



ÚLFLJÓTUR

VEFRIT

Eru almenningar stöðuvatna þjóðlendur?*

Eftir Víði Smára Petersen, dósent við lagadeild Háskóla Íslands.

Efnisyfirlit

1 Inngangur.....	3
2 Almennningar stöðuvatna og vatnalög.....	3
3 Aðdragandi laga nr. 34/2020	5
4 Almennar reglur um sönnun eignarréttar og aðdragandi þjóðlendulaga.....	6
5 Afstaða þjóðlendulaga til almenninga stöðuvatna.....	7
6 Eru almenningar stöðuvatna landsvæði í skilningi þjóðlendulaga?	8
7 Eru almenningar stöðuvatna landsréttindi eða hlunnindi?	9
8 Gætu almenningar stöðuvatna talist þjóðareign?	10
9 Niðurstöður.....	11
Heimildaskrá	13
Dómaskrá.....	13

* Grein þessi hefur verið ritrýnd og staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt reglum Vefrits Úlflióts.

Ágrip

Í þessum greinarstúf verða færð rök fyrir því að verulegur vafi sé uppi um það hvort almenningar stöðuvatna falli undir þjóðlenduþugtak þjóðlendulaga, öfugt við það sem var gengið út frá í nýlegum úrskurði óbyggðanefndar og athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 34/2020 um breytingu á þjóðlendulögum. Af þeim sökum þurfi mögulega að huga að breytingum á núgildandi lögum, standi vilji löggjafans til þess að fella þessa almenninga undir þjóðlenduþugtakið.

Abstract

In this article I argue that it is very uncertain whether lake commons (and lake bed commons) fall under the concept of public land under the 1998 Wasteland Act, contrary to what has been assumed by the Wasteland Commission and the Explanatory Notes that were attached to the bill which became Act no. 34/2020. For these reasons it may be necessary to change the law, if the legislature wants to define lake commons as public land.

1 Inngangur

Með lögum nr. 34/2020 um breytingu á lögum nr. 58/1998 um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta (hér eftir „**þjóðlendulög**“) var óbyggðanefnd veitt sérstök heimild til að taka til meðferðar almenninga stöðuvatna á landinu öllu, sbr. 7. mgr. 10. gr. og 2. mgr. 10. gr. a. þjóðlendulaga. Líkt og fjallað er um í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 34/2020 hefur íslenska ríkið ekki sett fram sérstakar kröfur um þjóðlendum í almenningum stöðuvatna í þeim landshlutum þar sem óbyggðanefnd hefur lokið málsmeðferð og hafa þeir því ekki verið úrskurðaðir þjóðlendum. Í frumvarpinu er jafnframt fullyrt að „almenningar stöðuvatna teljist að jafnaði til landsvæða utan eignarlanda í skilningi 1. gr. laga nr. 58/1998 og eigi því að falla í flokk þjóðlendna samkvæmt lögunum, nema þar hafi sérstaklega stofnast til eignarréttinda, svo sem á grundvelli hefðar, sbr. lög um hefð, nr. 46/1905.“¹ Sambærilegar fullyrðingar er að finna í *úrskurði óbyggðanefndar frá 15. ágúst 2019 í máli nr. 4/2018*, eins og nánar verður rakið í 3. kafla.

Ekki var farin sú leið að slá því föstu með lagasetningu að almenningar stöðuvatna væru þjóðlendum. Í staðinn var lögfest sérstök heimild fyrir óbyggðanefnd til að fjalla heildstætt um þá á landsvísu.² Þegar þetta er ritað er óvíst hvenær óbyggðanefnd tekur almenninga stöðuvatna til meðferðar.

Í þessum greinarstúf verða færð rök fyrir því að ekki sé ótvírætt að almenningar stöðuvatna falli undir þjóðlendumhugtak þjóðlendulaga, öfugt við það sem gengið er út frá í framangreindum úrskurði óbyggðanefndar og athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 34/2020. Af þeim sökum þurfi mögulega að huga að breytingum á núgildandi lögum, standi vilji löggjafans til þess að fella þessa almenninga undir þjóðlendumhugtakið.

2 Almennningar stöðuvatna og vatnalög

Í íslenskum rétti tíðkaðist, a.m.k. fyrir gildistöku þjóðlendulaga, að flokka almenninga í þrjá flokka, þ.e. landalmenninga (eigendalaus landsvæði á þurrlendi), hafalmenninga (hafsvæði utan við netlög í sjó) og almenninga stöðuvatna (svæði utan netlaga í stöðuvötnum).³ Eftir gildistöku þjóðlendulaga er óumdeilanlegt að landalmenningar heyra sögunni til, enda teljast þeir nú þjóðlendum sem eru í eigu íslenska ríkisins. Hinir gömlu „landalmenningar“ eru því ekki lengur eigendalausir.

