

Tillaga til þingsályktunar

um netlög sjávarjarða.

Flm.: Karl Gauti Hjaltason, Ágústa Ágústsdóttir, Bergþór Ólason, Ingibjörg Davíðsdóttir, Nanna Margrét Gunnlaugsdóttir, Þorgrímur Sigmundsson.

Alþingi ályktar að fela atvinnuvegaráðherra að móta tillögur til úrbóta í ljósi þess að margt bendi til þess að réttaróvissa sé fyrir hendi um skilgreiningu netlaga. Ráðherra kanni hvort færa eigi ákvæði 2. kaþítula rekabálks Jónsbókar um afmörkun netlaga aftur inn í lagasafnið. Ráðherra geri Alþingi grein fyrir athugun samkvæmt þessari ályktun á haustþingi 2025.

Greinargerð.

Tillaga þessi var áður lögð fram á 151. löggjafarþingi (857. mál) en náði ekki fram að ganga.

Markmiðið með tillögunni er að kanna hvort réttaróvissa sé fyrir hendi við afmörkun netlaga og að athuga hvort skilgreining á netlögum samkvæmt 2. kaþítula rekabálks Jónsbókar skuli tekin aftur upp í lagasafnið. Með netlögum er átt við þann hluta jarðar sem fylgir henni og er í sjó eða vatni.

Í 2. kaþítula rekabálks Jónsbókar er að finna afmörkun á netlögum í sjó en þar segir: „Allir menn eigu at veiða fyrir utan netlög at ósekju [...]“ Þetta ákvæði hefur verið tekið upp í lagasafnið en í rekabálki er einnig að finna svohljóðandi ákvæði sem ekki hefur verið í lagasafni frá árinu 1919: „En þat eru netlög utast er selnet stendr grunn .XX. möskva djúpt at fjöru ok koma þá upp ór sjá.“ Í fornyrðaskýringum Páls Vídalíns frá 18. öld kemur fram hversu djúpt 20 möskva selnet er. Páll nefnir að í Jónsbókarhandriti standi eftirfarandi: „En þat eru netlög utaz er selnót stendur grunn 20 möskva djúp ath fjöru oc komi þá flár uppúr sjó, þat er fjögra faðma djúp.“ Í öðru handriti stendur: „Það eru netlög utarst, er selnet stendur grunn 20 möskva djúp að fjöru sjóar, og koma þá flár uppúr sjó, en það er 12 álna djúp að fjöru.“ Samkvæmt skýringum Páls Vídalíns lögmanns gefa tólf álnir og fjórir faðmar sömu niðurstöðu eða 6,88 m. Ystu mörk netlaga samkvæmt Jónsbók eru því við tæplega 7 m dýpi á stórstraumsfjöru.

Í 3. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá árinu 1849 er skilgreining á netlögum. Þar segir að netlög séu 60 faðmar frá stórstraumsfjörumáli, en það nemur 112,98 m. Samkvæmt þessu miðar veiðitilskipunin við lengd en ekki dýpi eins og ákvæðið í rekabálki Jónsbókar. Í þessu sambandi má benda á 21. gr. veiðitilskipunarinnar sem felld var brott með lögum nr. 116/1990 en þar kom eftirfarandi fram: „Með þessari tilskipun er allt það aftekið, sem lög hafa verið hingað til um fuglveiði og dýraveiði og selveiði, en allar greinar laganna um fiskveiði og hvalveiði skulu standa óraskaðar.“ Segir í skýringum með 21. gr.: „Það ekkert orð í íslenzku svarar til hins danska orðs: „Jagt“, en orð þetta innibindur ekki, einsog íslenzka orðið „veiði“, í sér fiskiveiði og hvalveiði, þótti nauðsyn að greina til, að öll lagaboð um

fiskveiði og hvalveiði skuli standa óröskuð.“ Því má ætla að afmörkun netlaga í Jónsbók, sem finna mátti á þeim tíma í lagasafninu, hafi ekki fallið brott með lögfestingu tilskipunar um veiði á Íslandi frá 1849.

