

Forsætisráðuneytið  
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg,  
101 Reykjavík.

Reykjavík, 6. mars 2016

**Málefni: Athugasemdir stjórnar Landeigenda Reykjahlíðar ehf. (LR), fyrir hönd eigenda jarðarinnar Reykjahlíðar í Skútustaðahreppi í Mývatnssveit, við drög að frumvörpum til stjórnskipunarlaganna um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um náttúruauðlindir og um umhverfis- og náttúruvernd.**

Jörðinni Reykjahlíð tilheyrja miklar náttúruauðlindir, bæði í formi jarðhitaréttinda og auðlinda í öðru formi. Á jörðinni eru jafnframt fjölmargar náttúruperlur sem ferðamenn sækjast eftir að heimsækja. Framangreind frumvörp snerta þannig hagsmuni eigenda jarðarinnar með beinum hætti og vilja þeir þar af leiðandi koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

**1. Almennar athugasemdir Landeigenda Reykjahlíðar ehf. við framangreind frumvarpsdrög.**

Landeigendur Reykjahlíðar ehf. vilja áréttast sérstaklega að eigendur jarðarinnar eru öldungis sammála þeim markmiðum sem fram koma í stjórnarskrádrögum um það að allar auðlindir hér á landi skuli nýta til hagsbóta landsmönnum öllum. Þeir telja það markmið mjög vel varið í dag, bæði í núgildandi stjórnarskrá og almennum lögum. Sama megi vissulega segja um svokallaðan almannarétt. Þann rétt sem fræðimenn og dómstólar landsins nefna almannarétt í dag og lögfestur er í almennri löggjöf landsins hafa landeigendur ætíð virt í hvívetna og til þessa hefur ekki skorist í odda með þeim og almannaréttarhöfum.

Landeigendur Reykjahlíðar ehf. hafa kynnt sér þær ábendingar og athugasemdir sem Landssamtök landeigenda á Íslandi gera við framangreind drög að frumvörpum til stjórnskipunarlaganna í bréfi til ráðuneytisins. Stjórn Landeigenda Reykjahlíðar ehf. vill gera ráðuneytinu grein fyrir því að stjórnin tekur undir þær athugasemdir og ábendingar samtakanna við efni frumvarpanna í hvívetna og gerir þær að sínum.

**2. Landeigendur Reykjahlíðar ehf. vilja leggja sérstaka áherslu á athugasemdir sínar við eftirfarandi ákvæði í frumvarpsdrögum.**

**1. 3. málslíður 1. mgr. náttúruauðlindafrumvarpsins hljóðar þannig:**

*„Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna í umboði þjóðarinnar“*

Í greinargerð með frumvarpinu segir orðrétt um þennan málslíð:

*„Með 3. málsl. 1. mgr. ákvæðisins er ætlunin síðan sú að ríkið hafi, á grundvelli lagasetningar, eftirlit með því að þessu markmiði 2. málsl. sé náð. Samkvæmt*

*ákvæðinu hefur ríkið þannig eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna. Ekki hafa verið sett lög um allar auðlindir sem undir ákvæðið kunna að falla og ekki hefur verið talin þörf á að stýra nýtingu allra auðlinda með sérstökum reglum. Að því marki sem nýtingu auðlinda er stýrt með lögum leggur ákvæðið löggjafanum á herðar skyldu til að tryggja svo sem kostur er með löggjöf að nýtingin uppfylli skilyrðin sem ákvæðið tiltekur“*

LR telur að ákvæði þetta sé mjög óljóst. Ekkert kemur fram í ákvæðinu um það hvernig og á grundvelli hvaða sjónarmiða eftirlit og umsjón ríkisins verður framkvæmt á hverjum tíma. Samkvæmt efni sínu beinist ákvæðið að eftirliti og umsjón með nýtingu eigna sem háðar eru einkaeignarrétti. Eftirlits- og umsjónarvald felur í sér áhrifavald yfir nýtingu þeirra eigna sem það beinist að. Þannig skarast ákvæðið örugglega á við verndarákvæði 72. greinar núgildandi stjórnarskrár um eignarrétt.

Það er óásættanlegt að ákvæði stjórnarskrár um svo þýðingarmikla hagsmuni sé ekki skýrari en þetta. Ákvæðið er auk þess algjörlega óþarft. Löggjafinn getur sett lög um almennar takmarkanir á eignarrétti hvenær sem þurfa þykir. Ákvæði þetta er þannig einungis fallið til þess að valda óvissu og ruglingi. Því ber að fella það brott úr drögunum.