¹ Þskj. 360 – 317. mál, 150. löggjafarþing 2019–2020, bls. 12.

² Þskj. 360 – 317. mál, 150. löggjafarþing 2019–2020, bls. 13.

³ Þorgeir Örlygsson: „Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti“, bls. 25–26.

Almenningar stöðuvatna eru skilgreindir í 1. tölulið 4. mgr. 1. gr. vatnalaga nr. 15/1923 sem sá hluti vatns „sem liggur fyrir utan netlög landareigna“, en með netlögum er átt við vatnsbotn 115 metra út frá bakka stöðuvatns eða vatnsfalls sem fasteign liggur að, sbr. 17. tölulið lagaákvæðisins.

Til einföldunar má segja að eignarréttur í stöðuvötnum á grundvelli vatnalaga sé þrískiptur. Í *fyrsta lagi* er um að ræða eignarrétt að landinu sem liggur að stöðuvatninu. Vatnalögin fjalla í sjálfu sér ekki um þennan þátt eignarréttarins, heldur fer hann eftir almennum reglum. Eignarrétti að landinu fylgir réttur til hagnýtingar þess vatns sem liggur að landinu, en í 1. mgr. 2. gr. vatnalaga segir að landareign hverri, þ.m.t. þjóðlendu, fylgi réttur til umráða og hagnýtingar á því vatni, straumvatni eða stöðuvatni, sem á henni er á þann hátt sem lögin heimila.⁴

Í *öðru lagi* segir í 1. mgr. 4. gr. vatnalaga að liggi landareign að stöðuvatni fylgi vatnsbotn þeim bakka, er hann verður talinn áframhald af, 115 metra út í vatn (netlög). Þetta þýðir að landeigandi á *eignarrétt* að vatnsbotni innan netlaga landareignar sinnar. Þótt varanleg breyting verði á vatnsbotni breytast netlög ekki, sbr. 6. mgr. 4. gr. laganna. Er það í samræmi við þá meginreglu vatnalaga að merki skulu vera hin sömu og þau voru til forna, sbr. 2. mgr. 3. gr., sbr. og 7. gr. vatnalaga. Fyrir gildistöku vatnalaga naut ekki við ákvæða í lögum sem kváðu beinlínis á um eignarrétt manna yfir botni stöðuvatna, sbr. *H 1981:182 (Mývatnsbotn)*. Þau verðmæti sem finnast í netlögum stöðuvatns eru eign fasteignareiganda með sama hætti og önnur náttúruleg gæði fasteignarinnar.⁵

Í *þriðja lagi* tekur almenningur stöðuvatns við af netlögum. Ef stöðuvatn er minna en 230 metrar á breidd er enginn almenningur í stöðuvatninu, heldur ræður miðlína eignarrétti milli þeirra sem land eiga á móti hvor öðrum, sbr. 2. mgr. 4. gr. vatnalaga. Vatn verður því að vera breiðara en 230 metrar til þess að þar sé almenningur. Fasteignareigendur fara ekki með beinan eignarrétt að vatnsbotni í almenningi stöðuvatna, eins og ráða má af fyrirnefndum *H 1981:182 (Mývatnsbotn)*.⁶ Þeim sem land eiga að stöðuvatni er þó einum heimil veiði dýra og ferskvatnsfiska í almenningnum, sbr. 6. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, og 6. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Almenningar stöðuvatna eru því svokallaðir lokaðir almenningar, þar sem aðeins tilteknum hópi manna er veittur réttur til aðgangs og/eða hagnýtingar innan almenningsins.⁷

⁴ Sjá nánari umfjöllun um hagnýtingarrétt vatnalaga í Víðir Smári Petersen, „Sérstaða vatnsréttinda“, bls. 101-110.

⁵ Þorgeir Örlygsson, „Um eignarhald á landi og náttúruauðlindum“, bls. 552.

⁶ Sjá einnig athugasemdir með 4. gr. frumvarps þess er síðar varð að vatnalögum. Alþt. 1921, A-deild, bls. 181.

⁷ Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignarréttur I*, bls. 280.

