

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Guðni Ágústsson, Birkir J. Jónsson, Bjarni Harðarson, Höskuldur Þórhallsson,
Magnús Stefánsson, Siv Friðleifsdóttir, Valgerður Sverrisdóttir.

1. gr.

Við lögina bætist ný grein sem verður 79. gr. laganna og orðast svo:

Náttúruauðlindir og landsréttindi, sem ekki eru háð einkaeignarrétti, eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Ríkið fer með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður flutt á 135. löggjafarþingi (385. mál).

Í júnímánuði 1998 var í kjölfar samþykktar þingsályktunar kjörin á Alþingi ný manna nefnd sem fékk það hlutverk „að fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orku í rennandi vatni og jarðhita.“ Nefndinni var enn fremur falið að skilgreina „þessar auðlindir á skýran hátt og hvernig skuli með þær farið.“ Í þessari auðlindanefnd áttu sæti Jóhannes Nordal, formaður, Eiríkur Tómasson, varaformaður, Ari Edwald, Guðjón Hjörleifsson, Lúðvík Bergvinsson, Margrét Frímansdóttir, Ragnar Árnason, Styrmir Gunnarsson og Svanfríður Jónasdóttir.

Á vegum auðlindanefndar var unnið umfangsmikið starf, þar á meðal var aflað álitserða lögfróðra manna á þeim réttarreglum sem talið var að giltu um eignarrétt að mismunandi tegundum náttúruauðlinda. Hafa þær reglur ekki breyst síðan í neinum meginatriðum.

Auðlindanefnd skilaði áfangaskýrslu í marsmánuði 1999 og síðan lokaskýrslu sinni í septembermánuði 2000. Í þeirri skýrslu gerði nefndin m.a. tillögu um að tekið yrði upp í VII. kafla stjórnarskrárinnar nýtt ákvæði, þar sem náttúruauðlindir, sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, yrðu lýstar þjóðareign. Er tillaga nefndarinnar tekin svo til orðrétt upp í þetta frumvarp.

Þess má geta að í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar er að finna svofellt ákvæði: „Ákvæði um að auðlindir sjávar séu sameign íslensku þjóðarinnar verði bundið í stjórnarskrá.“

Sérstaklega skal tekið fram að ekki var gert ráð fyrir í lokaskýrslu auðlindanefndar að samþykkt tillögu nefndarinnar til breytingar á stjórnarskránni mundi sjálfkrafa leiða til grundvallarbreytinga á núverandi aflahlutdeildarkerfi („kvótakerfi“) samkvæmt þágildandi lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sbr. nú lög nr. 116/2006. Þvert á móti var eitt af markmiðum tillögunnar að gera réttarstöðu þeirra, sem njóta veiðiheimilda á grundvelli 7. gr. þeirra laga, skýrari en hún er samkvæmt nügildandi lögum, auk þess sem stefnt var að því að tekið yrði upp gjald fyrir þær heimildir, eins og gert hefur verið með V. kafla laganna um veiðigjald, sbr. lög nr. 85/2002.

Í 1. gr. laga nr. 116/2006 segir nú orðrétt: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.“

Í álitgerð tveggja lagaprófessora, þeirra Sigurðar Línal og Þorgeirs Örlygssonar, sem tekin var á sínum tíma saman fyrir auðlindanefnd, er þessi lagagrein skýrð svo að þar sé ekki kveðið á um einkaeignarrétt, heldur sé nærlægast að telja að greinin feli í sér almenna markmiðsyfirlýsingu. Sá fyrirvari, sem gerður sé í niðurlagi greinarinnar, hafi þau áhrif að lögin verði miklu síður skilin á þann veg að með þeim hafi verið stofnað til stjórnarskrárvarins eignarréttar einstakra manna yfir veiðiheimildum. Í fyrirvaranum felist jafnframt vísending um að sú stjórnarskrárvernd, sem fyrir hendi sé, sæti ákveðinni takmörkun. Að áliti þeirra Sigurðar og Þorgeirs væri þannig ekkert því til fyrirstöðu að innkalla úthlutaðar veiðiheimildir í áföngum á lengra tímabili og endurúthluta þeim, að því tilskildu að þeir, sem fengið hafa úthlutað slíkum heimildum í núverandi kerfi og öðlast hafa á þeim grundvelli stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi, fái sanngjarnan og hæfilegan frest til að laga rekstur sinn að breyttu laga- og rekstrarumhverfi.

