



STORTINGET

Innst. 307 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:8 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Dag Terje Andersen, Svein Harberg, Magne Rommetveit, Eva Kristin Hansen, Bente Stein Mathisen, Freddy André Øvstegård, Karin Andersen, Terje Breivik, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes om ny § 111 (grunnlovfesting av allemannsretten)

Til Stortinget

Sammen drag

Dokument 12:8 (2019–2020) – grunnlovsforslag om ny § 111 om grunnlovfesting av allemannsretten – er fremsatt av Dag Terje Andersen, Svein Harberg, Magne Rommetveit, Eva Kristin Hansen, Bente Stein Mathisen, Freddy André Øvstegård, Karin Andersen, Terje Breivik, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes.

Forslagsstillerne viser til at Grunnloven gir grunnleggende regler om vårt statsstyre og om grenser for myndighetenes handlefrihet. I tillegg til de menneskerettighetene som opprinnelig fremgikk av Grunnloven, har Stortinget etter hvert innarbeidet bestemmelser om en rekke andre rettigheter samt bestemmelser om plikt for staten til å sikre at vi kan livnære oss av vårt arbeid, vern av miljøet mv. I dag uttrykker Grunnloven viktige verdier som samfunnet bygger på.

Forslagsstillerne viser videre til at allemannsretten ivaretar både retten til å drive friluftsliv og andre formål. I eldre tid var nytteformålet viktigst, og fortsatt benyttes allemannsretten som grunnlag for å sanke sopp og bær, å drive undervisning og visse typer av næringsvirksomhet mv.

Allemannsretten springer ut av århundregammel sedvane i Norge. Ordet betegner retten for enhver til å oppholde seg i naturen uavhengig av hvem som eier grunnen. Allemannsrettens tre hovedelementer er ferdsels-, oppholds- og høstingsrett. Turer til fots og på ski, ridning, sykling, telting, bading, båtliv og plukking av bær og sopp er viktige eksempler. Retten gjelder primært i utmark, men vinterstid også på dyrket mark, inkludert regulerte områder.

Slik den nå er regulert i blant annet friluftslvsloven, har allemannsretten ifølge forslagsstillerne bidratt til å forme oss som samfunn og som enkeltmennesker og til å konstituere vår kultur og vårt hverdagsliv. Forslagsstillerne viser til at bevisstheten om at retten til å bruke naturen gjelder uavhengig av eiendomsrett, også forsterker folks oppfatning av at landet er for alle. De muligheter til ferdsel, opplevelse og høsting som allemannsretten legger til rette for, er svært viktige for mange av oss. Alles rett til å bruke naturen uavhengig av eiendomsrett fremstår som umistelig.

Allemannsretten har etter forslagsstillerne syn bidratt til å utjamne økonomiske forskjeller. For fattigfolk kunne den såkalte uskyldige nyttesretten bety forskjellen mellom liv og død. I vår tid er den ifølge forslagsstillerne et viktig symbol for landets innbyggere som likeverdige. Den bygger på fellesskapet og gir mulighet til å binde folk sammen i gode opplevelser.

Erfaringen viser at allemannsretten godt kan eksistere side om side med eiendomsretten. Mange brukere av allemannsretten er også selv grunneiere og vil derfor ha både forståelse for og stor nytte av den. Men når eiendomsretten har hatt Grunnlovens beskyttelse helt siden 1814 (senere også supplert av internasjonale regler), bør også allemannsretten komme til uttrykk i Grunnloven. I Sverige har kap. 2 § 15 tredje ledd i Regeringsformen

(den sentrale grunnloven) siden 2010 slått fast at «[a]lla ska ha tillgang till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits» i samme paragraf om eiendomsretten.

