

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg,
101 Reykjavík

Athugasemdir Landssamtaka landeigenda á Íslandi við drög stjórnarskrárnefndar að frumvörpum um auðlindir og umhverfis- og náttúruvernd til stjórnskipunarlaganna.

Almennt um málsmeðferð

Landssamtök landeigenda á Íslandi telja, í ljósi framkominna frumvarpa, að stjórnarskrárnefnd þeirri sem skipuð var hinn 6. nóvember 2013 hafi mistekist að skapa almenna sátt og traust á því vandasama verki sem nefndinni var falið. Landssamtökin lýsa vonbrigðum með fyrirliggjandi frumvörp til stjórnskipunarlaganna og telja margar frumvarpsgreinar í þeim búngi að ótækt sé að taka ákvæðin upp í stjórnarskrá Ísland óbreytt. Landssamtökin telja að tilefni kunni að vera til breytinga á einstökum greinum stjórnarskráinnar. Fyrir liggur að margvíslegar þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands kalla á nauðsyn þess að sett verði ákvæði í stjórnarskrá um takmarkaðar heimildir löggjafans til framsals valdheimilda. Í einstaka tilvikum kann t.d. aðild Íslands að evrópska efnahagssvæðinu og innleiðing tilskipana EES í íslenskan rétt, að ganga lengra en gildandi stjórnarskrá heimilar. Í nýjum drögum stjórnarskrárnefndar að stjórnskipunarlögum er þó ekki að finna tillögu til breytinga á því atriði sem að framan greinir. Landssamtökin telja fráleitt að stjórnarskránni verði breytt nú, án þess að framangreind álitafni verði tekin samtímis til meðferðar. Þá gera landssamtökin alvarlegar athugasemdir við þann stutta frest sem gefinn er til að koma að athugasemdum við þau drög að stjórnskipunarlögum sem auglýst eru til umsagnar. Slík málsmeðferð er ekki í samræmi við yfirlýst markmið stjórnvalda um að skapa skuli sátt um þær breytingar sem kunna að verða gerðar á stjórnarskrá lýðveldisins.

Um nauðsyn lagasetningar

Landssamtökin telja, að ekki sé í greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna, gerð fullnægjandi grein fyrir nauðsyn lagasetningar. Er vísað til umfjöllunar um drög að frumvörpum um náttúruauðlindir annars vegar og umhverfis- og náttúruvernd hins vegar. Þau atriði sem fjallað er um í fyrrgreindum drögum að frumvörpum geta vart talist svo brýn að slíkt réttlæti að sérstök breyting verði gerð á stjórnskipunarlögum nú meðan öðrum þáttum sem brýnni hljóta að teljast er slegið á frest. Í umsögn landssamtakanna verður einvörðungu fjallað um frumvarpsdrög til stjórnskipunarlaganna er varða auðlindir og umhverfis- og náttúruvernd.

Um drög að frumvarpi um auðlindir

Auðlindir í náttúru Íslands

Mælt er fyrir um í 1. másl. 1. gr. frumvarpsins að *auðlindir í náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni*. Er sá skilningur ítrekaður í greinargerð og ákvæðið skýrt þar með þeim hætti að ákvæðið taki til allra auðlinda, hvort sem er í eigu einstaklinga og lögaðila eða opinberra aðila. Í athugasemdum við lagagreinina kemur fram að hér sé ekki vísað til hefðbundins eignarréttar heldur er vísað til *hugmyndar* um gæði sem öll þjóðin hafi ríkulega hagsmuni af. Landssamtökin telja að hér sé um villandi og óljóst ákvæði að ræða sem kunni að vera ófyrirséður grundvöllur lagasetningar til

