

Til Stjórnarskrárnefndar Alþingis

Undirritaður Helgi Tómasson, prófessor við Hagfræðideild Háskóla Íslands gerir eftirfarandi athugasemd við ákvæði um vernd náttúru og náttúruauðlindir í þjóðareign í drögum Stjórnarskrárnefndar um ný ákvæði í Stjórnarskrá Íslands

Stjórnarskráin á að veita vernd gegn rányrkju og að standa vörð um eignarréttinn.

Setningunni: „Almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi” er ofaukið.

Rökstuðningur og greinargerð með athugasemd

Inngangur

Hugtökin *för*, *dvöl* og *lögmætur tilgangur* eru illa skilgreind og hættu er á að þau séu mistúlkuð á þann hátt að leitt geti til rányrkju. Mikilvægt er stjórnarskráin standi vörð um verðmæti lands og að arður af landi sé eign landeiganda. Utanaðkomandi aðili á ekki að geta tekið hagnað af landareign án samráðs við landeiganda. Í tillögunum er ákvæði um *náttúruauðlindir í þjóðareign* þar sem segir: *Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald fyrir heimildir til nýtingar auðlindar sem eru í eigu íslenska ríkisins*. Sama grundvallarhugmynd hlýtur að gilda um auðlindir í einkaeigu, t.d. landspildu. Að jafnaði ber að greiða landeiganda fyrir afnot eins og t.d. umferðarrétt. Ef almannahagur krefst þess að lagður sé bílvegur eða vatnsleiðsla í gegnum einkaland koma eðlilegar (fullar) bætur fyrir, ef lögð er hraðbraut eða járnbraut er eðlilegt að bæturnar séu aðeins hærri. Ef einhver beinir umferð gangandi fólks inn á einkaland hljóta að koma bætur á móti.

Í íslenskri lagahefð hafa verið ákæði um að frjálsa för um landið. Þar hefur verið vísað til samgangna sem séu landeiganda að meinalausu. Í riti eftir Ólaf Lárusson (1950) er vitnað til þess að umferð einstaklinga um óræktað og ógirt land sé heimil. Landeigandi á ekki að þurfa að fjárfesta í girðingu til að verjast yfirgangi. Honum ætti að duga að lýsa yfir banni.

Í íslenskri lagahefð hafa verið ákvæði um beit búfjár á almenningum. Grundvallarhugmyndin er að ekki má beita búpeningi á land annarra. Til hafa verið ákvæði um að skammta beri notin með kvóta, nota ítölu, þar sem ákveðið var hversu mikið mátti taka út úr auðlindinni. Almannahagur var og er að rányrku skuli haldið í skefjum. Æskilegt er að þannig grundvallaratriði séu í heiðri höfð.

Óheft lausaganga búfjár og ferðamanna er uppskrift að rányrkju, þ.e. að nýting auðlinda verður ekki sjálfbær með þeim hætti. Nokkur dæmi:

1. Landeigandi á spildu sem liggur að strönd. Hans not af ströndinni eru að vera þar í kyrrð og ró og skoða fugla og seli sem þar halda til. Ferðapjónustuaðili í Reykjavík fer að selja rútuferðir og sleppir fjölda ferðamanna lausum á fjöruna oft í viku. Landeigandinn hefur verið sviptur fugla- og selaskoðun auk þess sem regluleg banaslys á landareign hans eru til ama. Hér á landeigandinn að eiga stjórnarskrárvarinn eignarrétt til að skammta umferðina.

2. Landeigandi á spildu sem er nálægt stórkostlegri náttúruferlu en gönguleiðin að náttúruferlunni liggur um land hans. Ferðapjónustufyrirtæki selja gönguferðir í náttúruferluna og daglega þrammar fjölmennur innrásarher yfir land hans. Þessi starfsemi jafngildir vegalagningu og ætti að vera í samráði við landeiganda og greiða á bætur eins og um bílveg væri að ræða.

3. Landeigandi á land þar sem nánast aldrei hefur verið beitt skepnum. Ferðaþjónustuaðila dettur í hug að hér sé hægt að selja amerískum ferðamönnum skemmtilegar hestaferðir. Hestaferðamennskan fer af stað án samráðs við landeiganda. Farnar eru 4-6 ferðir í 2-3 sumur. Tap er á rekstrinum og honum hætt. Landið er víða skemmt eftir þessa tilraun. Ferðaþjónustuaðilanum finnst þetta ekki koma landeigandanum við.

