

2. desember 2019

Til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis

Umsögn frá óbyggðanefnd um frumvarp til laga um breytingu á Þjóðlendulögum (317. mál)

Umsögn þessi lýtur einungis að þeim fimm af átta greinum frumvarpsins sem varða óbyggðanefnd. Tillögurnar sem varða nefndina eru ítarlega rökstuddar í greinargerð með frumvarpinu og ber frumvarpið þess merki að vandað hafi verið til undirbúningsins.

Stefnt að verklokum óbyggðanefndar árið 2024 (3. gr.)

Eins og fram kemur í athugasemdum með 3. gr. frumvarpsins er stefnt að því að óbyggðanefnd ljúki verki sínu árið 2024, sbr. gildandi fjármálaáætlun. Við blasir að rétt er að breyta úreltu markmiðs-ákvæði laganna um verklok til samræmis við það. Verkefni nefndarinnar hefur reynst mun viðameira en ætlað var þegar henni var komið á fót. Þar við bættist að með lagabreytingu árið 2009 var framvinda verkefnisins að mestu stöðvuð um nokkurra ára skeið, auk þess sem fjárveitingar til nefndarinnar voru skornar verulega niður. Sá niðurskurður gekk ekki til baka að fullu fyrr en árið 2018. Þrátt fyrir þetta er verkefni nefndarinnar nú langt komið og raunhæft að því geti lokið árið 2024. Nefndin hefur nú lokið umfjöllun um 88% af flatarmáli meginlandsins.

Heimild ríkisins til að auka við kröfur í málum (4. gr.)

Í þessa hefur staða málsaðila verið ójöfn hvað varðar heimildir til að auka við kröfur í málum hjá óbyggðanefnd. Ríkinu eru þröngar skorður reistar en svigrúm annarra er mun meira, sbr. athugasemdir með 4. gr. frumvarpsins. Óhjákvæmilegt er að haga umfangsmikilli gagnaöflun óbyggðanefndar þannig að henni ljúki ekki fyrr en eftir að kröfum aðila hefur verið lýst en gögn sem koma fram geta breytt forsendum krafna, bæði ríkisins og annarra. Óbyggðanefnd er bundin af kröfugerð aðila við úrlausn mála en í ljósi mikilvægis þess að niðurstöður ráðist af efnislegu mati á fyrirbyggjandi heimildum en ekki því að kröfugerð gangi e.t.v. of skammt verður að telja heppilegt að málsaðilar, bæði ríkið og aðrir, hafi nokkurt svigrúm hvað þetta varðar. Breytingin sem lögð er til þjónar því markmiði. Svigrúmið getur þó ekki verið án takmarkana. Auglýsa þarf auknar kröfur ríkisins og gefa öðrum að lágmarki þriggja mánaða frest til að lýsa kröfum á móti og jafnframt auglýsa kröfur sem þá kunna að berast. Því er mikilvægt að nefndinni sé heimilt að hafna því að taka auknar kröfur ríkisins til meðferðar ef þær seinka málsmeðferð um of að mati nefndarinnar, eins og lagt er til.

Svæði sem áður hafa sætt meðferð óbyggðanefndar (4. gr.)

Í 4. gr. er lagt til að óbyggðanefnd verði heimilt að taka til meðferðar svæði sem áður hafa sætt meðferð hennar, ef hún hefur í úrskurði gert athugasemd við kröfugerð ríkisins, auk almenninga stöðuvatna á landinu öllu. Í athugasemdum með 4. gr. eru talin upp tæmandi þau tilvik þar sem nefndin hefur gert slíkar athugasemdir til þessa. Breytingin nær ekki til svæða þar sem ríkið hefur áður gert kröfur um þjóðlendur heldur er henni ætlað að stuðla að því að svæði sem vísbendingar hafa komið fram um að kunni að vera eigendalaus, þrátt fyrir málsmeðferð óbyggðanefndar í viðkomandi landshluta, geti sætt efnislegri rannsókn og úrlausn nefndarinnar. Meginmarkmið þjóðlendulaga er að allt land teljist annaðhvort eignarland eða þjóðlenda og ekki leiki lengur vafi á um eignarréttarlega stöðu lands þegar verki óbyggðanefndar lýkur. Breytingin sem lögð er til er til þess fallin að þjóna þessu markmiði.

