



Grunnlovsforslag 2

(2015–2016)

Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell

Dokument 12:2 (2015–2016)

Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell om endringer i Grunnloven (grunnlovfeste allemannsretten)

Til Stortinget

Bakgrunn

Grunnloven fastsetter visse grunnleggende regler for vår styreform og om grenser for statsmaktenes handlefrihet i form av menneskerettigheter. I tillegg til de menneskerettighetene som opprinnelig fremgikk av Grunnloven, har Stortinget etter hvert innarbeidet bestemmelser om en rekke andre grunnleggende, konvensjonsfestede menneskerettigheter, og bestemmelser om vern av miljøet og om statens plikt til å sikre at vi kan livnære oss av vårt arbeid.

I tillegg til å sikre vern av et stort antall friheter og rettigheter, uttrykker slike bestemmelser viktige verdier som samfunnet bygger på.

Allemannsretten i Norge springer ut av hevdvunnen, århundregammel sedvane.

Allemannsretten er en samlebetegnelse på retten alle har til å være i naturen uavhengig av hvem som eier grunnen. Allemannsretten består av de tre hovedelementene ferdsels-, oppholds- og høstingsrett. Turer til fots og på ski, ridning, sykling, teltning, bading, båtliv, plukking av bær og sopp og fritidsfiske i sjøen gir viktige eksempler. Retten gjelder primært i utmark, men vinterstid også på dyrket mark, og den gjelder i regulerte områder.

Allemannsretten, slik den i dag er regulert i blant annet friluftsløven av 1957 med senere endringer, har bidratt til å forme oss som samfunn og som enkeltmennesker, til å konstituere vår kultur og vårt hver-

dagsliv og vårt syn på det å være innbygger. De muligheter til ferdsel, høsting og opplevelse som den legger til rette for, er svært sentrale for oss. Det at alle kan bruke naturen, høste og ferdes fritt uavhengig av privat eiendomsrett, er et så stort gode at det fremstår som umistelig.

Allemannsretten har bidratt til å utjamne økonomiske forskjeller. I tidligere tider kunne den såkalte uskyldige nyttesretten bety forskjellen mellom liv og død for fattigfolk. I vår tid er den et viktig symbol på en frihetlig og likeverdig grunnholdning i synet på alle innbyggere i landet. Den bygger på fellesskap og binder folk sammen i opplevelser. Bevisstheten om at retten til å bruke naturen (allemannsretten) er en verdi som gjelder uavhengig av eiendomsrett, forsterker også folks oppfatning av at landet er for alle. Mange brukere av allemannsretten er også selv grunneiere og vil derfor ha både forståelse for og stor nytte av retten.

Det kan virke som om allemannsretten står fjellstøtt i Norge, men både i strandsonen og på fjellet er den hver eneste dag under press fra både grunneiere, utbyggere og det offentlige. Allemannsretten er i seg selv ikke til hinder for kommersiell bruk av utmark eller bruk av utmark til utvikling av veier, jernbane osv. til fellesskapets beste. Omfanget av nye aktivitetsformer, knappere arealressurser, økt folketall, konflikter i strandsonen og krav om betaling for bruk av naturen (skiløyper m.m.) er likevel eksempler på forhold som i sum kan true så vel allemannsrettens naturgrunnlag som muligheten til å utnytte allemannsretten på den måten vi har vært vant til.

Allemannsretten kan altså ikke tas for gitt. Forslagsstillerne mener derfor at tiden er inne til å grunnlovfeste allemannsretten som en grunnleggende, konstituerende frihet i Norge.

Det er særlig grunn til å fremme et slikt grunnlovsforslag i 2015, som er friluftslivets år.

Grunnlovfesting av allemannsretten vil gi et vern mot raske og tilfeldige endringer. Eiendomsretten nyter allerede sterk grunnlovsbeskyttelse og vern etter internasjonale rettsregler som Europakonvensjonen om menneskerettigheter. Når eiendomsretten er grunnlovfestet, bør også allemannsretten grunnlovfestes.

Siden naturen er grunnlag for alt menneskelig liv, må naturgrunnlaget forvaltes på sine egne premisser og med sikte på bevaring for etterslekten. At plikten til å sørge for et slikt vern allerede er fastsatt i Grunnloven § 112, har stor betydning også i relasjon til allemannsretten.