3 Aðdragandi laga nr. 34/2020

Í grein sinni *Hvernig á að standa að „verklokum“?* frá 2018 fjallaði Karl Axelsson um það hvort tilefni væri til að gera breytingar á lagaumhverfi þjóðlendna þegar málsmeðferð væri lokið vegna hefðbundins lands, en útaf stæðu þá fasteignir og fasteignarréttindi sérstaks eðlis, svo sem eyjar, hólmar og sker við Íslandsstrendur, almenningar stöðuvatna og mögulega fleiri sambærileg tilvik.⁸ Í tilviki almenninga stöðuvatna benti Karl á að engin dæmi væru um það við meðferð þjóðlendumála að lýst hafi verið sérstökum kröfum í þá. Í greininni er ekki komist að þeirri niðurstöðu að almenningar stöðuvatna teljist til þjóðlendna, heldur er þar bent á að þótt almenningar stöðuvatna séu ekki undirorpnir beinum eignarráðum eigenda aðliggjandi fasteigna þá séu þeir ekki sjálfkrafa þjóðlendum í lagalegum skilningi. Leggur Karl til tiltekna málsmeðferð til að skera úr um eignarréttarlega stöðu almenninga stöðuvatna.⁹

Í fyrrnefndum *úrskurði óbyggðanefndar frá 15. ágúst 2019 í máli nr. 4/2018 (Fjalllendi milli Elliða og Lágafells auk Baulárvalla)* er að finna sambærilega umfjöllun, en þar er þó gengið lengra en í grein Karls. Í úrskurðinum er bent á að óbyggðanefnd hafi ekki úrskurðað sérstaklega um eignarréttarlega stöðu almenninga stöðuvatna, en það réðist aðallega af því að íslenska ríkið hefði ekki hagað kröfugerð sinni með þeim hætti. Í þeim tilvikum þar sem stöðuvötn hefðu í heild eða að hluta verið innan marka þjóðlendumkrafa hefði málatilbúnaður ríkisins ekki lotið sérstaklega að almenningum þeirra heldur byggst á því að vötnin væru, ýmist að hluta eða í heild, innan stærri svæða sem væru þjóðlendum á öðrum grundvelli. Í úrskurðinum er aftur á móti fullyrt að almenningar stöðuvatna teljist þjóðlendum í skilningi þjóðlendulaga, en á bls. 171-172 í úrskurðinum segir (áherslur höfundar):

„Af athugasemdum við 4. gr. frumvarps sem varð að vatnalögum, nr. 15/1923, verður ótvírætt ráðið að gengið hafi verið út frá því að aðliggjandi fasteignir næðu ekki lengra út í stöðuvötn en næmi netlögnum. Niðurstaða dóms Hæstaréttar sem birtur er á bls. 182 í dómasafni réttarins 1981 (Mývatnsbotn) er í samræmi við þetta. [...] Samkvæmt þessu verður að telja að almenningar stöðuvatna teljist að jafnaði til landsvæða utan eignarlanda í skilningi 1. gr. þjóðlendulaga og eigi því að falla í flokk þjóðlendna samkvæmt lögnum, **enda verður að telja að landsvæði í þessum skilningi geti bæði átt við um vatn og þurrlendi**. Ekki verður þó útilokað fyrir fram að í einstökum tilvikum kunni að hafa stofnast til beinna eignarréttinda á slíkum svæðum, t.d. á grundvelli hefðar.“

Rök óbyggðanefndar fyrir þeirri niðurstöðu að almenningar stöðuvatna teljist til „landsvæða utan eignarlanda“ í skilningi þjóðlendulaga virðast vera tvíþætt. Annars vegar þau að

⁸ Karl Axelsson, „Hvernig á að standa að „verklokum“? Hugleiðingar um málsmeðferð í þjóðlendumálum“, bls. 196.

⁹ Karl Axelsson, „Hvernig á að standa að „verklokum“? Hugleiðingar um málsmeðferð í þjóðlendumálum“, bls. 209.

almenningar stöðuvatna lúti ekki eignarráðum aðliggjandi landeigenda á grundvelli vatnalaga og hins vegar að hugtakið „landsvæði“ geti átt við bæði um vatn og þurrlandi.