fram tíðar litið og á ekki á því ekki heima í stjórnskipunar lögum. Auðlindir náttúru Íslands, sem eru í eigu einstaklinga eða lögaðila, tilheyra ekki íslensku þjóðinni að gildandi lögum. Telja landsamtökin að sú vernd eignarréttar, sem tryggð er í 72. greinar stjórnarskrárinnar, girði fyrir að ákvæðið, samkvæmt orðanna hljóðan, verði tekið óbreytt upp í stjórnskipunar lög. Landsamtökin telja ennfremur í þessu sambandi að umfjöllun í greinargerð um ríkulega hagsmuni þjóðarinnar og um sé að ræða sameiginleg verðmæti Íslendinga beri þess merki að stofna eigi til óbeinna réttinda þjóðarinnar að þeim auðlindum í stjórnskipunar lögum, sem nú eru eigu einstaklinga og lögaðila. Orðalagið að *tilheyra íslensku* þjóðinni sé eignarréttarlegs eðlis og ákvæðið gangi því gegn viðurkenndum lagaskilningi um eignarrétt. Þá kann orðalag ákvæðins að fara í bága við inntak skuldbindingar Íslands um rétt einstaklinga og lögaðila á evrópska efnahagssvæðinu til að eignast og ráða yfir fasteignum á Íslandi sbr. ákvæði l. nr. 19/1996 samanber margvísleg ákvæði til verndar eignarrétti á grundvelli mannréttindasáttmála Evrópu.

Í 3. másl. frumvarpsgreinarinnar er að finna ákvæði um að ríkið hafi *eftirlit og umsjón* með meðferð og nýtingu auðlinda í *umboði þjóðarinnar*. Verður ekki annar skilningur lagður í ákvæðið en sá að réttur þjóðarinnar að auðlindum í eigu einstaklinga og lögaðila sé meiri en látið er í veðri vaka í greinargerð með frumvarpinu og ríkið fari með sérstakt umboð þjóðarinnar til að ráðskast með allar auðlindir, hverju nafni sem nefnast, á grundvelli þess. Landsamtökin telja að ákvæði 1. gr. gangi gegn ákvæðum sem nú er að finna í stjórnarskrá Ísland og benda ennfremur á í þessu sambandi að um meðferð og nýtingu auðlinda fer samkvæmt lögum hverju sinni en er ekki stjórnað af ríkinu á hverjum tíma. Gerð er sérstök athugasemdi við að orðalag ákvæðisins kveður ekki með skýrum hætti á um þá reglu.

Þjóðareign

Eitt af markmiðum nefndarinnar með fyrirbyggjandi auðlindaákvæði sbr. 2. mgr. virðist vera að festa hugtakið þjóðareign á auðlindum í stjórnskipunar lög. Í frumvarpsdrögum er lagt til að þjóðareignarhugtakið fái lagalega merkingu og taki þar með til tiltekinna auðlinda sem eru þá eign ríkisins eða þjóðareign. Stofnað verði til eignarréttarhugtaks sem er til hliðar við hefðbundinn eignarrétt einstaklinga, lögaðila og ríkis. Þær auðlindir sem um ræðir eru ekki taldar upp í frumvarpsgreininni. Í stað þess er sá kostur valinn að telja upp auðlindir í þjóðareign í greinargerð með frumvarpsdrögum. Þótt greinargerð með frumvörpum teljist lögskýringargagn hlýtur sú spurning að vakna hvort ekki sé þá réttara að orðskýringar, þar sem hugtakið þjóðareign er skýrt, sé hluti frumvarpsins líkt og almennt tíðkast um lagasmíð þegar óskýrum hugtökum er gefið lagagildi. Ekki verður séð að nauðsyn beri til að gera út sérstakan leiðangur með þjóðinni svo koma megri þjóðareignarhugtaki að lögum í stjórnarskrá. Eignarrétti að þeim auðlindum sem upp eru taldar í greinargerð er nú almennt skipað með lögum og engin sjáanleg breyting á því ástandi. Þá er ákvæði í fiskveiðistjórnarlögum um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar og úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði aðila yfir þeim. Landsamtökin benda á að sérstaklega er tekið fram í kafla greinargerðarinnar um mat á áhrifum lagasetningar að „*ekki er tekin afstaða til stjórnarskrárverndar tímabundinna óbeinna eignarréttinda sem felast í úthlutun veiðiheimilda á grundvelli fiskveiðistjórnarlaga.*“ Með fyrirbyggjandi frumvarpi er því hvorki verið að breyta ríkjandi réttarástandi né forða yfirvofandi breytingu á þeim réttindum sem nú kunna að vera þar fyrir hendi. Þá kemur til álita í þessum efnum, hvort ekki sé skýrara, að í stjórnarskrá verði kveðið á um eign ríkisins og ótakmörkuð yfirráð yfir þeim auðlindum sem þjóðareignarhugtakinu er ætlað að taka til í frumvarpsdrögum nefndarinnar. Er slíkt í samræmi við

margvíslega gildandi löggjöf á sviði auðlinda, sbr. lög um þjóðlendur nr. 58/1998 og lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, svo dæmi séu tekin og er þá skírskotun til fullveldisréttar Íslenska ríkisins.

