

Alþingi  
Erindi nr. P 136/1297  
komudagur 18.3.2009

Nefndaryið Alþingis  
Sérnefnd um stjórnarskrármál  
Austanstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. mars 2009

*Unsögn um l. gr. frumvarps til stjórnarskráunarlaga (385. mál)*

Þann 4. mars 2009 lagði forsætisráðherra fram frumvarp til stjórnarskráunarlaga á þingskjal 648. Málinu var vísað til sérnefndar um stjórnarskrármál þann 11. mars 2009. Í l. gr. frumvarpsins er gætt ráð fyrir að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti verði þjóðareign.

Ég rituði kandiðeritgerð við lagadeild Háskóla Íslands í október 2006 um þetta efni auk greinar sem birtist í bókinni *Þjóðareign – þjóðing og öðrví stjórnarskráunarlaga um þjóðareign á auðlindum sjávar* sem kom út árið 2007. Í bókinni voru jafnframt greinar um sama efni eftir Guðrúnu Guðmundsdóttur dósent, Ragnar Arnason prófessor, Sigurðeir B. Kristgeirsson framkvæmdastjóri og Sigurð Lindal prófessor.

Í ljósi þessara skrifa minna tel ég rétt að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri við neðlinda. Framangreind ritgerð er meðfylgjandi þessari unsögn og er henni til nánari fyllingar.

#### 1. Føtur í sér einkaeign

Í II. hluta meðfylgjandi ritgerðar er fjallað um hvernig hugmyndir um þjóðareign falla að eignarrétti. Þjóðareign er mjög óljóst hugtak, en í ritgerðinni er einkum gengið út frá hugtakinu þjóðareign eins og það birtist í skýrslu auðlindanefndar frá árinu 2000. Eins og fram kemur í greinargerð með þessu frumvarpi er l. gr. frumvarpsins einkum byggð á fjölgun auðlindanefndar. Efni ritgerðarinnar á því vel við þá tillögu sem fram kemur í l. gr. frumvarpsins.

Núurstöður II. hluta eru dregnar saman í kafla 11.1. Í fyrsta lagi fellur þjóðareign ekki undir eignarréttarhugtakið þar sem það felst ekki einkaréttur í þjóðareign. Í öðru lagi getur þjóð ekki farið með neinir heimildir eignarréttar vegna þess að þær fela í sér einkarétt og þjóð er ekki nægjanlega afmáttuð að til að geta farið með þessar heimildir. Í þriðja lagi er ljóst að þjóðareign fellur ekki undir neitt almennat viðurkennt form eignarréttar. Í fjórða lagi er ljóst að þjóð getur ekki talist löggjafar og því ekki verið eignandi verðmæta. Því er ljóst að þjóðareign getur ekki talist fela í sér eignarrétt. Þjóð verður því ekki talin geta átt eignar.

2. Tekur ekki til nemna auðlinda  
Í kafla 11.3.2 í meðfylgjandi ritgerð er fjallað um það til hvaða auðlinda sjádomsráðgjafi  
sem þetta gæti tekið. Þar kemur fram að allar helstu auðlindir sem eru á íslensku  
forráðsvariði, og nú eru nýttar, eru þegar í einkesögna ríkis eða einkaaðila. Það er hinsvegar  
meginregla eignaréttar að ef nýjar auðlindir uppgötvast á eða undir landi þá myndu þær  
sjálfberafa teljast til viðkomandi eignarlands. Ef um þjóðlandur væri að ræða myndi slík  
auðlind teljast ríkiseign, sbr. l. mgr. 2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlandur og ákveðnum markka  
eignarlanda, þjóðlendna og afþetta.

