



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli
101 Reykjavík

Reykjavík 11. mars 2024

2403002SA VRB
Málalykill: 09.25

Efni: Beiðni um endurskoðun á framsetningu kröfulýsingar ríkisins vegna eyja og skerja, svæði 12.

Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur átt samráð við sveitarfélög sem kröfugerðar Íslenska ríkisins um þjóðlendur á svæði 12, snertir. Hafa ber í huga að málið varðar sveitarfélög bæði vegna eignarréttinda sveitarfélaga, en jafnframt láta sveitarfélög sig varða almenn hagsmunamál íbúa hvers sveitarfélags.

Sambandið er upplýst um að einstök sveitarfélög hafa þegar beint erindum til ráðuneytisins og Óbyggðanefndar. Slík samskipti hafa varðað eignarréttarlega hagsmuni sveitarfélaganna og jafnframt almenna hagsmuni íbúa sveitarfélaganna vegna kröfugerðar ríkisins. Sambandið tekur undir þessar áhyggjur sveitarfélaga og telur mjög óheppilegt ef málsmeðferð þjóðlendumála mun skapa óvissu á komandi árum, ekki síst vegna þess að megintilgangur að baki þjóðlendulöggjöf var að eyða óvissu um eignarréttarlega stöðu lands. Sýnt er að ekki verður að öllu leyti komist hjá óvissu á málsmeðferðartíma, en brýnt að reynt sé að draga úr óvissuþáttum og þeir ekki skapaðir að nauðsynjalausu.

Á fundum og í samskiptum við sveitarfélög hafa komið fram sjónarmið um að framsetning kröfugerðar Íslenska ríkisins sé óskýr og jafnframt háð ákveðnum lögfræðilegum annmörkum. Óvissa sem málsmeðferðinni mun fylgja verður því meiri en nauðsyn er. Verða hér nokkur atriði rakin nánar hér á eftir. Meginerindi bréfs þessa er að:

A. Ráðuneytið staðfesti við Óbyggðanefnd að það hyggist endurskoða kröfulýsingu sína á svæði 12 heildstætt vegna ábendinga um að kröfugerð nái út fyrir málsmeðferðarsvæði og fleiri lögfræðilegra þátta.

Eyjar/sker sem eru hluti meginlands Íslands

Vísað er til þessa að mörk málsmeðferðarsvæði Óbyggðanefndar miðast við stórstraumsfjöruborð meginlands Íslands.

Kröfulýsing Íslenska ríkisins nær til nafngreindra eyja/skerja sem eru í raun landföst og hluti meginlands Íslands, en einnig er landfastra eyja/skerja getið í almennri umfjöllun um heimildir, þótt ekki komi fram nafngreining í kröfukafla. Sambandið hefur upplýsingar um að ráðuneytið hyggist endurskoða kröfugerð í þeim tilvikum þar sem bent hefur verið á slík tilvik. Það er hins vegar eðlileg krafa að farið verði skipulega yfir öll slík tilvik og þau felld úr kröfugerð að frumkvæði ríkisins. Óvissu og óskýrleika um hvern kröfugerðinn snertir verði eytt að þessu leyti.

B. Ráðuneytið fari kerfisbundið yfir kröfulýsingu og felli út umfjöllun um öll tilgreind sker/eyjar sem eru nú hluti meginlands Íslands samkvæmt landfræðilegum gögnum.

Netlög

Íslensk lög og lagaframkvæmd ganga út frá því að netlög séu hluti eignarlands fasteigna að sjó, þ.e. 115 metrar út frá stórstraumsfjöruborði. Nefna má í því sambandi ákvæði laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, lög nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, lög nr. 90/2011 um skeldýrarækt og breytingar á vatnalögum nr. 132/2011. Í kröfulýsingu ríkisins er ekki vikið að þýðingu þessa. Kröfulýsing fjallar ekki um netlög og skapar það óvissu um eignarréttarlega stöðu eyja/skerja sem rísa úr hafi innan netlaga. Eðlilegt er að kröfulýsing geri skýrlega grein fyrir því hvort eignarréttarleg staða eyja/skerja innan netlaga fasteigna, sé almennt véfengd þrátt fyrir umrædd lagaákvæði. Þjóðlendumál hafa hingað til varðað álitamál um gildi mismunandi heimilda, en kröfulýsing í eyjar og sker innan netlaga virðist varða véfengingu á þýðingu almennra ákvæða laga.