Auðlindagjald

Í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum er að finna ákvæði um auðlindagjald. Í því sambandi ber að geta þess að gjaldtaka fyrir heimild til að nýta auðlindir í eigu íslenska ríkisins, eða í þjóðareign skv. efni frumvarpsins, er nú regla en ekki undantekning. Ákvæði um slíka gjaldtöku í stjórnskipunarlögum breytir því í engu ríkjandi ástandi. Ekki er t.d. ágreiningur um að sjávarútvegsfyrirtæki greiði auðlindagjald vegna nýtingar fiskimiða þótt mismunandi sjónarmið verði ávallt uppi um hvað telst vera eðlilegt gjald í þeim efnum. Ákvæði frumvarpsins um það efni hefur því enga sérstaka efnislega þýðingu, umfram það sem nú tíðkast, þegar fjárhæð auðlindagjalda er ákveðin með lögum. Landssamtökin telja því ónauðsynlegt með öllu að stofna til fyrirhugaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu, sérstaklega, og með tilheyrandi kostnaði af þessu tilefni.

Um drög að frumvarpi um umhverfis- og náttúruvernd

Nauðsyn lagasetningar ofl.

Ekki verður ráðið af greinargerð með þeim frumvarpsdrögum sem nú eru til meðferðar að á þessum tíma sé knýjandi tilefni til að taka upp sérstaka grein í stjórnskipunarlög um umhverfis- og náttúruvernd. Í umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að slíkt sé nú tímabært í ljósi samtíma viðhorfa um gæði umhverfis og náttúruvernd. Þá kemur þar einnig fram að slík ákvæði hafi verið tekin upp í stjórnarskrá margra ríkja undanfarin ár og áratugi. Ekki er gerð grein fyrir hvort ákvæðin voru tekin upp við heildarendurskoðun á stjórnarskrám viðkomandi ríkja eða hvort einstök tilvik urðu þess valdandi að nauðsynlegt þótti að gera slíkar breytingar. Sé litið til fyrirbyggjandi frumvarps verður ekki ráðið af efni þess að sérstaka nauðsyn beri til þess að taka ákvæðið upp í stjórnarskrá nú, þegar ljóst er að ráðast verður í frekari breytingar á stjórnskipunarlögum vegna alþjóðaskuldbindinga sem leiða af samstarfi Íslands á alþjóðavettvangi. 1. mgr. frumvarpsins er í meginráttum stefnuyfirlýsing sem vísar til þeirra alþjóðaskuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist og lögfestar hafa verið með ýmsum lagabálkum og gerð er ítarlega grein fyrir í greinargerð með frumvarpinu.

Í 1. málsli. 2. mgr. frumvarpsins er kveðið á um að allir skuli njóta heilnæms umhverfis. Í greinargerð er þetta ákvæði skýrt með þeim hætti að ákvæðinu „er ekki ætlað að veita ríkari vernd en leiða má af grunnreglunni um réttinn til lífs og 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs eins og þær verða skýrðar með hliðsjón af alþjóðaskuldbindingum.“ Af greinargerðinni verður því aðeins ráðið að í gildandi stjórnarskrá sé nú þegar að finna ákvæði um þau skilyrði og fyrirsmæli sem frumvarpsgreinin hefur að geyma og viðbótarákvæðið því óþarft í raun. Landssamtökin lýsa sig hins vegar ekki mótfallni því að stefnumarkandi ákvæði sem byggja á alþjóðaskuldbindingum verði tekin upp í stjórnarskrá við endurskoðun einstakra greina hennar, en telja enga sérstaka nauðsyn á

fyrirhugaðri lagasetningu um þetta efni nú. Þá er með öllu óljóst, í ljósi hins víðtæka orðalags sem þar að finna, hvernig tryggja á þau réttindi sem frumvarpsgreinin kveður á um.