## **2. 2. , 3. og 4. málslíður 2. mgr. 1. gr. umhverfis- og náttúruverndarfrumvarpsins hljóðar svo:**

*"Almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmaetum tilgangi. Ganga skal vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Mælt skal nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almannaréttar".*

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. eftirfarandi:

*"Framangreind réttindi sem eru hluti af almannarétti hafa í íslenskum lögum verið sett fram sem réttindi einstaklinga og ná til alls þorra manna, þ.e. almennings. Rétturinn er ekki takmarkaður við Íslendinga og ekki er gerður grundvallarmunur í gildandi lögum á rétti einstaklinga til að fara um landið eftir því hvort þeir ferðast í hópferðum sem skipulagðar eru í atvinnuskyni eða á eigin vegum."*

Um 2. og 3. málslíð 2. mgr. segir nánar í greinargerðinni eftirfarandi:

*"Ákvæði 2. másl. 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar felur í sér viðurkenningu á ákveðnum réttindum eins og þau eru skilgreind í lögum á hverjum tíma og skýra yfirlýsingu um að þau skuli áfram njóta verndar að lögum. Í 3. másl. 2. mgr. er tekið fram að nýting réttindanna sé háð tilteknum skilyrðum. Þau lúta annars vegar að góðri umgengni um náttúruna og hins vegar að því að virða*

hagsmuni landeigenda og annarra rétthafa. Ekki er gert ráð fyrir því að stjórnskipuleg viðurkenning á almannaréttinum hafi áhrif á þá vernd sem eignarréttindi eða aðrir hagsmunir, svo sem friðhelgi einkalífs, njóta nú samkvæmt stjórnarskránni. Kjósi löggjafinn að rýmka almannaréttinn frá því sem nú er yrði sú breyting að rúmast innan þess svigrúms sem stjórnarskrárvernd framangreindra réttinda markar. Að því er varðar samspil almannaréttar og eignarréttar yrði rýmkunin því almennt að rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur til almennra takmarkana eignarréttar".

Um 4. málslíð 2. mgr. segir síðan í greinargerðinni:

*"Í þriðja lagi, sbr. 4. másl. 2. mgr., er áréttað að í lögum skuli mæla nánar fyrir um inntak og afmörkun almannaréttarins. Eins og vikið hefur verið að er nú þegar að finna ákvæði í lögum náttúruvernd, nr. 60/2013, sem varða farar og dvalarrétt einstaklinga um lönd annarra.*

Löggjafanum er því falið að útfæra inntak og mörk almannaréttarins með hliðsjón af almannahagsmunum og þeim hagsmunum einkaaðila sem njóta verndar að íslenskri stjórnskipan. Þessir hagsmunir geta verið af ólíkum toga og er það í höndum löggjafans að meta hvort og þá að hvaða marki þeir kalla á takmörkun almannaréttarins. Þannig yrði það t.d. löggjafans að meta hvort þörf sé á að setja sérstök fyrirmæli í lög um skipulag, stýringu og sérstakar verndaraðgerðir vegna aukins álags á náttúruna sem hlýst af miklum fjölda ferðamanna".

Land Reykjahlíðar er mjög víðfemt og þar er að finna fjölmargar náttúruperlur sem ferðamenn, jafnt erlendir sem innlendir, sækjast eftir að heimsækja. Sumir staðanna eru eftirsóknarverðari en aðrir, sumir nær byggð en aðrir, sumir eru í reynd hættusvæði en aðrir almennt ekki. Framyfir síðustu aldamót var fjöldi gesta sem nutu landgæða Reykjahlíðar ekki það mikill að skaði hlytist af á landinu. Þó hafa landeigendur viðhaft mismiklar aðgerðir til verndar tilteknum svæðum, aðgerðir sem einnig eru til verndar gestum á svæðin.

Nokkur svæði eru þeirrar gerðar að þau eru eftirsóknarverð sem vettvangur kvikmynda og hafa landeigendur heimilað aðgang og nýtingu slíkra svæða gegn gjaldi.