Í fyrrnefndum úrskurði óbyggðanefndar segir síðan að lokum um þetta atriði að sjónarmið um jafnræði mæli gegn því að úrskurðað yrði um þjóðlendu í umræddu máli, án þess að aðrir almenningar stöðuvatna myndu sæta sams konar málsmeðferð og rannsókn. Segir síðan: „Að teknu tilliti til þessara atriða er að mati óbyggðanefndar eðlilegra að úrlausn um almenninga stöðuvatna á landinu fari eftir atvikum fram með heildstæðum hætti síðar og í ljósi þess hvernig þjóðlendulög hafa hingað til verið framkvæmd að þessu leyti kynni lagabreyting, þar sem tekin væru af tvímæli um afstöðu löggjafans til þessa, að vera æskilegur undanfari þeirrar vinnu.“

Af athugasemdum með frumvarpi því er síðar varð að lögum nr. 34/2020 er ljóst að lagasetningin var hugsuð sem viðbragð við umræddum úrskurði óbyggðanefndar í máli nr. 4/2018. Sérstaklega er fjallað um úrskurðinn í athugasemdum með 4. gr. frumvarpsins og segir að af honum verði sú ályktun dregin að ekki fái úrlausn um eignarréttarlega stöðu almenninga stöðuvatna á grundvelli þjóðlendulaga „nema óbyggðanefnd verði fengin lagaheimild til að fjalla heildstætt um þá á landsvísu.“¹⁰ Er nú mælt fyrir um það í 7. mgr. 10. gr., sbr. og 2. mgr. 10. gr. a. þjóðlendulaga, að nefndin geti tekið almenninga stöðuvatna sérstaklega til meðferðar á landinu öllu í samræmi við málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 10. gr. a. laganna.

4 Almennar reglur um sönnun eignarréttar og aðdragandi þjóðlendulaga

Sú regla hefur mótast hér á landi að sá sem telur til eignarréttar verður að færa fram heimildir fyrir þeim rétti sínum.¹¹ Engar sérstakar reglur gilda að þessu leyti um eignartilkall íslenska ríkisins. Íslenska ríkið er þar af leiðandi ekki sjálfkrafa eigandi eigendalausra verðmæta, heldur verður það, eins og aðrir, að færa fram heimildir fyrir eignartilkalli sínu.¹²

Þessa meginreglu má rekja allt aftur til dóms Landsyfirréttarins 21. júlí 1873 í svokölluðu Vilborgarkotsmáli þar sem sagði: „Því hér á landi á eigi konungur það land, er enginn finnst eigandi að, heldur er það almenningur, og fylgir þeim reglum, er um það gilda.“ Í *H 1955:108 (Landmannaafréttur I)* var hafnað kröfum hreppsfélaga að Landmannaafrétti í Rangárvallasýslu um viðurkenningu á beinum eignarrétti yfir landsvæðinu. Taldi Hæstiréttur að hreppsfélögunum hefði ekki tekist að sanna að unnist hefði eignarhefð á landsvæðinu. Í fyrrnefndum *H 1981:182 (Mývatnsbotn)*, sem féll 19. febrúar 1981, höfðuðu landeigendur við Mývatn dómsmál gegn íslenska ríkinu og hreppsnefnd Skútustaðahrepps og kröfðust

¹⁰ Þskj. 360 – 317. mál, 150. löggjafarþing 2019-2020, bls. 13.

¹¹ Sjá nánar t.d. Valgerður Sólnes: „Sönnunarfærsla í eignarréttarmálum“, bls. 337.

¹² Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignaréttur I*, bls. 273.

viðurkenningar á því að þeir ættu botn Mývatns og botnsverðmæti öll utan netlaga í sameign. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að í vatnalögum væri ekki lýst yfir eignarrétti landeigenda að vatnsbotni utan netlaga og voru stefndu því sýknaðir af kröfum landeigenda. Sagði einnig í dóminum: „Hins vegar verður að telja, að handhafar ríkisvalds, sem til þess eru bærir, geti í skjóli valdheimilda sinna ráðið meðferð og nýtingu botns Mývatns og botnsverðmæta utan netlaga [...]“

Síðar sama ár, eða 28. desember 1981, féll *H 1981:1584 (Landmannaafréttur II)*, en málið höfðaði íslenska ríkið til viðurkenningar á eignarrétti þess yfir Landmannaafrétti. Meirihluti Hæstaréttar sagði í dómi sínum: „Alþingi hefur ekki sett lög um þetta efni, þó að það hefði verið eðlileg leið til að fá ákvörðun handhafa ríkisvalds um málefnið.“ Taldi meirihlutinn að íslenska ríkið hefði ekki fært fram fullnægjandi röksemdir fyrir eignartilkalli sínu, en síðan sagði, með sambærilegum hætti og í málinu um Mývatnsbotn, að handhafar ríkisvaldsins, sem til þess væru bærir, gætu „í skjóli valdheimilda sinna sett reglur um meðferð og nýtingu landsvæðis þess, sem hér er um að ræða [...]“ Kröfum íslenska ríkisins um viðurkenningu á beinum eignarrétti að landsvæðinu var því hafnað.¹³