Um almannarétt

Það er mat Landssamtakanna að umfjöllun í greinargerð um ákvæði í frumvarpinu sé bæði yfirborðskennd og villandi. Í greinargerð kafla 3.2. 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, og frumvarpshöfundar kjósa að kalla almannarétt, eigi sér rætur í fornögum. Í greinargerð með frumvarpinu er engin tilraun gerð til að lýsa eða skýra inntak þessa réttar í Grágás eða Jónsbók eða hvar slíkan rétt er að finna í fornögum. Ákvæði um almannarétt er að finna í landbrigðabætti Grágásar. Þar er almannaréttur skilgreindur með nokkurri nákvæmi í 74 kafla landbrigðabáttar 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. kapitula, of garðlög, *Ef þar er garður of þjóðbraut þvera, þá skal hlið vera á garði* og einnig ákvæði 47. kapitula landbrigðabáttar, um garðlag, en *þar skal löghlið á garði og svo um búið ef þar er þjóðleið að garði*. Síðan ákvæði 37. kapitula landbrigðabáttar, að skipta skógi, *ef víður vex um þjóðbraut þvera svo að fyrir þeim sökum má þar eigi aka eða klyfjar bera* sem er hliðstætt ákvæði um *farargreiðabót* sem finna má 20. kafla búnaðarbálks Jónsbókar. Í orðskýringum sem Már Jónsson tók saman og 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 fornлага settar til verndar eignarrétti á landi og hagsmunum landeigenda þar með. Má í því sambandi nefna eftirfarandi: Í 10. kapitula landbrigðabáttar Grágásar um *Ef maður vinnur á landi annars ólofað og skeður þar jörð eða slær, varðar þriggja marka útlegð*. Í 50. kapitula landbrigðabáttar 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. kapitula, þar sem segir um fálkatekju, er líkt ákvæði að finna en með svohljóðandi niðurlagi að *Ekki skal maður fara viðara yfir landeign annars til þess*. Í 44. kapitula 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 stjórnskipunarögum eigi sér rætur né hliðstæðu í fornögum líkt og fullyrt er 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 til vansa að villandi fullyrðing þar um komi fram í greinargerð með stjórnskipunarlægum. Í fornlögum var hins vegar sú skylda lögð 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.

Um frumvarpsgreinina

Landssamtök landeigenda á Íslandi mótmæla því harðlega að ákvæði eins og þau koma fyrir í 2. málsl. 2. gr. verði lögfest í stjórnarskrá Íslands. Í frumvarpsgreininni er *almenningi heimil för um landið* og þar með innan eignarlanda og *dvöl þar í lögmætum tilgangi*. Í greinargerð með frumvarpinu er vitnað til valkosta í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar og spurningar settar fram þeim tengdum. Í lið 2) er spurt: *Á slíkt ákvæði að kveða á um almannarétt, þ.e. megin rétt manna til frjálsrar farar um óbyggt land og jafnvel dvalar um skamman tíma?* Nefndin svarar spurningunni á þann veg að *í frumvarpinu er slíkt ákvæði að finna*. Til lögskýringar á ákvæðinu verður þessi yfirlýsing nefndarinnar ekki skilin með öðrum hætti en að för almennings um landið skuli vera frjál. Þá er ekki að finna í greinargerð umfjöllum um hvað telst vera dvöl í landi í lögmætum tilgangi. Heimildir löggjafans til að setja lagareglur sem takmarka för almennings og dvöl í eignarlandi verða því að taka mið af því hversu rúmar heimildir stjórnskipunarákvæðið geymir.

Landssamtökin telja að ef svo íþyngjandi ákvæði um almannarétt innan eignarlanda verði sett í stjórnskipunarlæg gangi slík slík ákvæði gegn gildandi ákvæðum stjórnarskráinnar sem þó stendur ekki til að með frumvarpinu. Vísað er í því sambandi til 72. gr. stjórnarskrárinnar um að *eignarrétturinn er friðhelgur og engan má skilda til að láta af hendi eign sína nema almennings þörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og fullt verð komi fyrir*. Landssamtökin telja augljóst að innan þessa ákvæðis fellur rétturinn til að ráða yfir og ráðstafa eignum og ekki sé heimilt að takmarka þann rétt umfram það sem almenningsþörf krefji. Þá telja landssamtökin að með fyrirhuguðu ákvæði sé gengið á stjórnarskrárvarinn rétt landeigenda til að vernda og verja eignarlönd fyrir skemmdum vegna átrodningis almennings. Með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna er þessi réttur af þeim tekinn og mat á þörf þess að takmarka för manna af þeim sökum alfarið færð á hendi löggjafans. Landssamtökin telja að gildandi stjórnarskrá leyfi ekki slíka skerðingu á rétti manna til að ráða yfir eignum sínum og verja þær spjöllum. Sá réttur landeigenda á hins vegar sterkar rætur í fornlögum.

