



STORTINGET

Innst. 134 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:2 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell om å grunnlovfeste allemannsretten

Til Stortinget

Sammendrag

Bakgrunn

Dokument 12:2 (2015–2016), grunnlovsforslag fremmet av Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell, gjelder grunnlovfesting av allemannsretten.

Forslagsstillerne viser til at 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.

Forslagsstillerne viser til at 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, telting, 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 ifølge forslagsstillerne bidratt til å forme oss som samfunn og som enkeltmennesker, til å konstituere vår kultur og vårt hverdagsliv 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 ifølge forslagsstillerne et så stort gode at det fremstår som umistelig.

Forslagsstillerne viser til at 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.

Forslagsstillerne viser til at det kan virke som om allemannsretten står fjellstøtt i Norge, men at den både i strandsonen og på fjellet hver eneste dag er under press fra både grunneiere, utbyggere og det offentlige. Allemannsretten er ifølge forslagsstillerne 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.

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

Det er ifølge forslagsstillerne 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 Den europeiske menneskerettskonvensjon. Forslagsstillerne viser til at 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 av forslagsstillerne, 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 ifølge forslagsstillerne 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, sinking 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, sinking 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

Forslagsstillerne viser til at 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.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«I

Ny § 111 skal lyde:

Alternativ 1A:

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten og friluftslivets naturgrunnlag.

–

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

Alternativ 1B:

Allemannsretten må ikke oppheves.

–

Allemannsretten må ikkje opphevast.

Alternativ 1C:

Allemannsretten skal stå ved lag.

–

Allemannsretten skal stå ved lag.

Alternativ 1D:

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten.

–

Dei statlege styresmaktene skal tryggje og fremje allemannsretten.

II

§ 112 tredje ledd skal lyde:

Alternativ 2A:

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten og friluftslivets naturgrunnlag.

–

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

Alternativ 2B:

Allemannsretten må ikke oppheves.

–

Allemannsretten må ikkje opphevast.

Alternativ 2C:

Allemannsretten skal stå ved lag.

–

Allemannsretten skal stå ved lag.

Alternativ 2D:

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

§ 105 nytt andre ledd skal lyde:

Alternativ 3A:

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten og friluftslivets naturgrunnlag.

–

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

Alternativ 3B:

Allemannsretten må ikke oppheves.

–

Allemannsretten må ikkje opphevast.

Alternativ 3C:

Allemannsretten skal stå ved lag.

–

Allemannsretten skal stå ved lag.

Alternativ 3D:

Statens myndigheter skal sikre og fremme allemannsretten.

–

Dei statlege styresmaktene skal tryggje og fremje allemannsretten.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og Ulf Leirstein, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til de foreliggende forslag om å grunnlovfeste allemannsretten. Forslaget til vedtak er framsett i fire alternativer (samt tilsvarende tekst på nynorsk).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at allemannsretten i Norge springer ut av hevdvunnen, århundregammel sedvane og er et samlebegrep 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. Retten gjelder primært i utmark, men på vinterstid også på dyrket mark. Etter flertallets syn har allemannsretten bidratt til å utjamne økonomiske forskjeller og er et viktig symbol på innbyggernes likeverd. Retten til å bruke naturen er og bør være en verdi uavhengig av eiendomsrett.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti registrerer imidlertid at allemannsretten daglig er under press fra grunneiere, utbyggere og det offentlige, både i strandsonen og på fjellet. Den kan følgelig ikke lenger tas for gitt.

Disse medlemmer deler forslagsstillernes syn på at allemannsretten bør inn i Grunnloven. En grunnlovfesting etter et av de alternativene som foreslås, vil ikke innebære noen fastlåsing til et detaljert innhold i begrepet allemannsrett, men vil kunne tilpasses skiftende miljømessige og sosiale forutsetninger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at allemannsretten er dypt forankret i vår tradisjon. Videre er flertallet av den oppfatning at friluftslivets naturgrunnlag må sikres. Friluftslivet har en egen verdi for oss som samfunn og er en viktig del av vår kultur.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti anbefaler formuleringen i alternativ 1A. Disse medlemmer viser videre til at spørsmålet om plassering av bestemmelsen er vurdert i tre alternativer, nemlig som tillegg til § 105 om eiendomsrett, som tillegg til § 112 om miljø eller som selvstendig § 111. Disse medlemmer deler forslagsstillernes syn på at allemannsretten bør inn som egen paragraf i Grunnloven, og da som ny § 111 slik at bestemmelsen skal lyde:

