið var á þessum árum hluti af skipulögðum áætlunarferðum rútufélaga um Gullna hringinn, mörgum sinnum á dag. Kerfélagið ákvað að stöðva áætlunarferðir rútuútgerða á þessa auðlind nema þessi sömu útgerðarfélag legðu eitthvað af mörkum til að viðhalda auðlindinni.

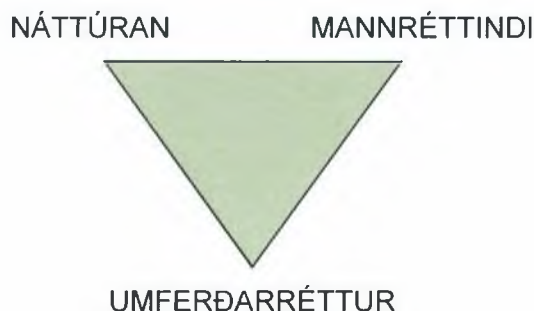
Kerfélagið taldi eðlilegt á þeim tíma að reisa skilsmun á milli atvinnustarfsemi sem gerði út á eignir annarra gegn gjaldi og hinna sem heimsæktu náttúrperlur á eigin vegum. Sagt var: Þeir greiða sem græða, almenningur greiðir ekki. Við þessu var illa brugðist. Rútum var því úthýst og stærstu fyrirtækin þvinguð til að taka Kerið af auglýstum áætlunarferðum

sínum en almenningur hafði áfram aðgang að Kerinu án gjalds. Þungu álagi var létt af svæðinu.

Fimm árum síðar, sumarið 2013, hafði orðið slík sprenging í komu ferðamanna til landsins að ekki nægði lengur að hefta rútuumferðina. Nauðsynlegt var að fá tekjur af staðnum til þess að standa undir viðhaldi hans. (Sem dæmi má nefna að á þessum árum hafði bílaleigum fjölgað úr um 30 í 150). Við hófum því hóflega gjaldtöku af öllum sem heimsækja Kerio, 350 krónur. Af þeirri fjárhæð er greiddur virðisaukaskattur ríkisins. Sú innheimta hefur gengið átakalaust og þrátt fyrir að kostnaður við hana sé mikill skilaði hún strax afgangi svo unnt var að hefjast handa um endurbætur.

## 2. Hagsmunapríhyrningurinn

Í umfjöllun um umferðarrétt almennings um náttúruperlur hafa einkum tekist á tvenns konar sjónarmið. Annars vegar eru það sjónarmið þeirra sem telja að allir eigi nánast ótakmarkaðan rétt til farar um lönd annarra og hins vegar viðhorf þeirra sem aðhyllast vernd mannréttinda og benda á að eignarréttindi landeigenda séu mikilvæg grundvallarréttindi. Nefna verður til sögunnar þriðju tegund sjónarmiða sem eru ekki síður mikilvæg en virðast ósamrýmanleg háværustu kröfum um óheftan aðgang að náttúruperlum, hver sem á landið; ríkið, aðrir opinberir aðilar eða einkaaðilar. Það er vernd náttúrunnar. Segja má að saman myndi þessi sjónarmið hagsmunapríhyrning:



Þessi þrjú sjónarmið vegast á en geta líka unnið ágætlega saman ef ekki væri fyrir fjórðu tegund hagsmuna sem raska jafnvæginu í príhyrningnum. Það eru hagsmunir eftirlitsiðnaðarins fyrir því að tryggja tilvist sína og auka áhrif sín.