4. Um ofbeit og ofveiði á fiskimiðum þarf ekki að fjölyrða.

Nokkur atriði sem koma verður í veg fyrir

1. Stöðva verður aðila sem ætla að gera umgang um eignir annarra að lifibrauði sínu.
2. Menn mega ekki efna til skipulegra skemmtana á landi annarra. T.d. mættu árshátíðir banka ekki vera á formi grillveislu á árbakka í einkalandi.
3. Landeigendur eiga ekki að þurfa að fara í árlega hausthreinsun á klósettpappír á landi sínu (dæmi eru um það).

Nokkrir hagfræðilegir punktar

Dæmin hér að ofan eru um það sem stundum er kallað „externalities” í hagfræði. Þ.e. að aðili hagnast með því að borga ekki rétt verð fyrir aðgang auðlind. Í kennslubókum eru stundum tekin dæmi sem lúta að mengun, þ.e. einhver rekur starfsemi, t.d. verksmiðju, sem mengar mikið og hirðir hagnaðinn án þess að borga skaðabætur fyrir þá mengun sem hann veldur. Skjótfenginn gróði í ferðamennsku getur verið sjónhverfing því kostnaður við ágengni á auðlindina er ekki rétt bókfærður. Í umgengni við náttúruna er þetta auðskiljanlegt með dæmum eins og að ofan. Í sumum öðrum tilfellum getur þetta verð vandasamara. Til dæmis geta menn misnotað gott lánstraust þjóðar og jafnvel gefið í skyn ríkisábyrgðir. Í því tilfelli eru menn ekki að borga rétt verð fyrir að nota nafnið.

Lokaorð

Eignarréttur er grundvöllur að hagsæld. Einn aðili á ekki að hagnast á eign annars. Það að einhverjum þyki að tiltekin eign sé ekki rétt nýtt þýðir ekki að hann geti ákveðið tiltekna annars konar notkun. Í dæminu á undan má ferðaþjónustuaðilinn ekki ákveða að hefja áhættuferðir á ströndina þó svo honum finnst fuglaskoðun landeigandans ekki vera sú starfsemi sem hámarki hag samfélagsins. Hann þyrfti að kaupa landið, eða að fá dómsúrskurð um að almannahagur krefðist annarrar notkunar á landinu.

Í sögunni hafa landið og náttúran þess notið ákveðinnar tæknilegrar verndar. Fyrir daga kjarnfóðurs og tilbúins áburðar voru efri mörk á því hve mikill búpeningur gat orðið. Fyrir vélvæðingu í sjávarútvegi voru náttúruleg takmörk á rányrkju fiskimiða. Sama á við um ferðir til landsins og um það. Óblíð náttúruöfl settu náttúrulegar skorður. Nú er talað um heilsársferðamennsku, kaup á stærri flugvélum, stærri rútubílum o.s.frv. Bættar samgöngur og tækni gera rányrkju á landinu auðveldari. Eðlilegt er að rányrkju af völdum ferðamanna séu settar skorður og sjálfbærni áréttuð í stjórnarskrá. Sjálfsagt er að löggjafinn hverju sinni árétti tækniatriði eins og utanvegaakstur, skipulegar hópferðir gangandi, umferð jeppa, hesta, dróna, vélsleða o.s.frv.

Meðalhófs verður að gæta. Fótgangandi maður, einn á ferð sem tínir upp í sig ber er almennt ekki að stunda rányrkju. Enginn landeigandi er að amast við einum og einum fótgangandi manni. Öðru máli gegnir um jeppa, hesta og herfylki gangandi manna. Landeigandi ætti ekki að amast við einum

vísindamanni sem er dagstund að kynna sér náttúrufríbærni á landareign hans. Ef háskóli vill setja upp tjaldbúðir og staldra við hluta úr sumri gildir öðru máli.

Frjáls för um landið má ekki þýða og hefur aldrei þýtt að hver sem er megi fara hvar sem er með því fylgdarliði sem honum þóknast. Aðgengi að vatni þýðir ekki að hver sem er geti valið sér hvaða leið sem er að vatni. Eldri lögbækur eru skýrar í þessu máli. Ráp um land er ekki leyft undir því yfirskyni að verið sé að elta fugla. Umferð er nauðsynlegar samgöngur sem skulu vera landeiganda að meinalausu. Umferð eru ekki skemmtiferðir eða skipulegar skoðunarferðir. Skorður eru á utanvegaakstri. Það þurfa líka að vera skorður á fjöldagöngum og fjöldasamkomum. Landeigandi á að ráða starfsemi á sinni landareign. Starfsemin má ekki skaða samfélagið.

Virðingarfyllst

Helgi Tómasson