5 Afstaða þjóðlendlaga til almenninga stöðuvatna

Í kjölfar *H 1981:1584 (Landmannaafréttur II)* var af hálfu þáverandi fjármálaráðherra hugað að því hvort og þá með hvaða hætti rétt væri að standa að lagasetningu um eignarhald á þeim landsvæðum sem teldust falla í flokka almenninga og afrétta. Líkt og rakið er í almennum athugasemdum með frumvarpi því er varð að þjóðlendlögum leiddi þetta til skipunar þriggja manna nefndar á árinu 1984 sem var falið að gera drög að frumvarpi um þetta efni.¹⁴

Þjóðlendlögin urðu afrakstur þessarar vinnu og voru þau lögfest með það að markmiði að lýsa yfir eignarrétti íslenska ríkisins að eigendalausum landsvæðum. Þannig er íslenska ríkið eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti, sbr. 2. gr. þjóðlendlaga. Af athugasemdum með frumvarpi því er varð að þjóðlendlögum má ráða að þeim hafi fyrst og fremst verið ætlað að bregðast við *H 1981:1584 (Landmannaafréttur II)*, en ekki *H 1981:182 (Mývatnsbotn)*. Í frumvarpinu er á einum stað minnst á dóminn um Mývatnsbotn, og þá eingöngu í almennu samhengi.¹⁵

Það sem styrkir enn frekar þá ályktun að löggjafinn hafi ekki ætlað sér að bregðast sérstaklega við dóminum um Mývatnsbotn er að engar efnisbreytingar voru gerðar á

¹³ Sjá einnig umfjöllun um þennan aðdraganda að setningu þjóðlendlaga í Karl Axelsson og Þorgeir Örlygsson: „Eignarréttur í aldarspegli“, bls. 316-318.

¹⁴ Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2596-2597.

¹⁵ Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2610.

vatnalögum við gildistöku þjóðlendlaga. Þannig er hvergi í vatnalögum lýst yfir sérstökum eignarrétti íslenska ríkisins að vatnsbotni utan netlaga, þ.e. í almenningum. Þvert á móti má af 2. gr. vatnalaga ráða að sömu reglur eigi að gilda um eignarrétt eignarlanda og þjóðlendna þegar kemur að vatnsréttindum. Þar segir (áhersla höfundar): „Landareign hverri, **þ.m.t. þjóðlendu**, fylgir réttur til umráða og hagnýtingar á því vatni [...] sem á henni er á þann hátt sem lög þessi heimila.“ Íslenska ríkið nýtur því enngar eignarréttarlegrar sérstöðu samkvæmt vatnalögum og hafa verið færð rök fyrir því að ríkið njóti sama hagnýtingarréttar vatns í þjóðlendu eins og landeigendur í eignarlöndum.¹⁶

Þá er í þjóðlendlögum ekki minnst á stöðuvötn eða almenninga stöðuvatna. Í lögnum er t.d. ekki að finna hugtakið netlög, sem er þýðingarmesta hugtak eignarréttarins í tilviki stöðuvatna. Þá er engin sérstök umfjöllun um þessi atriði í athugasemdum með frumvarpi því er varð að þjóðlendlögum. Í frumvarpinu er aðeins á einum stað minnst á almenninga stöðuvatna, en þar segir (áherslur höfundar):

Löggjöf okkar hefur allt frá tíma Grágásar haft að geyma ákvæði um almenninga. Almenningar geta verið þrenns konar lögum samkvæmt, þ.e. landalmenningar, hafalmenningar og **almenningar í stöðuvötnum**. Í þessari umfjöllun skipta *landalmenningar* fyrst og fremst máli.¹⁷

Framangreind umfjöllun bendir nokkuð eindregið til þess að lögnum hafi eingöngu verið ætlað að taka til landalmenninga. Sú afstaða hefur einnig birst hjá fræðimönnum, sbr. eftirfarandi umfjöllun Þorgeirs Örlygssonar um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti: „Eftir gildistöku þjóðll. nr. 58/1998, er [...] ljóst, að almenningar á landi hafa horfið úr sögunni, en áfram eru við lýði almenningar stöðuvatna og hafalmenningar.“¹⁸

Til að draga framangreint saman þá er sú forsenda óbyggðanefndar í máli nr. 4/2018 í sjálfu sér rétt, að almenningar stöðuvatna fylgi ekki eignarrétti landeiganda á grundvelli vatnalaga, en á sama tíma kemur hvorki fram í vatnalögum né þjóðlendlögum að íslenska ríkið njóti sérstakra réttinda í almenningum stöðuvatna. Þá bendir ekkert til þess að löggjafinn hafi ætlað sér að láta þjóðlendlögin ná til almenninga í stöðuvötnum. Virðast lögskýringargögn einmitt benda til þess að lögin hafi *ekki* átt að taka til þeirra.