Samkvæmt 4. mgr. 66. gr. núgildandi stjórnarskrá skulu allir, sem dveljast löglega í landinu, ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum. Á síðustu fimm árum eða svo hefur ferðamönnum til landsins fjölgað um mörg hundruð prósent, eru nú liðlega ein og hálf milljón manna á ári og stefnir í tvær milljónir innan fárra ára. Þessi holskefla erlendra ferðamanna hefur skolið á náttúruperlum Reykjahlíðarlands eins og öðrum eftirsóknarverðum stöðum á landinu.

Þeim aðilum sem nýta land Reykjahlíðar hefur fjölgað á örfáum árum úr fáeinum þúsundum manna upp í nokkur hundruð þúsund manns á ársgrundvelli. Þessi fjölgun gesta á svæðin er orðinn það mikil í dag að svæðin bera skaða af, í sumum tilvikum svo mikinn að landeigendur hafa neyðst til að loka aðgangi að þeim, bæði vegna skaða á svæðunum sjálfum auk þess sem þau voru orðin hættuleg gestunum sem margir hverjir eru ekki vanir hættusvæðum af þessu tagi. Öllu þessu til viðbótar er hinn aukni gestafjöldi orðinn svo mikill og fer svo víða um Reykjahlíðarland að afnot og tekjumöguleikar landeigenda sjálfra af landinu eru skertir og hafa fallið algjörlega niður í sumum tilvikum.

Í greinargerð umhverfis- og náttúruverndarfrumvarpsins segir að ekki sé gert ráð fyrir því að stjórnskipuleg viðurkenning á almannaréttinum í dag hafi áhrif á þá vernd sem eignarréttindi eða aðrir hagsmunir, svo sem friðhelgi einkalífs, njóta nú samkvæmt stjórnarskránni. Ætla verður að þá sé átt við þá greiningu hugtaksins almannaréttur sem er að finna í frumvarpinu sjálfu, sem segir að núverandi nýting þess réttar hér á landi sé fullkomlega lögmæt. Síðan segir í frumvarpinu að það sé ekki á valdi landeiganda að breyta eða takmarka för almennings um land þeirra, það sé verkefni löggjafans að segja fyrir um inntak og afmörkun almannaréttar.

Þegar nýting hins tiltölulega fámenns hóps manna á landi Reykjahlíðar á grundvelli almannaréttar fyrir nokkrum árum síðan er borin saman við þá holskeflu erlendra ferðamanna sem nú flæðir yfir landið sést að ekki er með nokkrum hætti unnt að fella þá holskeflu ferðamanna um Reykjahlíðarland undir ákvæði íslenskra laga um almannarétt. Þessi holskefla ferðamanna er í reynd í dag stjórnlaus og skilur eftir sig sviðna jörð til lengri tíma litið. Þessi stjórnlaus holskefla nýtur ekki réttarverndar íslenskra laga nema síður sé. Engu breytir þó íslenskir ferðaþjónustuaðilar fá greiðslur fyrir að taka á móti ferðamönnum og flytja þá til og frá. Landeigendur Reykjahlíðar ehf. geta ekki fellt sig við þá lýsingu í greinargerð frumvarpsins að þessi ferðamannaholskefla á land Reykjahlíðar njóti almannaréttar.

Af framgreindu er ljóst að sú fullyrðing höfunda framvarpsins að lögleiðing frumvarpsins sé engin breyting á núgildandi almannarétti er ekki rétt. Sú fullyrðing í greinargerð með frumvarpinu að það skarist ekki á við núverandi rétt landeigenda á þessu sviði, rétt sem varinn er af ákvæðum núgildandi stjórnarskrár um eignarrétt eða friðhelgi einkalífs, er lögskýring sem Landeigendur Reykjahlíðar ehf fallast heldur ekki á. Nýting almannaréttar á þennan hátt myndi örugglega hafa valdið fjörbaugsgarði samkvæmt ákvæðum Grágásar. Stjórnarskrárvæðing ákvæðisins samkvæmt drögum þessum myndi bæði skarast á við ákvæði núgildandi stjórnarskrár um friðhelgi eignaréttar og ákvæði um friðhelgi einkalífs.

Framangreind ákvæði frumvarpsins ber þegar af þessum ástæðum að fella brott.

Stjórn Landeigenda Reykjahlíðar ehf, og eða einstakir landeigendur, munu koma ábendingum á framfæri við ráðuneytið síðar ef tilefni og ástæða gefst til.

Með virðingu

F.h. stjórnar Landeigenda Reykjahlíðar ehf.

Guðrún María Valgeirsdóttir, form.