Í 1. mgr. 4. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, eru netlög jarða skilgreind sem 115 m frá bakka í stöðuvatni. Það viðmið er einnig notað í öðrum lögum og má í þeim efnum nefna lög um beitutekjur, nr. 39/1914, lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, lög um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, jarðalög, nr. 81/2004, lög um fiskrækt, nr. 58/2006, lög um lax- og silungsvæði, nr. 61/2006, lög um fiskeldi, nr. 71/2008, og lög um skeldýrarækt, nr. 90/2011.

Vert er að nefna að eignarrétturinn er friðhelgur og varinn í 72. gr. stjórnarskrárinnar og í 1. gr. 1. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu sem lögfestur var með lögum nr. 62/1994. Þannig er eðli þessara réttinda slíkt að það skiptir sköpum að miðað sé við rétta skilgreiningu á netlögum þegar þau eru mæld.

Fræðimenn hafa einnig fjallað um þessa tvenns konar afmörkun á netlögum og ekki verið á einu máli um hvort miða eigi við lengd eða dýpt. Álit þeirra kemur ekki að öllu leyti heim og saman við fyrrgreinda dóma Hæstaréttar. Í grein sinni „Landamerki fasteigna“ frá árinu 1994 kemst Tryggvi Gunnarsson svo að orði: „Ég hef ekki trú á því að dómstólar færu þá leið að nota regluna um 20 möskva djúpt selnet, m.a. með tilliti til þess hversu órugg slík mörk eru, auk þeirrar þróunar sem orðið hefur á síðari tímum í reglum um afmörkun á netlögum.“ Þá kemst Sigurður Línadal að þeirri niðurstöðu í grein sinni „Fiskveiðilandhelgi Íslands og netlög sjávarjarða“ frá árinu 2004 að óvíst sé hvort Jónsbókarviðmiðun um dýptarmörk netlaga yrði lögð til grundvallar í eignarréttarmáli, m.a. vegna þess að hún væri erfið í framkvæmd. Hugsanlegt væri að dómstólar myndu fremur miða við 115 m fjarlægðarlínu með þeim rökum að dýptarlínan væri fallin úr gildi fyrir fyrnsku. Fjarlægðarlínan væri „í bestu samræmi við réttarþróun síðastliðin 150 ár og fylgdi meginreglu laga“. Í álitinu frá Skúla Magnússyni frá árinu 2001, „Um stjórnskipulega vernd fiskveiðiréttar sjávarjarða“, segir í tengslum við fyrrgreindan Hæstaréttardóm frá árinu 1996 að ótvírætt sé að við ákvörðun netlaga með hliðsjón af fiskveiðirétti landeiganda beri að miða við dýptarreglu Jónsbókar en ekki fjarlægðarreglu veiðitilskipunarinnar og síðari laga. Hvað varðar ýmis önnur mikilvæg réttindi landeiganda innan netlaga gildi hins vegar almennt reglan um 115 m fjarlægð frá stórstraumsfjörumáli.

Í dómum Hæstaréttar hefur verið fjallað um reglu 2. kapítula rekabálks Jónsbókar um netlög. Hér má nefna dóm réttarins frá árinu 1996, á bls. 2532 í dómasafni þess árs. Í því máli var maður ákærður fyrir að hafa lagt grásleppunet sín innan 60 faðma frá stórstraumsfjörumáli og þar með innan netlaga, sbr. 3. gr. fyrrgreindrar tilskipunar frá árinu 1849. Í dóminum segir: „Ákvæði 2. kapítula rekabálks Jónsbókar um afmörkun netlaga, sem miðast við sjávardýpi, hafa heldur ekki verið felld úr gildi með ákvörðun löggjafans, þótt þau hafi hins vegar ekki verið tekin upp í útgáfu lagasafns 1919 og eftir það. Alls er óvíst um, hvert sjávardýpi er á þeim stað, er ákærði lagði net sín.“ Jafnframt reyndi á umrætt ákvæði rekabálks Jónsbókar í dómi Hæstaréttar frá 28. apríl 2005 í máli nr. 455/2004. Þar var maður sakfelldur fyrir fiskveiðibrot með því að hafa veitt grásleppu á óskráðum báti sínum í fiskveiðilandhelgi Íslands, án almenns leyfis til að veiða í atvinnuskyni eða leyfis til grásleppuveiða. Bar ákærði fyrir sig að hann hefði róið í netlögum jarðar með leyfi landeiganda. Í héraðsdómi, sem staðfestur var með skírskotun til forsendna hans af Hæstarétti, kom fram að frá fornu fari hefði verið kveðið á um rétt landeiganda til veiða í netlögum hér á landi. Þá sagði í dóminum: „Í 2. kapítula rekabálks Jónsbókar var tekið fram að allir menn ættu að veiða fyrir utan netlög að ósekju, en það væri netlög yst, er selnót staði grunn 20 möskva djúp að fjöru og kæmu