6 Eru almenningar stöðuvatna landsvæði í skilningi þjóðlendlaga?

Önnur meginröksemd óbyggðanefndar fyrir því að almenningar stöðuvatna teljist til þjóðlendna er að „landsvæði“ í skilningi 1. gr. þjóðlendlaga geti bæði átt við um vatn og þurrlandi. Ekki

¹⁶ Víðir Smári Petersen: „Sérstaða vatnsréttinda“, bls. 108-109.

¹⁷ Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 2602.

¹⁸ Þorgeir Örlygsson: „Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti“, bls. 25-26.

eru færð sérstök rök fyrir þessari ályktun, en hún er í sjálfu sér ekki ósannfærandi við fyrstu sýn. Ef stöðuvatn þurrkast upp eða minnkar frá því sem áður var, verður vatnsbotninn sjálfkrafa að landi. Vatnsbotn er því land í einhverjum skilningi, enda um að ræða yfirborð jarðar.

Á hinn bóginn telst það vart í samræmi við almenna málvenju að setja samasemmerki á milli orðanna land og vatnsbotn. Þannig er orðið „land“ skilgreint í Orðabók Menningarsjóðs frá 1983 sem „þurrlendi“. Einnig segir í orðabókinni að orðið sé notað um árbakka, vatnsbakka eða strönd, en hvergi kemur fram að orðið megi nota t.d. um vatns- eða hafsbotn.¹⁹ Þá segir í Íslenskri nútímamálsorðabók Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum að orðið land sé „þurrlendi jarðar“.²⁰

Þá er í vatnalögum gerður skýr greinarmunur annars vegar á þurrlendi (landsvæði/landi) og hins vegar vatnsbotninum, eins og áður er rakið. Vatnsbotninn tekur við af bakka stöðuvatns, eins og ráða má af 1. mgr. 4. gr. vatnalaga og skilgreiningu hugtaksins netlög í 17. tölulið 4. mgr. 1. gr. laganna. Einnig er gerður skýr greinarmunur á þessum hugtökum í gildissviðsákvæði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, þar sem segir að lögini taki til „auðlinda í jörðu í **landi**, í **botni vatnsfalla og stöðuvatna** og í sjávarbotni innan netlaga“ (áherslur höfundar).

Loks skal nefnt að hugtakið fasteign er almennt skilgreint sem afmarkaður hluti *lands*, ásamt lífrænum og ólífrænum hlutum þess, réttindum sem því fylgja og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt, sbr. t.d. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Vatnsbotnar hafa í framkvæmd ekki verið skráðir sem sérstakar fasteignir í fasteignaskrá. Á þetta er m.a. bent í *H 451/1998* þar sem fram kemur að Haffjarðará og Oddastaðavatn séu einu vatnasvæði landsins sem séu metin í fasteignaskrá sem sjálfstæðar fasteignir. Annars hafi ár eða vötn verið skráð og metin með „aðliggjandi landareignum“.

Með vísan til framangreinds er sú fullyrðing óbyggðanefndar, að hugtakið „landsvæði“ í þjóðlendulögum geti tekið til vatnsbotns, að mati höfundar háð umtalsverðum vafa.

7 Eru almenningar stöðuvatna landsréttindi eða hlunnindi?

Því má velta upp hvort almenningar stöðuvatna geti talist til „landsréttinda og hlunninda“ í skilningi þjóðlendulaga, en í 1. mgr. 2. gr. laganna er því lýst yfir að íslenska ríkið sé eigandi „hvers konar“ landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Skýra þyrfti þessi hugtök með nokkuð rúmum hætti ef vatnsbotn utan netlaga ætti að falla þar undir. Þótt hvorki sé ljóst af lögnum né lögskýringargögnum hvaða merkingu eigi að leggja í

¹⁹ *Orðabók Menningarsjóðs* (1983), bls. 554.

²⁰ Sjá hér (sótt síðast 24. júní 2021): <https://islenskordabok.arnastofnun.is/ord/25469>.

hugtökin landsréttindi og hlunnindi þykir nærri lagi að skýra þau þannig að um sé að ræða þau réttindi sem *venjulega* fylgja fasteignum, sbr. til hliðsjónar orðskýringu hugtaksins „hlunnindi“ í 10. mgr. 2. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Þar sem almenningar stöðuvatna fylgja að meginreglu ekki eignarrétti fasteignareiganda er ólíklegt að þeir teldust falla undir hugtökin landsréttindi eða hlunnindi í skilningi þjóðlendulaga.