Naturgrunnlaget må forvaltes på sine egne premiser og med sikte på bevaring for etterslekten. Plikten til å sørge for et slikt vern følger av Grunnloven § 112, og allemannsretten må reguleres og utøves i lys av disse verdiene. Plassering av den foreslåtte bestemmelsen ved siden av § 112 vil bidra til å understreke at allemannsretten fortsatt må utøves hensynsfullt og med tilbørlig varksomhet. Allemannsretten vil fortsatt være begrenset av lovgivning og forskrifter om naturmangfold, vannressurser, motorferdsel og annet. Særregler om båndtvang, bålforbud og restriksjoner ved drikkevann er eksempler på begrensninger av mer lokal karakter.

Som verdi står allemannsretten fjellstøtt i Norge. Men de arealene som står til rådighet for å utøve den, er under press ikke bare i strandsonen og på fjellet, men også ved utviklingen av byer og tettsteder, vei- og jernbanebygging osv. til fellesskapets beste. Allemannsretten er heller ikke i seg selv til hinder for kommersiell bruk av utmark (f.eks. jakt og skogsdrift), og nye bruksmåter presser på.

Sett under ett er både det naturgrunnlaget som allemannsretten forutsetter, og muligheten til å utnytte den, under press. Tiden er etter forslagsstillernes syn derfor inne for å grunnlovfeste allemannsretten. Grunnlovfesting vil verne mot raske og tilfeldige endringer av hovedreglene om allmennhetens ferdsels-, oppholds- og høstingsrett.

Forslaget vil først og fremst innebære en plikt for stat og kommuner til å sørge for at alle lov- og forvaltningsvedtak tar hensyn til allemannsretten og ligger innenfor de grenser som bestemmelsen etablerer. Bestemmelsen må tolkes med utgangspunkt i allemannsrettens sentrale innhold slik det følger av hovedreglene i frilufsloven og annen aktuell lovgivning på vedtakstidspunktet. Nye bestemmelser som vesentlig svekker allemannsrettens innhold i forhold til dette, kan ikke vedtas.

Allemannsrettens detaljerte innhold og betydning har imidlertid variert over tid og som følge av skiftende samfunnsforhold. I Rt. 2005 s. 1985 godtok Høyesterett for eksempel nye bestemmelser om fri fiskerett i ferskvann for barn, men slik at det var en viss mulighet for å sette grenser av hensyn til grunneiere som kan dokumentere vesentlig økonomisk tap. Senere lovgivning vil fortsatt kunne justere allemannsrettens nærmere innhold ut fra skiftende sosiale og miljømessige forutsetninger.

Selv om hovedvekten vil ligge på plikten for stat og kommuner, vil en bestemmelse av denne karakter i siste instans også kunne påberopes for domstolene i tilfelle tvister med grunneiere om for eksempel omfanget av retten til gratis ferdsel eller sanking ikke lar seg løse på annen måte.

Forslagsstillerne mener en klar og enkel formulering som er lik på begge målformer, vil være best.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«Ny § 111 skal lyde:

Allemannsretten skal stå ved lag.

–

Allemannsretten skal stå ved lag.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til at forslaget går ut på å grunnlovfeste allemannsretten gjennom å innføre en ny § 111.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, viser til at forslagsstillerne begrunner forslaget i et ønske om å verne allemannsretten mot raske og tilfeldige endringer av hovedreglene om allmennhetens ferdsels-, oppholds- og høstingsrett. Allemannsretten er helt vesentlig når det kommer til å ivareta retten til å drive friluftsliv og liknende formål. Turer til fots og på ski, sykling, bading, teltning, ridning, innhøsting av bær og sopp, samt å drive undervisning er viktige eksempler på dette.

Flertallet slutter seg til forslagsstillernes vurdering av at allemannsretten som verdi står fjellstøtt i Norge, men at de arealene som står til rådighet for å utøve den er under press. Det gjelder ikke bare strandsonen og på fjellet, men også blant annet ved utbygging av byer, tettsteder og samferdsel. Flertallet mener allemannsretten bidrar til å utjevne sosiale forskjeller.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, viser til at tilgangen til natur og friluftsliv er en viktig del av norsk kultur. Gjennom friluftsliv fremmes nærhet til naturen og forståelse for at vi må ta vare på den. Dette flertallet mener at det er et viktig prinsipp at ferdsel i naturen skal være gratis. Dette flertallet påpeker at naturen har egenverdi, og at grunnlovfesting av allemannsretten vil styrke naturens rettsvern i en tid hvor den norske naturen er under massivt press.