### 2.1 Náttúran

Kerfélagið leggur áherslu á að viðkvæm náttúra landsins verði varin fyrir ágangi manna. Það var eitt meginmarkmiða með stofnun félagsins. Það er til lítills að tala um umferð fólks um náttúruperlur ef perlurnar hafa verið skemmdar af mannavöldum. Það er einnig skerðing á mannréttindum landeigenda til eignar sinnar ef náttúran í landi hans er fótum troðin. Oft er um óafturkræfar skemmdir að ræða. Ósnortin náttúra er einnig forsenda mikils hluta þess ferðamannastraums sem er nú farinn að sækja landið heim og virðist enn vera að aukast. Á síðustu 5 árum hefur orðið 160% aukning ferðamanna til landsins.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kvöldfréttir Ríkissjónvarpsins 13. júlí 2015, <http://ruv.is/sarpurinn/klippa/stefnir-i-met>

Ferðaþjónustan er orðin stærsta útflutningsgrein Íslendinga. Náttúran á sér sjaldnast sérstaka málsvara nema í þeim tilvikum sem hún er í eigu einhvers. Íslenskar náttúruperlur eru að verða fyrir óafturkræfum spjöllum og landánauð vegna ágangs ferðaþjónustufyrirtækja og fólks á þeirra vegum sem skella skollaeyrum við spjöllunum, fjölga rútuferðum, stofna nýjar bílaleigur, auka komur skemmtiferðaskipa, flugvéla og farþega úr öllum áttum. Hver gætir hagsmuna náttúrunnar? Eru það stofnanir ríkisins? Vikið verður að því hér síðar.

Vegna þessa samspils náttúrunnar við önnur horn hagsmunaprihyrningsins, óafturkræfninnar og þess að náttúran er forsenda ferðaþjónustunnar **vegur náttúran þungt í hagsmunaprihyrningnum.**

## **2.2 Umferðarréttur – svokallaður almannaréttur**

Í opinberri umræðu og í pólitískum tilgangi hefur því verið haldið fram að frá miðöldum hafi verið hér ríkjandi reglur um svonefndan almannarétt og einatt vísað í Jónsbók, lögbók Magnúsar konungs lagabætis sem gekk í gildi á árunum 1281 – 1283. Eindregnasti og biræfnasti málf lutningurinn af þessu tagi er í Hvítbók til verndunar náttúru Íslands sem gefin var út af Umhverfissráðuneytinu í tíð síðustu ríkisstjórnar árið 2011. Óhjákvæmilegt er því að fara nokkrum orðum um það hvernig hugtakið almannaréttur hefur verið mistúlkað og misnotað til þess að ná fram pólitískum markmiðum einstakra stjórnámálanna og verja hagsmuni stórra ferðaþjónustuaðila og eftirlitsiðnaðarins. Það er mikilvægt að stilla dálítið af miðjuna og koma umræðunni aftur á það málefnalega spor sem hún á heima á.

Í Hvítbókinni segir t.d. á blaðsíðu 318 að ákvæði búnaðarbálks Jónsbókar endurspeglir „víðtækan farrétt almennings og fólu í sér að landeigendur urðu að þola, að meginstefnu bóatalaust, för annarra manna um lönd sín og jafnvel að greiða fyrir henni. Almennir hefur það verið talin forn venja í íslenskum rétti að hverjum sem er sé heimil för um land annars manns utan kaupstaða og kaupþúna, þar sem ekki er ræktað land eða slægjuland, a.m.k. ef land er ógirt.“

Nú er svo sem ekki umdeilt að að almannaréttur er til en spurningin er hvað í honum felst. Í Hvítbók þessari er langt seilst til þess að hafa endaskipti á grunnreglum eignarréttarins, sem síðan sæta fáeinum undantekningum og gera í staðinn almannarétt að meginreglu sem landeigendur verða að una á hverju sem gengur.

Á ráðstefnu um útilif og almannarétt árið 1993 sagði Árni Kolbeinsson, sem sem síðar varð hæstaréttardómari, þetta um það álitæfni sem við fjöllum um hér í dag:

„Einstaklingseignarrétturinn hefur allt frá upphafi Íslandsbyggðar verið hornsteinn samfélagsuppbyggingarinnar. Eignarréttur að landi stofnaðist í upphafi við nám og hefur æ síðan verið varinn af löggjöfinni. Af ákvæðum Grágásar og Jónsbókar er ljóst að fullt forræði eiganda yfir landareign sinni er meginreglan og jarðeigendur hafa einungis þurft að þola rétt almennings til umferðar og tengdra nota í nánar skilgreindum undantekningartilvikum. Enn þann dag í dag er efnahagskerfið byggt á einstaklingseignarréttinum og er hann varinn eins og alkunna er af 67. gr. stjórnarskrár og verður ekki skertur nema innan ákveðinna þröngra marka. Þegar menn fjalla um umferðarrétt almennings og annan almannarétt og