Í öllu falli er ljóst að féllu almenningar stöðuvatna undir hugtökin hefði það eingöngu þýðingu í *þjóðlendum*, enda er sérstaklega tekið fram í 1. mgr. 2. gr. þjóðlendulaga að eignarréttartilkall íslenska ríkisins nái einungis til landsréttinda og hlunninda í *þjóðlendum*. Ákvæðið getur því ekki tekið til almenninga stöðuvatna í *eignarlöndum*.²¹

8 Gætu almenningar stöðuvatna talist þjóðareign?

Á nýliðnu löggjafarþingi lagði forsætisráðherra fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, en frumvarpið var ekki afgreitt fyrir þinglok.²² Þar var lagt til að 1. málslíður 2. mgr. 80. gr. stjórnarskrárinnar hljóðaði svo:

„Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign.“

Ekki er ætlunin að ráðast hér í ítarlega greiningu á hugtakinu þjóðareign, en í athugasemdum frumvarpsins kom fram að um væri að ræða „sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar.“²³ Sérkenni þjóðareignarréttarins felist í að enginn getur fengið þau gæði sem teljist til þjóðareignar eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og þar með girt fyrir að aðrir aðilar geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð.²⁴ Þótt ekki hafi í athugasemdum með frumvarpinu verið sérstaklega minnst á eignarrétt í almenningum stöðuvatna er ljóst að þjóðareignarhugtakinu var ætlað að ná utan um allar auðlindir sem ekki væru háðar einkaeignarrétti.²⁵ Með öðrum orðum var gert ráð fyrir að engar náttúruauðlindir yrðu eigendalausar – þær yrðu annaðhvort háðar hefðbundnum einkaeignarrétti eða féllu undir þjóðareignarhugtakið.

Ef breytingar á stjórnarskránni af fyrrgreindum toga ná fram að ganga, þ.e. að hugtakið þjóðareign verði kynnt til sögunnar og það hafi þá merkingu sem lögð var til grundvallar í

²¹ Sjá sambærilega ábendingu í Víðir Smári Petersen: „Sérstaða vatnsréttinda“, bls. 110, þar sem fram kemur að þjóðlendulögin gildi aðeins um réttarstöðu íslenska ríkisins í þjóðlendum og svari ekki þeirri spurningu hver fari með vatnsréttindi í eignarlöndum þegar hagnýtingarheimildum landeiganda sleppir.

²² Þskj. 787 – 466. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021.

²³ Þskj. 787 – 466. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021, bls. 30.

²⁴ Þskj. 787 – 466. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021, bls. 30.

²⁵ Þskj. 787 – 466. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021, bls. 70.

áður nefndu frumvarpi forsætisráðherra, eru allar líkur á því að almenningar stöðuvatna, sem ekki eru háðir einkaeignarrétti, komi til með að teljast til þjóðareignar. Í það minnsta munu þær auðlindir sem þar er að finna teljast til þjóðareignar og slíkt ætti að tryggja hagsmuni íslenska ríkisins með fullnægjandi hætti, enda hefur önnur nýting en auðlindanýting takmarkaða þýðingu í almenningum stöðuvatna.

Óbyggðanefnd hefur ekki það hlutverk að skera úr um mörk einkaeignarréttar og þjóðareignar, heldur mörk *þjóðlendna* og eignarlands, sbr. a. lið 7. gr. þjóðlendulaga. Það að verðmæti teljist þjóðareign á því ekki að hafa sérstaka þýðingu fyrir rannsóknir og niðurstöður nefndarinnar.

9 Niðurstöður

Hér að framan hafa verið færð rök fyrir því að verulegur vafi sé uppi um það hvort almenningar stöðuvatna falli undir þjóðlendu hugtak þjóðlendulaga. Hugtakið land/landsvæði hefur lögfræðilega þýðingu og jafnframt merkingu út frá almennum málskilningi, en bæði þessi sjónarhorn virðast styðja að þjóðlendu hugtakið taki *ekki* til vatnsbotna innan almenninga stöðuvatna. Þannig er í vatnalögum, og auðlindalögum nr. 57/1998, gerður skýr greinarmunur á annars vegar landi og hins vegar vatnsbotni. Í orðabókum tekur hugtakið „land“ aðeins til þess hluta yfirborðs jarðar sem er á *þurrlandi*. Ályktun óbyggðanefndar um að „landsvæði“ í skilningi þjóðlendulaga geti bæði átt við um vatn og þurrlandi er því hæpin. Þessu til frekari stuðnings má benda á að hvorki kemur fram í vatnalögum né þjóðlendulögum að íslenska ríkið njóti sérstakra réttinda í almenningum stöðuvatna. Þá virðist það ekki hafa verið ætlun löggjafans við gildistöku þjóðlendulaga að lögin næðu yfir stöðuvötn, hvað þá almenninga í þeim vötnum. Sú staðreynd að íslenska ríkið hefur ekki gert kröfu um eignarrétt að almenningum stöðuvatna bendir einnig til þess að ríkið hafi ekki talið sig eiga sérstakt tilkall til þeirra.