C. Ráðuneytið muni við endurkoðun á framsetningu kröfugerðar greina lögfræðilega stöðu netlaga jarða á strönd meginlands Íslands og netlög þeirra eyja sem eignarréttur er ekki véfengdur á.

Landfræðileg afmörkun málsmeðferðarsvæðis.

Málsmeðferðarsvæði Óbyggðanefndar miðast við stórstraumsfjöruborð meginlands Íslands. Hafa ber í huga að þau mörk eru ekki landfræðilega þekkt. Að ákveðnu marki liggur ábyrgð á þessu hjá Óbyggðanefnd, enda lagt upp í málsmeðferðina án þess að fyrir liggji landfræðileg afmörkun á þessu svæði. Bent er á að fyrirbyggjandi kortagrunnur er í kvarðanum 1:2.500.000 og engin leið að greina legu stórstraumsfjöruborðs.

Landfræðileg afmörkun kröfugerðar

Afleiðing óljósrar landfræðilegrar afmörkunar málsmeðferðarsvæðis og framsetning kröfugerðar íslenska ríkisins, leiðir jafnframt til þess að landfræðileg afmörkun kröfugerðar ríkisins er óljós.

Nákvæm lega netlaga jarða er ekki þekkt og tiltæk í landfræðigagnagrunnum. Sýnt er að framsetning kröfulýsingar ríkisins án þess að tilgreina hnitsett svæði þar sem krafa er gerð í eyjar og sker, mun leiða til þess að málsmeðferð mun krefjast þess að landfræðileg afmörkun stórstraumsfjöruborðs og netlaga þarf að fara fram á landinu öllu, þar sem einhver sker liggja úti fyrir landi. Ætla má að fjöldi jarða sem málið varðar geti skipti hundruðum. Sú staða og kröfulýsing ríkisins inn í netlög almennt getur leitt til þess að málsmeðferð Óbyggðanefndar muni telja í árum

Nauðsyn er á skýrri kröfugerð ríkisins, sbr. umfjöllun hér síðar. Þar fyrir utan er nauðsyn að Óbyggðanefnd hafi tiltækt aðgengi að miðlægum korta- eða loftmyndagrunni svo landeigendur geti sett fram kröfulýsingu með skýrum hætti

og með samræmdum hætti. Þann sama kortagrunn getur ríkið notað til skýrrar framsetningar á kröfugerð ríkisins.

Skýrleiki kröfugerðar og kröfur laga

Vísað er til þess að þjóðlendlög hafa byggt á því að samhliða skilum kröfulýsinga geri aðilar máls grein fyrir kröfulínum á korti. Umfjöllun í greinargerð frumvarps sem varða að breytingarlögum, nr. 34/2020, við þjóðlendlög gekk út frá því að kröfulínur kæmu fram, en hins vegar ekki endilega tilgreining á heiti eyja/skerja, sbr.:

Í ljósi fjölda eyja, skerja og annarra landsvæða sem eru úti fyrir ströndum meginlandsins blasir við að ekki verður til þess ætlast að ríkið tilgreini í kröfugerð um þjóðlendur hverja og eina af þeim landfræðilegu einingum utan meginlandsins sem kröfurnar lúta að og hið sama gildir um form úrskurða óbyggðanefndar þar að lútandi, komist nefndin að þeirri niðurstöðu að um þjóðlendur sé að ræða. Telja verður nægilegt að í kröfugerð og úrskurðum séu hafsvæði afmörkuð með kröfulínum sem dregnar séu milli tiltekinnna punkta og öll landsvæði innan þeirra marka séu lýst þjóðlendur þannig að þó séu eftir atvikum undanskildar tilteknar eyjar eða aðrar landfræðilegar einingar innan umræddra marka, sem séu eignarlönd. Ætla verður að unnt sé að haga kröfugerð og úrskurðarorðum á þennan hátt að óbreyttum lögum og því sé ekki þörf á lagabreytingu vegna þess.

Sýnt er kröfugerð ríkisins uppfyllir ekki þessar kröfur sem lögin gengu út frá. Ákvæði lögskýringargagna verður að skilja þannig að annað hvort miðist kröfur ríkisins við tilgreindar landfræðilegar einingar eða ónafngreindar landfræðilegar einingum innan nánar tilgreinds svæðis.