þá mismunandi hagsmuni er þar takast á varðandi umfang hans, má þessi grundvöllur aldrei gleymast. Þær reglur, sem menn komast að niðurstöðu um, að skynsamlegt sé að gilda skuli eftir að hafa vegið og metið ólíka hagsmuni, verða að rúmast innan grundvallarreglna réttarskipunarinnar.“

Hvernig sem pólitískar bækur kjósa að lesa Jónsbók verður ekki frá því horft að ákvæði búnaðarbálks Jónsbókar, ganga öll út frá tilvist meginreglunnar um eignarrétt. Bálkurinn hefst á ákvæði um það að ef maður vill leigja jörð annars manns þá skuli semja um það við eigandann og síðan er aðferðinni við það að koma á bindandi samningi lýst.

Hér eru nokkur dæmi sem undirstrika greinilega grunnreglur Jónsbókar og um leið hversu fjarlæggt það er að seilast í þá mætu bók til að svipta menn lögmætum eignarrétti:

Í 7. kafla segir að ef menn **beita engjar** á leigulandi í leyfisleysi þá skuli greiða fyrir það skaðabætur til leigutaka en til vara landeiganda.

Í 11. kafla segir að leiguliða sé óheimilt að **lóga fé sínu til þess að selja hey** af jörðinni en geri hann það þá eigi landeigandinn hálftrúverð heysins.

16. kafli fjallar um **landamerki**. Slik ákvæði væri óþörf og ástæðulaus að fjalla um ef enginn ætti landið.

Í 57. kafla segir að **alla fugla ómerkta** eigi hver maður á sinni jörð.

Og svo mætti lengi telja. Enginn vafi er á þeirri meginreglu Jónsbókar um einstaklingseignarrétt að landi.

Í búnaðarbálkinum voru 5 afmörkuð undantekningarákvæði sem fólu í sér takmörkun á einstaklingseignarréttinum. Það eru ákvæði sem gætu tengst því sem nefnt hefur verið almannaréttur.

Í fyrsta lagi, sagði í 20. kafla að maður skyldi ekki **höggva í annars manns skógi**, nema umferðarmenn farargreiðarbót og til að bæta biluð farartæki sín eða til eldsneytis ef úti þurfti að búa um nætursakir. Allt umfram það skyldi bæta. Einnig sagði að ef viður yxi um þjóðbraut þvera mætti höggva sér leið en skilja yrði viðinn eftir. Það mátti sem sagt ekki slá eign sinni á viðinn.

Í öðru lagi, sagði í 24. kafla að mönnum væri rétt að **æja dráttardýrum sínum** að sumri til í annars manns landi þar sem ekki er slegið. Stafar þetta af þeirri náttúrulegu nauðsyn að æja fararskjótunum á þessum tíma. Strax í næsta málslið er hnykkt á meginreglunni um eignarrétt þar sem segir að **hver maður eigi vöxt á sinni jörðu**.

Í þriðja lagi, sagði í 32. kafla að **ef þjóðvegur lægi að garði manns þá skyldi vera hlið** á garðinum en ef þjóðvegur lægi um bæ manns eða garða þá mætti færa þjóðveginn.

Í fjórða lagi, sagði í 44. kafla að þjóðgötur og götur upp í haga og allir rekstrar skyldu vera þar sem að fornu hafi verið og einnig að bændum væri skylt að **gjöra vegi færa** um þver héruð og endilöng.



Í fimmta lagi, sagði í 58. kafla að heimilt væri að taka **ómerkta fugla og egg** á ferð um annars manns land er á götu manns yrðu. Ekki var heimilt að fara víðara yfir landareign annars til þess.