Landssamtökin benda á að 72. gr. stjórnarskrárinnar verndar ótvírætt rétt manna til að nýta eignir sínar í atvinnuskyni. Í því fellst að eiganda lands er áskilinn réttur í stjórnarskrá til að nýta náttúruþerlur í landi sínu sér til tekjuöflunar m.a. með því að takmarka aðgang almennings. Ljóst má vera, í ljósi vaxandi fjölda ferðamanna sem heimsækja Ísland, að hér kunna að vera til staðar miklir stjórnarskrárvarðir hagsmunir eiganda lands, þar sem svo háttar til um. Ekki er að finna efnislega umfjöllun um framangreind atriði í greinargerð með frumvarpinu. Augljóst er að með ákvæðum 2. gr. frumvarpsins er með stjórnskipunarlægum verið að ráðstafa eignarlöndum til almenningsnota. Sú ráðstöfun er ekki sprottin af nauðsyn eða almenningsþörf. Hér sýnist því ætlunin vera að afhenda

almenningi réttindi í stjórnarskrá Íslands til að njóta eigna annarra, án þess að nokkurt verð komi fyrir. Landssamtök landeigenda mótmæla slíkum áformum harðlega.

Landssamtökin telja að einnig beri að líta til 71. gr. stjórnarskrár Íslands sem kveður á um friðhelgi einkalífs heimilis og fjölskyldu. Landssamtökin telja að jörð í byggð og allt sem henni fylgir falli undir skilgreininguna ákvæðisins um *einkalíf, heimili og fjölskyldu* sem þar býr og nýtur verndar af þeim sökum. Ákvæðið til stjórnskipunarlaganna um lögfestingu á rétti almennings í stjórnarskrá til farar og dvalar í landi jarðar í ábúð stangist því á við gildandi friðhelgisákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá telja landssamtökin að ákvæði til handa almenningi, að fara um eignarlönd og dvelja þar, samrýmist ekki ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu um friðhelgi eignarréttar. Ísland er aðili að sáttmálanum sem öðlaðist lagagildi með lögum nr. 62/1994. Í því sambandi ber sérstaklega að huga að því að sáttmálinn tryggir ekki einungis rétt til handa Íslendingum heldur einnig réttindi einstaklinga og lögaðila innan EES sem eiga eða ráða yfir fasteignum á Íslandi. Mannréttindasáttmálinn tryggir að Öllum mönnum og lögaðilum ber réttur til að njóta eigna sinna í friði sbr. 1. gr. 1. viðauka við sáttmálanum. Landssamtökin telja augljóst að fyrirhugað ákvæði, eins og það kemur fyrir í 2. máls. 2. gr. frumvarpsins, gangi á rétt eiganda lands til að njóta eignar sinna í friði eins og áskilið er í mannréttindasáttmálanum. Þá telja landssamtökin að ákvæði frumvarpsins brjóti gegn samningsviðauka nr. 11 við mannréttindasáttmála Evrópu og lögfestur var m. l. nr. 56/2005 sbr. 8. gr. sáttmálans um rétt til *friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu*. Í viðaukanum er kveðið á um að *Opinber stjórnvöld skulu eigi ganga á rétt þennan nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi*. Ennfremur vísast til 17. gr. sáttmálans um bann við misnotkun réttinda en þar segir: *Ekkert ákvæði í samningi þessum skal túlka þannig að í felist hinn minnsti réttur til handa ríki, samtökum eða einstaklingum til að takast á hendur eða aðhafast nokkuð það sem miðar að því að eyða réttindum þeim einhverjum og frelsi, sem þar er lýst, eða að því að takmarka þau umfram það sem samningurinn kveður á um*. Enn frekar er kveðið á um slíkt í 18. gr. sáttmálans um takmörkun á réttindum með eftirfarandi: *Takmarkanir þær á téðum réttindum og frelsi sem heimilaðar eru í samningi þessum skulu eigi við hafðar í nokkru öðru skyni en fyrir er um mælt*. Engin umfjöllun er í greinargerð um framangreind grundvallaratriði. Í þessu sambandi ber þess að geta að enginn réttur almenningi til handa, til farar í eignarlönd eða dvalar þar, er til staðar í mannréttindasáttmála Evrópu, eða á hann minnst. Ljóst er að bann sáttmálans við misnotkun eða takmörkunum réttinda, sem að framan greinir, á við í þessu sambandi. Það er því skoðun Landssamtaka landeigenda að ákvæði frumvarpsins, eins og það liggur fyrir, snerti ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu með þeim hætti að kunni að falla undir brot á mannréttindum.