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

–

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

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at grunnlovfesting av bestemmelser med gode intensjoner, men med vage formuleringer, i stor grad overlater til domstolene å bestemme hvor langt disse rekker. Innholdet bestemmes i slike tilfeller av domstolene og ikke av Stortinget som lovgiver. Fordi det er svært vanskelig å få endret en grunnlovsbestemmelse når den først er vedtatt, fraskriver de folkevalgte seg i praksis retten til å mene noe om spørsmålet for fremtiden. Disse medlemmer mener at en derfor bør være forsiktig med å godta grunnlovsendringer med mindre konsekvensene er tilstrekkelig utredet.

Disse medlemmer viser dessuten til at allemannsretten allerede har et sterkt vern i Norge. Et vern som de fleste andre land i Europa ikke er i nærheten av. Disse medlemmer mener at dagens lovgivning gir et tilstrekkelig vern, og at det derfor ikke er behov for at allemannsretten grunnlovfestes. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn tilrå at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at selv om vi hegner om allemannsretten, er det viktig å ikke ha en ukritisk utvidelse av allemannsretten. Dette medlem mener organisert, kommersiell virksomhet på annenmanns grunn, som vi har sett eksempler på, ikke er en del av allemannsretten, og det er slett ikke uproblematisk å utvide allemannsretten ukritisk med tanke på nye ferdselsformer.

Dette medlem legger til grunn at allemannsretten i dag blir godt ivaretatt av alle, av folk som vil bruke sin rett, og grunneiere som legger til rette for den. Samtidig er det viktig å peke på at eiendomsretten, retten til å forvalte sin egen eiendom, er forankret i Grunnloven § 105. Den verner om privat eiendomsrett på overordnet nivå. Paragrafen sier:

«Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.»

Dette medlem forutsetter at allemannsretten tar hensyn til eiendomsretten.

Dette medlem understreker at utviklingen av et mer mangfoldig friluftsliv, økende urbanisering og økende deltagelse i friluftsliv også kan skape utfordringer for både allemannsretten og eiendomsretten.

Dette medlem viser til at allemannsretten til ferdsel, opphold og høsting er nedfelt i friluftsløven. Denne loven, som fra 1957 er blitt revidert en rekke ganger, har dempet konfliktene. Endringene i loven har bidratt til å klargjøre og styrke allemannsretten og viser at vi allerede i dag har et lovverk og en praksis som gjør det mulig å styrke allemannsretten, uten å ta inn bestemmelsene om denne i Grunnloven.

Dette medlem viser også til merknadene fra medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, som i forbindelse med behandlingen av Friluftsmeldingen i 2016 sa at man

«ser behovet for å regulere arealkrevende og arealintensive friluftslivsaktiviteter i egne sti- eller løypenett for sesongbaserte aktiviteter, som for eksempel ski, rulleski, sykling, terrengsykling, sykling med elsykkel, jogging, turgåing med barnevogn, turgåing med rullator

eller rullestol, hesteridning eller med hest og vogn eller hundespennkjøring. I tillegg må grunneier og kommunen se på muligheter for å tilrettelegge traseer for flere alternative ferdselsformer samtidig, som for eksempel separate løyper for skigåere og gående i samme trase, men ved siden av hverandre.»

Dette medlem vil vise til at friluftsløven § 11 gir en generell plikt til å opptre varsomt og hensynsfullt for å ikke volde skade eller ulempe for grunneier, bruker eller andre, eller påføre miljøet skade, den såkalte «allemannsplikten». Ved å etterleve denne plikten vil en i all hovedsak unngå konflikter. Dette medlem vil på denne bakgrunn tilrå at forslaget ikke bifalles.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Dokument 12:2 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell om å grunnlovfeste allemannsretten – alternativ 1A – bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:2 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Karin Andersen, Heikki Eidsvoll Holmås og Bård Vegar Solhjell om å grunnlovfeste allemannsretten – samtlige alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. januar 2019

Dag Terje Andersen

leder

Eva Kristin Hansen

ordfører