Öll þessi ákvæði eru undantekningarákvæði og öll sett fram í samhengi við afdráttarlaus ákvæði um eignarréttindi landeigenda og þess rækilega gætt að geta þess að bæta skuli tjón sem verður ef farið er út fyrir þær heimildir sem ákvæðin veita. Ákvæðin eru sett í þeim tilgangi að menn geti komist leiðar sinnar milli héraða með þeim náttúrulegu takmörkunum sem voru á fararskjótum þess tíma og og viðlegubúnaði. (Tilgangi sem vegakerfið hefur nú tekið yfir). Aldrei var ætlast til að menn færu um lönd annarra í öðrum tilgangi en þessum eða nýti sér lönd annarra í atvinnuskyni.

Almannarétturinn á ekki að tryggja að flokkur rútbifreiða, hver með tugum ferðalanga, auk fylgivagns með býtibúr, geti brunað hvert sem er inn á lönd og lendur án þess að landeigendur hafi nokkuð um það að segja. Jónsbók tryggði að maður á sauðskinnsskóm stytta sér leið yfir land annars manns og gæti týnt bláber og fjallagrös á leiðinni til að draga fram lífið. Ætlunin var aldrei að einni og hálfri milljón ferðamanna, í mörg þúsund dala hátækni útivistarfötum, væri árlega att á hvers manns land án þess að landeigendur, hvort sem er ríkið eða einstaklingar, fái rönd við reist. Allir skynsamir menn hljóta að sjá að Jónsbók var ekki ætlað að tryggja slíka framgöngu.

Það er því ljóst að almannaréttur í viðtækum skilningi Hvítbókar umhverfisráðuneytisins var aldrei til á miðöldum heldur eru hugmyndir um hann seinni tíma uppfinning.

Hinn svokallaði almannaréttur nýtur því engrar sögulegrar sérstöðu og fá sterk rök eru fyrir honum. Almannarétturinn eru fyrst og aukastærð; réttindi sem hægt er að veita þegar önnur mikilvægari réttindi eða hagsmunir hafa verið tryggðir. Náttúruvernd og eignarréttindi eru besta leiðin til að tryggja að almenningur og komandi kynslóðir geti notið náttúrunnar. Af umferð ferðamanna hljóttast óafturkræf spjöll. Almannarétturinn getur því ekki staðið sjálfstætt. Umferðarréttindi hafa því **ekki mikið vægi í hagsmunaprihyrningnum**.

### **2.3 Mannréttindi**

Eignarréttindi eru mannréttindi. Eignarréttindi hafa verið talin til mannréttinda alveg frá upphafi hugmynda um mannréttindi og teljast til fyrstu kynslóðar mannréttinda. Er þau þannig meðal mikilvægustu mannréttinda í hópi með tjáningarfrelsi, jafnrétti, trúfrelsi, rétti til lífs og rétti til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi.

Eins og að framan er rakið hefur eignarréttur verið meginregla í íslenskum rétti frá landnámi. Staða hans hefur svo styrkst með tilkomu skilnings á mannréttindum. Mannréttindarákvæði um eignarrétt var í fyrstu stjórnarskrá Íslands frá árinu 1974 og hafa slík ákvæði verið í öllum síðari stjórnarskrám Íslands. Eignarrétturinn er nú tryggður í ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar sem stendur í mannréttindakafla hennar þar sem segir að hann sé friðhelgur. Sömuleiðis er eignarrétturinn tryggður í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland er aðili að, sbr. m.a. 1. gr. 1. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Mannréttindareglur eru grundvallarreglur eða „prinsíp“. Þær eru eins konar upphafspunktur í lögfræði, oft svo sjálfsagðar að óþarfi er að taka fram að þær gildi. Oft er því fáum orðum eytt í slíkar reglur í lagatexta. Þær gilda samt. Reglan um einkaeignarrétt er slík regla sem gildir nema hún sé takmörkuð með löglegum hætti og undantekningar frá henni ber að túlka þröngt.

Þessi sjónarmið hafa átt undir högg að sækja eins og jafnan þegar koma má einföldum sjónarmiðum á framfæri með slagorðum og upphrópunum, en verra er að glíma við dýpri umfjöllun. Það er einmitt við aðstæður af þessu tagi sem grundvallarreglur um mannréttindi sanna gildi sitt. Þeim er ætlað að vernda tiltekin grunnréttindi fyrir ágangi þeirra sem eru háværi eða fyrirferðarmeiri í opinberri umræðu.