D. Ráðuneytið muni vinna að því að gera kröfulýsingu landfræðilega skýrari, varðandi afmörkun kröfusvæðis gagnvart stórstraumsfjöruborði/netlögum meginlands Íslands og eyja sem eignarréttur er ekki vefengdur á.

Ákvæði sérlaga og aðrar réttarheimildir

Bent hefur verið á að ýmis sérlög eða sérstakar réttarheimildir frá fyrri tíð gildi um eyjar og sker við landið. Það er í raun eðlilegt enda hefur byggð á Íslandi verið mikil við sjávarsíðuna. Ljóst að þjóðlendumál sem snerta eyjar og sker varða svæði með langvarandi byggðasögu, sem hefur gefið löggjafanum og stjórnvöldum tilefni til sérstakrar og meiri umfjöllunar en á við um flest landsvæði inn til landsins og fyrri þjóðlendumál hafa varðað. Til dæmis hefur verið bent á sérstaka lagasetningu sem varðar Vestamannaeyjar og land eyjanna. Líkur eru fyrir því að sérstakar réttarheimildir séu til um fleiri svæði, t.d. varðandi ráðstöfun lands, friðlýsingar af ýmsum toga o.s.frv.

E. Ráðuneytið í samráði við Óbyggðanefnd ráðist í ítarlega samantekt á ákvæðum sérlaga og annarra réttarheimilda sem varða málsmeðferðarsvæðið.

Formkröfur um mótun kröfulýsingar íslenska ríkisins

Fjármálaráðuneytið er stjórnvald og ber að setja fram kröfulýsingu á grundvelli almennra meginreglna stjórnsluréttar, svo sem varðandi rannsókn máls og að byggt sé á jafnræði og málefnalegum sjónarmiðum. Þjóðlendumál til landsins hófust á þeim grundvelli að fyrir lágu dómur Hæstaréttar sem lögðu ákveðnar línur um eignarréttarlega stöðu lands. Jafnframt lágu fyrir ýmis fræðiskrif sem sérstaklega vörðuðu álitamál um stöðu afrétta og almenninga. Ekki liggur sambærileg dómframkvæmd fyrir um eignarréttarlega stöðu eyja og skerja. Í þjóðlendumálum hefur mótast nánari réttarframkvæmd sem felur í sér að í mestu álitamálum ræðst niðurstaða af mati á legu lands og heildarstaðhættum, s.s. hæð yfir sjávarmáli, gróðri og byggð. Sýnt er að lagaframkvæmd þjóðlendumála á landi á ekki við með sama hætti um eyjar og sker.

Í kröfulýsingu ríkisins er ekki ítarleg umfjöllun um ástæður fyrir kröfulýsingum á einstökum svæðum, en að hluta til virðist aðferðafræði þjóðlendumála til landsins varpað yfir á eyjar/sker, án þess að gætt hafi verið grundvallaratriðum sem gera viðfangsefnin ólík, sbr. t.d. umfjöllun um netlög.

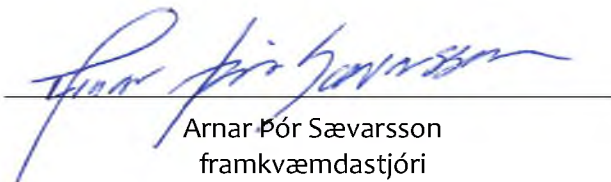
Sambandið telur að við undirbúning kröfulýsingar ríkisins sé nauðsynlegt að gera lögfræðilega rannsókn á forsendum þess að álitamál geti helst verið til staðar um eignarréttarlega stöðu eyja og skerja. Við undirbúning og framsetningu kröfulýsingar ríkisins hefur ekki verið gætt nægjanlega að þeim meginreglum stjórnsluréttar sem eiga við. Bent er á þann möguleika að ráðuneytið leiti til eignarréttarfræðimanna, t.d. sem eru starfandi við háskóla landsins.

F. Ráðuneytið muni afla utan aðkomandi lögfræðilegrar álitsgerðar um almenn atriði varðandi eignarréttarlega stöðu eyja/skerja, með tilliti til fyrri framkvæmdar þjóðlendumála á landi og sérreglna sem geta átt við vegna eyja og skerja og gera viðfangsefnin ólík.

Samband Íslenskra sveitarfélaga óskar eftir fundi vegna málsins.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Arnar Þór Sævarsson
framkvæmdastjóri