Samtidig vil grunnlovfesting av allemannsretten innebære at alle lov- og forvaltningsvedtak må ta tilbørlig hensyn til grunnlovsbestemmelsen og ligge innenfor de rettslige grensene den setter.

Andre land i Europa har ikke allemannsrett i samme forstand som i Norge. Mange land har likevel lovgivning som i varierende grad sikrer befolkningen adgang til naturen og rett til å bruke privat eiendom til rekreasjonsformål. Sverige har grunnlovfestet en allemannsrett. Bestemmelsen i Regeringsformen (RF) kap. 2 § 15 tredje ledd fastslår at «Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten ...».

Grunnlovfesting etter et av de alternativene som foreslås nedenfor, vil ikke innebære noen fastlåsning til et detaljert innhold i begrepet allemannsrett. Innhold og betydning har variert med tid og samfunnsforhold. Grensen mellom eiendomsrett og allemannsrett er dynamisk og kan justeres av lovgiver. Høyesterettsdommen i Rt. 2005 s. 1985 er et eksempel på dette, der allemannsretten ga en del av grunnlaget for å akseptere den nye lovbestemmelsen om fri fiskerett i ferskvann for barn som da nylig var blitt vedtatt.

Tolkningen av en ny grunnlovsbestemmelse om allemannsrett må ta utgangspunkt i dens hovedinnhold slik det på vedtakstidspunktet følger av hovedreglene i friluftsloven og annen aktuell lovgivning. Senere lovbestemmelser vil fortsatt kunne justere allemannsrettens nærmere innhold etter skiftende sosiale og miljømessige forutsetninger. Nye bestemmelser som i vesentlig grad svekker allemannsrettens innhold i forhold til det som gjelder på vedtakstidspunktet, vil derimot ikke kunne vedtas.

Forslagsstillerne antar at det er mest aktuelt å vedta en grunnlovsbestemmelse som vil gi en plikt og begrense handlefriheten til stat og kommuner. I siste instans vil en bestemmelse av denne karakter likevel også kunne påberopes for domstolene i saker der for eksempel grunneierrettigheter og rett til ferdsel, sanking osv. står mot hverandre. Dette gjelder allerede fordi bestemmelser om eiendomsrett mv. vil måtte tolkes i lys av allemannsretten.

Tilgangen til å drive friluftsliv er sentral i allemannsretten, men allemannsretten omhandler også

andre formål. Muligheten til fri ferdsel er viktig, og dette hensynet er viktig i kommunenes arealforvaltning. I eldre tider var nytteformål viktigst. Fortsatt er dette en viktig del av allemannsretten i forbindelse med undervisning, visse typer av næringsvirksomhet, sanking av sopp og bær mv.

En grunnlovsbestemmelse om allemannsrett må tolkes og anvendes i lys av grunnlovsvernet for natur, helse og miljø. Forutsetningen er alltid at aktiviteten som drives på grunnlag av allemannsretten må drives hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet. Allemannsretten er dessuten begrenset av lovgivning og forskrifter om naturmangfold, vannressurser, motorferdsel og annet. Særregler om båndtvang, bålforbud og restriksjoner ved drikkevann gir eksempler på begrensninger av mer lokal karakter.

Ulike alternativer til ny tekst

En mulighet er å utforme grunnlovsbestemmelsen med utgangspunkt i friluftslovens formålsparagraf, der sikring av utøvelsen av friluftsliv er sentral. I nedkortet form kunne bestemmelsen i så fall lyde:

«Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten og friluftslivets naturgrunnlag.»

Denne versjonen refererer til en «rett» for allmennheten som forutsettes å eksistere, og det vil i sin helhet være tale om en pliktbestemmelse.

På samme måte som i andre grunnlovsbestemmelser som benytter tilsvarende uttrykk (se blant annet § 92 om «menneskerettighetene» og § 108 om den samiske folkegruppe), vil «statens myndigheter» også omfatte offentlige myndigheter utenfor staten selv, så som kommuner og fylkeskommuner.