Vegna þess að eignarréttur eru mannréttindi sem njóta sögulegrar sérstöðu og eru meginregla í íslenskum rétti og stuðla að verndun náttúrunnar þar sem hún er í einkaeigu **vega slík sjónarmið þungt í hagsmunapríhyrningnum.**

#### **2.4 Eftirlitsiðnaðurinn**

Í núgildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999, er ýmsum stjórnvöldum falin margkyns hlutverk. Þar eru tilgreindar gestastofur, Umhverfisstofnun, umhverfis- og auðlindaráðherra, Náttúrufræðistofnun Íslands, náttúrustofur, Líffræðistofnun Háskóla Íslands, landverðir, Þjóðminjasafn Íslands, Skógrækt ríkisins og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Samtals 10 stjórnvöld eða tegundir stjórnvalda, því stjórnvöld eins og gestastofur, náttúrustofur eða landverðir eru fleiri en eitt í hverjum flokki. Nýju lögin, taki þau gildi, fjalla nú til viðbótar einnig um náttúruminjaskrá og Náttúruverndarsjóð. Samtals er þar því fjallað um 12 stjórnvöld eða tegundir stjórnvalda í þessum nýja lagabálki.

Þrátt fyrir öll þessi stjórnvöld **hefur enginn af hálfu ríkisins sinnt náttúruvernd við Keríð í fimmtán ár í það minnsta og líklega lengur.** Verndum einstakrar náttúru þar hafa eingöngu eigendur þess sinnt. Þegar þeim ofbauð rútuumferðin á árinu 2008 og bönnuðu hana voru það stjórnvöld sem óskuðu eftir því að þeirri aðgerð yrði frestað um eitt ár. Þá yrði lausn fengin á málinu. Á það var ekki fallist af hálfu Kerfélagsins. Nú sjö árum seinna hafa stjórnvöld ekki enn fundið lausn á vandanum. Hugmyndir núverandi ráðherra sem nefndar hafa verið að undanfögnu virðast þó mjög til bóta þótt ástæðulaust sé að auka völd og áhrif eftirlitsaðila til að þær fái framgang.

Í núgildandi náttúruverndarlögum eru stjórnvöldum veittar auknar heimildir og lagðar á stjórnvöld auknar skyldur þegar um er að tefla land sem hefur verið skilgreint sem náttúruverndarsvæði og er á náttúruminjaskrá skv. 2. mgr. 6. gr. náttúruverndarlaganna. Umhverfisstofnun á að reka þau og hafa umsjón og eftirlit með þeim og gæta þess að náttúru landsins sé ekki spillt á slíkum svæðum. Eigendur Kersins telja nýju náttúruverndarlögin vera misheppnuð og síst til þess fallin að bæta eða auka náttúruvernd.

Á sviði náttúruverndar hefur myndast eftirlitsiðnaður. Nýju náttúruverndarlögin voru samin af fulltrúum framangreindra stofnanna – eftirlitsiðnaðarins. Ekki er hægt að horfa framhjá því að þessar stofnanir hafa hag af því að viðhalda iðnaðnum; halda uppi atvinnustigi

eftirlitsmanna. Yfirmenn þessara stofnanna hafa metnað og hag af því að auka völd sín og fjölga undirmönnum sínum og verkefnum. Enginn þessara stofnanna er lýðræðisleg ef undan er skilin ráðherrann sjálfur sem hefur lýðræðislegt umboð. Ótækt er að auka sífellt völd ólýðræðislegra stofnanna og embættismanna. Færa verður völdin aftur til lýðræðislega kjörinna fulltrúa eða alla leið aftur þangað sem völdin eru uppsprottinn, til landsmanna sjálfra án milligöngu ríkisvaldsins. Völd embættismanna eru ekki af hinu góða.