Minnt er á að umræðan um almannarétt var hvergi tæmd við setningu nýrra náttúruverndarlaga nr. 60/2013 sbr. 7. gr. bráðabirgðaákvæðis sömu laga og því er alls ótímabært, eins og málum er háttað, að kveða á um þau efni í stjórnskipunarlögum á þessari stundu. Landssamtök landeigenda leggja því eindregið gegn því að svo viðurhlutamikið ákvæði til stjórnskipunarlaganna, sem að auki kann að breyta inntaki gildandi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar og fara í bága við mannréttindasáttmála Evrópu, verði lögð undir atkvæði þjóðarinnar líkt og ráðgert er í bráðabirgðarákvæði um endurskoðun stjórnarskrár Íslands.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram, að sá almannaréttur til farar og dvalar innan eignarlanda sem nú er að finna í lögum um náttúruvernd, er ekki takmarkaður við Íslendinga og ekki er gerður greinarmunur á rétti einstaklinga til að fara um landið í hópferðum sem eru skipulagðar í

atvinnuskyni eða á eigin vegum. Segir efnislega í greinargerðinni að ákvæði 2. málsl. 2. gr. frumvarpsgreinarinnar feli í sér viðurkenningu á ákveðnum réttindum í ljósi ákvæða náttúruverndarlaga sem skuli þá eftirleiðis njóta verndar að lögum. Landssamtökin benda á í þessu sambandi að núverandi ákvæði náttúruverndarlaga um þessi efni eru umdeild. Allar spár benda til þess að innan fárra ára muni fjöldi ferðamanna sem heimsækja Ísland nálgast tvær milljónir á ári. Þessi mikli fjöldi nýtur þá stjórnarskrárvarinnar réttinda til að fara um eignarlönd og dvelja þar verði frumvarpið óbreytt að stjórn lögum. Þessu til viðbótar verður að hafa í huga að fjölsóttir ferðamannastaðir liggja nú undir skemmdum vegna átroðnings ferðamanna og leitast því yfirvöld ferðamála við að beina fjölda ferðamanna til annarra landssvæða. Landssamtökin telja af þessum sökum fráleitt og með öllu ótímabært að taka slík réttindi upp í stjórnarskrá nú, ásamt því að af er tekinn réttur landeiganda til að verndar eign sinni og alfarið færður til löggjafans.

Niðurlag

Landssamtök landeigenda á Íslandi leggjast eindregið gegn fyrirhuguðum breytingum á stjórnskipunarlögum, á grundvelli ákvæðis um stundarsakir, sem felur í sér undanþágu frá 79. gr. stjórnarskrárinnar og lögfest var með stjórnskipunarlögum nr. 91/2013. Fyrir liggur að frekari endurskoðun stjórnskipunarlaga er nauðsynleg með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Varla verður við það búið til framtíðar að Alþingi Íslendinga framselji vald, umfram heimildir í stjórnarskrá, líkt og tíðkað hefur verið undanfarna áratugi. Þá lýsa landssamtökin yfir vonbrigðum með þau frumvarpsdrög sem fjallað er um hér að framan sem bera ekki merki um þau vönduðu vinnubrögð sem gera verður kröfu til við endurskoðun stjórnarskrár Íslands.

7. mars 2016

F.h. Landssamtaka landeigenda á Íslandi

Örn Bergsson formaður