þá flár upp úr sjó. Nýjustu ákvæði í íslenskum lögum um netlög er að finna í lögum nr. 81/2004 en samkvæmt 2. gr. þeirra merkja netlög í þeim vatnsbotn 115 m út frá bakka stöðuvatns sem landareign liggur að, svo og sjávarbotn 115 m út frá stórstraumsfjöruborði landareignarinnar. Í dóminum sagði einnig: „Þótt þannig sé ekki skýrt í lögum hvort fasteignareigendur eigi allar sömu heimildir í netlögum og á landinu fyrir ofan og hvort réttur þeirra til veiði sjávarfiska skuli miðast við fjarlægð frá landi eða sjávardýpi, verði að líta til þess að ekki liggi fyrir að ákærði hafi veitt grásleppuna á meira dýpi en tekið er fram í 2. kapítula rekabálks Jónsbókar. Verður hér miðað við ákvæði kapítulans um að landeigandi eigi veiðir allar í netlögum og í fjörunni.“ Þrátt fyrir réttindi landeiganda í netlögum samkvæmt þessu komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að löggjafanum væri heimilt að vernda nytjastofna í fiskveiðilandhelginni og stuðla að hagkvæmri nýtingu þeirra með því að banna landeigendum veiðar úr þeim innan netlaga sem utan nema með sérstöku leyfi. Þannig hefur Hæstiréttur a.m.k. tvívegis stuðst við skilgreininguna sem fram kemur í 2. kapítula rekabálks Jónsbókar en ákvæði hans hafa af einhverjum sökum ekki verið tekin upp í lagasafnið síðan árið 1919.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um umgengni um nytjastofna sjávar, lögum um stjórn fiskveiða og lögum um veiðigjald (272. mál á 146. löggjafarþingi) sagði að við kynningu frumvarpsins hefðu komið fram sjónarmið um að réttur eiganda sjávarjarða til nýtingar sjávargróðurs skyldi ekki afmarkast af lengd heldur dýptarreglu Jónsbókar. Hins vegar hefði ekki verið talin þörf á að skrifa út afmörkun netlaga sjávarjarða í frumvarpinu, annars vegar þar sem óþarfi væri að skilgreina netlög víða í lögum og hins vegar þar sem ekki væri óeðlilegt að dómstólar leystu úr þeirri réttaróvissu sem haldið væri fram að væri fyrir hendi. Loks sagði í greinargerðinni að skilningur ráðuneytisins væri að einkaheimildir landeiganda takmörkuðust við þau netlög sem greind væru í jarðalögum, nr. 81/2004, en þar er stuðst við 115 m fjarlægð frá bakka stöðuvatns eða stórstraumsfjöruborði landareignar. Frumvarpið var samþykkt og varð að lögum nr. 49/2017.

Með hliðsjón af framangreindu telja flutningsmenn þessarar tillögu tilefni til að fela ráðherra að móta tillögur til úrbóta í ljósi þeirrar réttaróvissu sem virðist vera fyrir hendi um afmörkun netlaga. Þá hefur Hæstiréttur lagt til grundvallar afmörkun sem er í 2. kapítula rekabálks Jónsbókar en hefur verið felld úr lagasafni. Verði talið að réttaróvissa sé fyrir hendi er lagt til að ráðherra verði falið að móta tillögur til úrbóta og kanna sérstaklega hvort taka skuli aftur upp í lagasafnið ákvæði 2. kapítula rekabálks Jónsbókar um afmörkun netlaga sem var í lagasafni fram til ársins 1919. Er þá haft í huga að byggt hefur verið á því í dómum Hæstaréttar og í skrifum fræðimanna að umrædd ákvæði Jónsbókar hafi ekki verið felld úr gildi með lögum. Ráðherra geri Alþingi grein fyrir athugun samkvæmt þessari ályktun á haustþingi 2025.