**Alþingi verður að hætta að taka tillit til hagsmuna eftirlitsiðnaðarins** og eyða slíkum sjónarmiðum úr löggjöf. Ný náttúruverndarlög eiga að taka mið af hagsmunapríhyrningi í góðu jafnvægi ekki hagsmunaferningi sem mun aldrei halda jafnvægi.

### 3. Gjaldtaka leysir vandann

Hvernig á að verjast hættunni sem steðjar að náttúrunni á vinsælum ferðamannastöðum? Hin miðstýrða ríkislausn með opinberum úthlutunarsjóði sem er kölluð náttúrupassi fær hvergi góðar viðtökur. Því miður mótmæla sumir þessari miðstýringu og ríkisforsjá með því að leggja til enn meira af slíku. Gistináttagjald og komugjald eru dæmi þar um. Náttúrupassinn hefur þó þann kost umfram hreina skatta að aðeins þeir sem ætla að njóta náttúrunnar myndu greiða fyrir það en ekki barnafjölskylda sem er að koma heim frá Tenerife sem þyrfti að borga komugjald og ekki heldur fótboltalið frá Akureyri sem gistir á gistiheimili í Reykjavík vegna útileiks við KR sem þyrfti að greiða gistináttagjald.

Aðeins með því að greitt sé fyrir þjónustu á hverjum stað er mögulegt að tryggja að aðeins þeir sem njóti greiði og að einnig að hægt sé að stýra álagi með mismunandi gjöldum og innheimtuaðferðum, að tekjur verði eftir á þeim stöðum sem afla þeirra og menn losni við enn einn opinbera úthlutunarsjóðinn þar sem fulltrúar flokka og kjördæma togast á um peningana. Það eru einmitt þeir sem myndu afla mest með gjaldtöku sem þurfa mest á fjármuninum að halda til verndunar. Það segir sig sjálf.

	Aðeins þeir sem njóta greiða	Mögulegt að dreifa álagi	Tekjur tengdar hverjum stað	Laus við opinberan úthlutunarsjóð
Náttúrupassi	✓	✗	✗	✗
Gistináttagjald	✗	✗	✗	✗
Komugjald á flug	✗	✗	✗	✗
Greitt á staðnum	✓	✓	✓	✓

Einhverjum kann að þykja það flókið að menn greiði fyrir heimsóknir á hvern stað. En eins og greiðslutæknin er orðin er þetta auðvitað lítið mál og sjálfsagt yrðu ýmsar útfærslur á því eins og þekkt víða þar sem ýmist er greitt fyrir bíl, bílastæði, fyrir hvern ferðamann eða bara fyrir siglingu eða tiltekna skoðunarferð.

Má ekki vera smá samkeppni á þessum sviðum eins og öðrum?

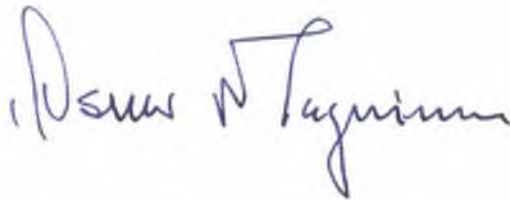
#### 4. Tillögur að breytingum

Kerfélagið tekur undir tillögur Landssamtaka Landeigenda á Íslandi um breytingar á nýjum náttúruverndarlögum. Sérstaklega er brýnt að breyta 18. gr., 1. mgr. 29. gr. 2., mgr. 29. gr. og 87. gr. með þeim hætti sem Landssamtök Landeigenda á Íslandi leggja til.

#### 5. Lokaorð – Áskorun

Hér að ofan er greint frá þeim ákvæðum sem Kerfélagið telur hvað brýnast að verði endurskoðuð í nýju náttúruverndarlögunum. Náttúruverndarlöggjöf varðar marga og ólíka hagsmuni og er mikilvægt að tekið sé tillit til allra réttmætra sjónamiða. Lítið virðist hins vegar fara fyrir því að tekið hafi verið tillit til sjónarmiða náttúrunnar og landeigenda við gerð laganna og er skorað á stjórnvöld að bæta úr því.

Virðingarfyllt,  
f.h. Kerfélagsins,



Óskar Magnússon hrl.,  
formaður.

(om@mo.is)