Ef nýjar auðlindir uppgötvast á, í eða undir hafsbotni myndu slíkar auðlindir verða ríkiseign,  
sbr. l. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarétt íslenskra ríkisins að auðlindum hafsbotnins. Í  
greinargerð með frumvarpinu er fjallað um auðlindir sem ekki geta verið háðar eignarétti (*res communes*). Ef þar fyrst og fremst átt við mögulegar auðlindir í andrónsloftinu og  
geimnum, svo sem vind- og sólarorku. Mér er ekki kunnugt um að dæmi séu um að slíkar  
auðlindir séu ekki nýttar með sjálfbærnum hætti eða þannig að sú nýting skertí hágsæmi  
annarra. Einnig getur *res communes* átt við auðlindir í áttöfum, en sjáfermarkargjöfinn getur  
ekki sett reglur um slíkar auðlindir þar sem slíkt er fyrir utan fullveldisrætti íslenskra ríkisins.

Í ljósi þess að ákvæðið gætur ekki falið í sér þjóðareign er rétt að kanna hvort það gæti falið í sér. Grunnstoðir eignarréttarráttgættisins eru þær heimildir sem felast í eignarrétti. Sá sem fer með heimildir eignarréttar yfir tiltekinni eign veist eigandi hennar. Helstu heimildir sem félast í eignarrétti eru umtökarettur, hagnýtingaréttur, réstöðfuaréttur, skuldsémingaréttur og réttur til að leita til stjórnvalda til að vernda réttina. Nánar er fjallað um þessar heimildir í 3. kafla ritgerðarinnar.

Þarum orðum segir í 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins að ríkið fari með forsjá, vörslu og réstöðfuarétt og hafi eftirlit með nýjungu auðhindanna. Í þessum orðum felst að ríkið hafi umtök-, hagnýting- og réstöðfuarétt yfir auðhindunum og rétt til að leita verndar viðeigandi stjórnvalda yfir auðhindunum. Í 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins segir að þjóðareign megi ekki selja. Í slíku hlýtur að felast þann við skuldséttingu auðhindanna, enda gætu kröfnhafar þá ekki leyst þjóðareignina til sín.

Af þessu er ljóst að það er ríkið sem fer með allar helstu heimildir eignarréttar yfir þjóðareign eins og hún þrist í frumvarpinu. Þetta leiðir til þess, eins og nánar er rakið í kafla 8.7 í ritgerðinni, að það er í reynd ríkið sem yrði eigandi auðhindanna, ekki þjóðin. Skiptir þá engu þótt þessar auðhindir yrðu kallaðar þjóðareign, enda er það ímáttíð sem skipar hér öllu máli, ekki heitið. Í greinargerð með frumvarpinu er sagt þarum orðum að með ákvæðinu sé stefnt að því að festa í sessi skuldséttinda tegund eignarréttis ríkisins.

Aukinheldur leiðir af eðli máls að *res communes* getur aldrei verið háð eignarrétti, ekki einu sinni ríkisins. Af þessu má vera ljóst að vandséð er að gera sér í huganum til hvaða auðlinda 1. gr. frumvarpsins ætti að taka.

### 3. Þekktist ekki í stjórnarskrám nágrannaríkja

Í kafla 6.3 í ritgerðinni er fjallað um stjórnarskrár ýmissa Evrópuríkja, þ.á.m. Noregs, Danmerkur og Svíþjóðar. Ekki er kveðið á um það í stjórnarskrám annarra Nórðurlanda að auðlindir eða annað sé í eigu ríkisins eða þjóðarinnar. Af þeim stjórnarskrám sem voru kannaðar var ákvæði um þjóðareign aðeins að finna í fyrrverandi ráðstjórnarráðgjöfum, Eistlandi og Slóveníu. Ítarlegri umfjöllun um erlendan rétt að þessu leyti er í kafla 6.3 í ritgerðinni.

### 4. Réttara að bíða niðurstöðu stjórnlagabings

Aðrar greinar frumvarpsins varða allt aðra hluti, þ.e.a.s. hvornig eigi að breyta stjórnarskránni. M.a. er gert ráð fyrir því í 4. gr. að kallað verði saman stjórnlagabing til að endurskoða stjórnarskrána. Ég ætla ekki að taka afstöðu til þeirra breytinga, enda eru þær fyrir utan mitt sérfræðisvið. Flestir virðast þó sammála um að gera þurfi einhverjar efnislegar breytingar á stjórnarskránni, t.d. að skýra betur valdsvið forseta.