Breytt málsmeðferð vegna eyja, skerja og almenninga vatna (5. gr.)

Ljóst er að allt land innan íslenskrar lögsögu, þ.m.t. eyjar, sker og aðrar landfræðilegar einingar umhverfis landið, fellur undir gildissvið þjóðlendulaga. Hér er álitafnið því einungis hvort málsmeðferð óbyggðanefndar vegna eyja og skerja eigi að vera með sama hætti og á meginlandinu eða með breyttu sniði. Ekki eru lagðar til neinar breytingar sem varða mat á sönnun um eignarrétt og eftir sem áður er lagt upp með að eignarréttindi sem sannanlega eru til staðar verði virt í hvívetna. Í frumvarpinu er lagt til að þegar nefndin tekur landsvæði utan strandlengju meginlandsins til meðferðar, þ.e. eyjar og sker, verði henni heimilt að skora á þá sem kalla þar til eignarréttinda að lýsa þeim réttindum áður en kröfum ríkisins er lýst. Hið sama gildi um málsmeðferð vegna almenninga stöðuvatna. Þá taki við hefðbundin málsmeðferð hjá nefndinni og þeir sem kalla til eignarréttinda geti eftir sem áður gert kröfu meðan á henni stendur. Markmiðið með breytingunni er tvíþætt. Annars vegar að auðvelda markvissa rannsókn og umfjöllun vegna mikils fjölda eyja og skerja umhverfis landið og stöðuvatna á landinu. Hins vegar að gefa þeim sem kalla til réttinda á slíkum svæðum færi á að vekja athygli á þeim strax í upphafi málsmeðferðar og fækka þá tilvikum þar sem viðkomandi réttihafar þurfa formlega að gerast aðilar mála hjá nefndinni.

Þess má geta að í fræðigreini fyrrverandi formanns óbyggðanefndar sem birtist árið 2018 var lagt til að gerðar yrðu tiltekna breytingar á þjóðlendulögum áður en að því kæmi að taka eyjar og sker umhverfis landið til meðferðar.¹ Í framhaldi af því vakti skrifstofa óbyggðanefndar athygli forsætisráðuneytisins á því að æskilegt væri að breyta lögunum að þessu leyti.

Auknar heimildir til aðildar að dómsmálum og rýmri skilyrði endurupptöku (6. og 7. gr.)

Í 6. gr. er lagt til að slakað verði á fortakslausu skilyrði 1. mgr. 19. gr. laganna um að hafa áður gert kröfu fyrir óbyggðanefnd til að geta komið að kröfum í dómsmáli um úrskurð nefndarinnar og jafnframt lagt til svigrúm til að koma þar að auknum kröfum. Þá er lagt til að sett verði sérstakt ákvæði um endurupptöku mála fyrir óbyggðanefnd sem feli m.a. í sér undantekningu frá 24. gr. stjórnarsýslulaga þannig að ákvæði 2. mgr. hennar um tímafresti og samþykki annarra málsaðila gildi ekki um endurupptöku fyrir óbyggðanefnd. Óbyggðanefnd gerir ekki athugasemdir við þær tillögur. Þó skal nefnt að ef fram kæmu gögn sem breyttu forsendum úrskurðar yrði það alltaf metið sem veigamiklar ástæður í skilningi 2. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga og því hefur sú breyting væntanlega lítil áhrif í reynd á meðferð nefndarinnar á beiðnum um endurupptöku mála. Aftur á móti verður að telja til bóta að fallið sé frá því skilyrði að aðrir málsaðilar þurfi að samþykkja endurupptöku ef þrír mánuðir eru liðnir frá uppkvaðningu úrskurðar, enda kann að skjóta skökku við að endurupptaka sé háð samþykki ríkisins sem málsaðila, að öðrum skilyrðum endurupptöku uppfylltum.



Ása Ólafsdóttir,
formaður



Allan V. Magnússon,
varaformaður

Þorsteinn Magnússon,
framkvæmdastjóri

¹ Karl Axelsson: „Hvernig á að standa að „verklukum“? Hugleiðingar um málsmeðferð í þjóðlendumálum.“ *Stefánsbók, rit til heiðurs Stefáni Má Stefánssyni*. Fons Juris, 2018, bls. 195–212.