Dette flertallet viser til at det i dag er en økning i antall grunneiere som forsøker å omgå allemannsretten, og at det over hele landet i varierende grad finnes områder som er avskåret fra fri ferdsel. Dette flertallet påpeker at en bestemmelse av denne karakter i siste instans også vil kunne påberopes for domstolene i tilfelle tvister med grunneiere, deriblant om omfanget av retten til gratis ferdsel eller sanking, ikke lar seg løse på annen måte.

Dette flertallet mener at naturgrunnlaget må forvaltes på en måte som sikrer bevaring for kommende generasjoner, og at allemannsretten må reguleres og utøves i lys av enhvers rett til miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Dette flertallet viser til at den foreslåtte bestemmelsen, ved siden av § 112 i Grunnloven, kan bidra til å understreke at allemannsretten fortsatt må utøves hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet.

Dette flertallet påpeker at allemannsretten, selv ved stadfesting i Grunnloven, vil være begrenset av annen lovgivning og forskrifter om for eksempel naturmangfold, vannressurser, motorferdsel og næringsvirksomhet som beitenæringer. Særregler om båndtvang, bålforbud, hensyn til beitenæring eller restriksjoner ved drikkevann kan være begrensninger av lokal karakter.

Dette flertallet viser til at allemannsretten, i motsetning til eiendomsretten, ikke har Grunnlovens beskyttelse, og ser det som riktig og nødvendig at også allemannsretten kommer til uttrykk i Grunnloven.

Dette flertallet viser til at Stortinget har valgt å innarbeide flere rettigheter og plikter i Grunnloven, for eksempel retten til arbeid og retten til miljø.

Dette flertallet anbefaler at forslaget i Dokument 12:8 (2019–2020) om å innføre en ny § 111 bifalles:

«Ny § 111 skal lyde:

Allemannsretten skal stå ved lag.

–

Allemannsretten skal stå ved lag.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet deler forslagsstillerens syn på hovedelementene i allemannsretten: at allemannsretten ivaretar svært viktige formål, at allemannsretten har lange norske tradisjoner, og at allemannsretten står støtt i det norske samfunnet.

Disse medlemmer viser imidlertid til at å grunnlovfeste allemannsretten vil kunne legge begrensninger på den lovgivende og utøvende myndighet. Dis-

se medlemmer er av den oppfatning at det fremsatte forslaget ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjør bestemmelsens rekkevidde, herunder hvilke konstitusjonelle skranker forslaget vil innebære.

Disse medlemmer viser videre til at forslaget også berører forholdet til eiendomsretten, og at de nærmere grensene og implikasjonene forslaget vil innebære, ikke er tilstrekkelig avklart. Disse medlemmer viser til at eiendomsretten, gjennom retten til erstatning om myndighetene eksproprierer privat eiendom, er forankret i Grunnloven § 105. Av paragrafen fremgår det:

«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.»

Disse medlemmer viser videre til at friluftsloven § 11 gir en generell plikt til å opptre varsomt og hensynsfullt for ikke å 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. En grunnlovfesting av allemannsretten vil ikke på samme måte som gjeldende lovverk vekke allemannsretten mot «allemannsplikten» og vil derfor potensielt kunne forrykke balansen mellom dagens regler.

Disse medlemmer vil likevel understreke at allemannsretten etter disse medlemmers syn er sentral og viktig for norsk friluftsliv.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn tilrå at forslaget ikke bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:8 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Dag Terje Andersen, Svein Harberg, Magne Rommetveit, Eva Kristin Hansen, Bente Stein Mathisen, Freddy André Øvstegård, Karin Andersen, Terje Breivik, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes om ny § 111 (grunnlovfesting av allemannsretten) – bifalles.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mai 2024

Peter Frølich

leder

Seher Aydar

ordfører