Í kafla 7 var því velt upp hvort almenningar stöðuvatna gætu talist til landsréttinda eða hlunninda í skilningi 1. mgr. 2. gr. þjóðlendulaga. Slíkt krefðist nokkuð rúmrar skýringar á umræddum hugtökum, auk þess sem það myndi eingöngu þýða að almenningar stöðuvatna *í þjóðlendum* féllu undir hugtakið.

Sú meginregla er ótvíræð í íslenskum rétti að sá sem telur til eignarréttar verður að færa fram heimildir fyrir þeim rétti sínum. Í ljósi meginreglunnar verður að gera þá kröfu að yfirlýsing í lögum um eignarrétt íslenska ríkisins sé ótvíræð og af þeim sökum ætti ekki að veita orðum og hugtökum rýmri merkingu en leiðir af hefðbundinni skýringu þeirra. Samkvæmt þessu er eðlilegt að mati höfundar, þótt ekki væri nema til öryggis, að lýsa yfir eignarrétti

Íslenska ríkisins að almenningum stöðuvatna, nema aðrir geti sannað eignarréttarlegt tilkall sitt til þessara svæða með hefðbundnum hætti. Þess má geta að Íslenska ríkið hefur áður lýst yfir eignarrétti sínum að auðlindum utan netlaga (á hafsbotni), sbr. lög nr. 73/1990. Til þess að koma til móts við hagsmuni þeirra sem telja sig eiga eignarréttindi í almenningum stöðuvatna mætti gefa þeim tækifæri til að lýsa þeim réttindum, ella myndu þau glatast fyrir vanlýsingu. Fyrirmynd að málsmeðferð sem þessari er þegar í þjóðlendulögum, auk þess sem hafa mætti nokkra hliðsjón af lögum nr. 113/1952 um lausn ítaka af jörðum. Taka ber fram að ekki ætti að þurfa að lýsa sérstaklega þeim réttindum sem landeigendur njóta í almenningum stöðuvatna samkvæmt lögum nr. 61/2006 og nr. 64/1994.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

Íslensk orðabók handa skólum og almennungi (bókaútgáfa Menningarsjóðs). Ritstjóri Árni Böðvarsson. 2. útgáfa, Reykjavík 1983.

Íslensk nútímamálsorðabók Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum. Aðgengileg á vefslóðinni islenskordabok.arnastofnun.is.

Karl Axelsson: „Hvernig á að standa að „verklokum“? Hugleiðingar um málsmeðferð í þjóðlendumálum“, bls. 195-212. *Stefánsbók*. Reykjavík 2020. Form. ritnefndar Valtýr Sigurðsson.

Karl Axelsson og Þorgeir Örlygsson: „Eignarréttur í aldarspegli. Hvernig hefur Hæstiréttur meðhöndlað eignarréttinn í hundrað ár?“, bls. 301-339. *Hæstiréttur í hundrað ár (Ritgerðir)*. Reykjavík 2020.

Valgerður Sólnes: „Sönnunarfærsla í eignarréttarmálum“, bls. 325-350. *Hæstiréttur og Háskóli Íslands – rit til heiðurs Hæstarétti 100 ára*. Reykjavík 2020. Ritstj. Kristín Benediktsdóttir.

Víðir Smári Petersen: „Sérstaða vatnsréttinda“. *Úlfljótur* 2019, 1. tbl. 72. árg., bls. 95-132.

Þorgeir Örlygsson: „Um eignarhald á landi og náttúruauðlindum“, bls. 545-603. *Afmælisrit Gauks Jörundssonar*. Reykjavík 1994.

Þorgeir Örlygsson: „Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti.“ *Ritgerð (fylgiskjal) með áfangaskýrslu auðlindanefndar í mars 1999*, bls. 15-104.

Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignaréttur I*. Reykjavík 2020. Þskj. 360 – 317. mál, 150. löggjafarþing 2019-2020.

Þskj. 787 – 466. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021.

Dómaskrá

H 1955:108.

H 1981:182.

H 1981:1584.

H 451/1998.