Það vekur furðu að lagt sé til að binda þjóðareignarákvæði í stjórnarskrá í sama ákvæði og gert er ráð fyrir að stjórnlagabingi verði fallið að kanna og ganga frá efnislegum breytingum á stjórnarskránni. Miklu eðlilegra hefði verið að láta stjórnlagabing um að meta hvort rétt væri að binda þjóðareignarákvæði í stjórnarskrá, rétt eins og aðrar mögulegar efnislegar breytingar á stjórnarskránni.

### 5. Hægt að ná markmiðum með vægari hætti

Í greinargerð með frumvarpinu er nokkuð lagt í umfjöllun um löggjöf á sviði auðlinda og umhverfismála. Þar er réttilega bent á þýðingu þess að löggjöf sé til staðar sem tryggji sjálfbæra nýtingu auðlinda, enda er slíkt mikilvægt fyrir hagsmuni þjóðarinnar og lífskjör hennar til framtíðar. Menn eru hinsvegar á algjörum villigönum þegar verið er að rugla saman eignarrétti annars vegar og stjórn ríkisins á nýtingu auðlinda hinsvegar. Það er enginn vafi á því að íslenska ríkinu er, í krafti fullveldisréttar síns, heimilt að takmarka rétt manna til að stýra auðlindum sínum, ef fyrir því eru málefnalegar ástæður.

Þótt þjóðin geti ekki talist eiga auðlindir eru ýmsar leiðir færar til að tryggja þá hagsmuni þjóðarinnar sem liggja í auðlindum. Séreignarréttur er ekki skefjalaus, enda kemur það fram í eignarréttarhugtaki 72. gr. stjórnarskrárinnar að eignarréttur setur takmörkunum. Það úrræði er því fært að takmarka séreignarrétt með lögum til að standa vörð um þjóðarhagsmuni. Þannig takmarka lög um stjórn fiskveiða veiðirétt til að tryggja að ekki sé gengið um of á auðlindina svo hún geti haldið áfram að brauðfæða þjóðina.

Ríkið getur einnig með lögum eða kaupum gerst eigandi auðlinda til að tryggja að almennshagsmunir verði hafið að leiðarljósi við nýtingu þeirra. Þannig hefur ríkið til dæmis, með þjóðlendulögum, eignað sér allt landeymi í landinu utan eignarlanda. Þá er heldur ekkert því til fyrisöðu að einkaaðilar kaupí auðlindir gegugert í þeim tilgangi að vernda þær. Sem dæmi um það má nefna uppkaup einkaáðila, sem átt hafa sér stað, á veiðarétti á laxi í Norður-Atlantshafi, gegugert til að vernda hann.

#### 6. Niðurstaða

Í ljósi alls þess sem að framan greinir tel ég að það væri verulega misráðið af stjórnarskrárgáfanum að binda 1. gr. framvarpsins í stjórnarskrána. Það er til þess fallið að draga úr þýðingu stjórnarskrárinna að setja í hana mæddans ákvaði sem þetta. Það er líka tímabært að komað sé breint fram við þjóðina með því að staðfesta eðlanlega að þjóð getur ekki átt eignir. Eðlilegast væri af alþingi að biða með allar eðlanlegar breytingar á stjórnarskránni, þar til niðurstaða-stjórnarskráningu liggur fyrir.

Ef það vendar niðurstaða alþingis að binda ákvaðið í stjórnarskrá, þótt fyrir það sem að ofan greinir, væri eðlilegt að breyta ákvaðinu með þeim hætti að þerum orðum væri sagt að auðlindir væru ríkiseign í 1. mál. 1. gr. Þetta var t.a.m. gert þegar þjóðlendulögín voru sett og væri einnig, miðað við allt framangreint, eðlilegt og réttari framsetning á því sem í breytingarillagan felur í raun í sér.

Virðingarfyllt



David Þorláksson

Lögfræðingur

david.thorlaks@icloud.com

665-8825