En annen mulighet er å utforme grunnlovsbestemmelsen etter mønster av den sterke og klare formuleringen i § 117 (om odels- og åsetesretten). Den kunne i så fall lyde:

«Allemannsretten må ikke oppheves.»

To andre muligheter er å utforme grunnlovsbestemmelsen med en klar og positiv formulering:

«Allemannsretten skal stå ved lag.»

eller:

«Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten.»

Plassering i grunnlovens tekst

Den foreslåtte bestemmelsen kan enten vedtas som en separat paragraf eller legges til i en allerede eksisterende paragraf, hvor § 105 (om eiendomsrett) eller § 112 (om miljøvern) antas å ville passe best.

Som separat paragraf er det det ledige paragrafnummeret 111 som peker seg ut. Dette ville passe godt også fordi den står i umiddelbar sammenheng med § 112 om miljøvern. Forslaget om en separat paragraf (§ 111) fremmes som det primære alternativet.

Det andre alternativet vil være innpasning av bestemmelsen i § 112 som nytt tredje ledd (før pliktbestemmelsen i nåværende tredje ledd). Nåværende tredje ledd i § 112 vil da bli nytt fjerde ledd. Statens plikter om å iverksette tiltak etter denne bestemmelsen vil da også måtte gjelde for allemannsretten.

Den ovenfor nevnte bestemmelsen i kapittel 2 § 15 i Sveriges Regeringsform er inntatt som tredje ledd i bestemmelsen om vern av eiendomsrett. Dette har imidlertid sammenheng med at andre ledd i denne paragrafen går vesentlig lenger enn den norske i å verne mot såkalte rådighetsbegrensninger uten erstatning. Som tillegg til en bestemmelse som i det alt vesentlige verner mot ekspropriasjon uten full erstatning (som den norske § 105), er sammenstillingen mindre nærliggende. Samtidig kan det hevdes at slik uskyldig nyttesrett som allemannsretten åpner for, innebærer et element av verdioverføring fra grunneieren til (andre) brukere uten at det utløser krav på erstatning. Forslagsstillerne finner derfor grunn til å ta dette plasseringsalternativet med blant grunnlovsforslagene som alternativ 3.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

Ny § 111 skal lyde:

Alternativ 1A (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten og friluftslivets naturgrunnlag.

–

Dei statlege styresmaktene skal tryggje og fremje allemannsretten og naturgrunnlaget for friluftslivet.

Alternativ 1B (bokmål og nynorsk):

Allemannsretten må ikke oppheves.

–

Allemannsretten må ikkje opphevast.

Alternativ 1C (bokmål og nynorsk):

Allemannsretten skal stå ved lag.

–

Allemannsretten skal stå ved lag.

Alternativ 1D (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten.

–

Dei statlege styresmaktene skal tryggje og fremje allemannsretten.

II

Ny § 112 tredje ledd skal lyde:

Alternativ 2A (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten og friluftslivets naturgrunnlag.

–

Dei statlege styresmaktene skal tryggje og fremje allemannsretten og naturgrunnlaget for friluftslivet.

Alternativ 2B (bokmål og nynorsk):

Allemannsretten må ikke oppheves.

–

Allemannsretten må ikkje opphevast.

Alternativ 2C (bokmål og nynorsk):

Allemannsretten skal stå ved lag.

–

Allemannsretten skal stå ved lag.

Alternativ 2D (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten.

–

Dei statlege styresmaktene skal tryggje og fremje allemannsretten.

Felles for alternativ 2 A, B, C og D:

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

III

Ny § 105 andre ledd skal lyde:

Alternativ 3A (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten og friluftslivets naturgrunnlag.

–

Dei statlege styresmaktene skal tryggje og fremje allemannsretten og naturgrunnlaget for friluftslivet.

Alternativ 3B (bokmål og nynorsk):

Allemannsretten må ikke oppheves.

–

Allemannsretten må ikkje opphevast.

Alternativ 3C (bokmål og nynorsk):

Allemannsretten skal stå ved lag.

–

Allemannsretten skal stå ved lag.

Alternativ 3D (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten.

–

Dei statlege styresmaktene skal tryggje og fremje allemannsretten.

17. desember 2015

Karin Andersen

Heikki Eidsvoll Holmås

Bård Vegar Solhjell

Midlertidig