Í samræmi við framangreinda tillögu um breytingu á stjórnarskránni og miðað við að svo nefnd veiðigjaldsleið yrði fyrir valinu, svo sem síðar varð, setti auðlindanefnd fram í lokaskýrslu sinni svohljóðandi hugmynd að breyttri 1. gr. laga um stjórn fiskveiða: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru þjóðareign. – Markmið laganna er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. – Úthluta má veiðiheimildum til einstaklinga og lögaðila gegn gjaldi að því tilskildu að þeim verði ekki breytt nema með minnst fimm ára fyrirvara svo sem nánar er kveðið á um í lögum þessum.“

Fyrir utan að mæla svo fyrir um að gjald skuli tekið fyrir veiðiheimildir má segja að frumvarp þetta að nýju stjórnarskrárákvæði, sem er eins og áður segir samhljóða tillögu auðlindanefndar á sínum tíma, mundi hafa tvenns konar réttaráhrif á nügildandi stjórnkerfi fiskveiða:

Í fyrsta lagi yrði því slegið föstu, eins og gert var á sínum tíma með lögum nr. 58/1998, um þjóðlendur, að þjóðin (eða ríkið) væri eigandi nytjastofna á Íslandsmiðum. Þar með yrði komið í veg fyrir að einstaklingar eða lögaðilar gætu eignast beinan eignarrétt að þessum auðlindum, t.d. fyrir hefð. Jafnframt mundi þetta styrkja stöðu Íslands í samningaviðræðum við aðra aðila, t.d. Evrópusambandið, um yfirráð yfir þessum auðlindum.

Í öðru lagi yrði kveðið á um það, svo að ekki færi lengur á milli mála, hvers eðlis réttur þeirra er sem þegar hefur verið úthlutað veiðiheimildum á grundvelli laga um stjórn fiskveiða. Um yrði að ræða óbeinan eignarrétt á borð við hefðbundin leigu-, afnota- og ítaksréttindi. Þar með yrði eytt þeirri réttaróvissu, sem nú ríkir, ekki síst í ljósi niðurlagsákvæðis-

ins í 1. gr. laganna. Samkvæmt álitserð þeirra Sigurðar Líndal og Þorgeirs Örlygssonar er ekkert því til fyrirstöðu, samkvæmt gildandi lögum, að núverandi veiðiheimildir yrðu innkallaðar, þannig að það atriði í tillögu auðlindanefndar að heimild til afnota eða hagnýtingar verði annaðhvort að vera tímabundin eða uppsegjanleg með hæfilegum fyrirvara er ekkert nýnæmi frá lögfræðilegu sjónarmiði, heldur staðfesting á gildandi rétti.

Rétt er að leggja áherslu á það, til þess að fyrirbyggja misskilning, að með samþykkt þessa frumvarps yrði ekki hróflað við stjórnarskrárvörðum eignarrétti eða atvinnuréttindum þeirra sem öðlast hafa slík réttindi nú þegar á grundvelli 1. mgr. 72. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Þvert á móti yrði því slegið föstu, svo sem fram kemur í 3. másl. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins, að þegar fengin heimild til afnota eða nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum í þjóðareign teldist til óbeinna eignarréttinda sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar eins og hver önnur eignarréttindi.

Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er því lýst yfir að þær náttúruauðlindir og réttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign sem ríkið, þ.e. handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr.

Vegna þess m.a. að aðstæður og viðhorf geta breyst í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign verði skilgreind í sjálfri stjórnarskránni, heldur verði það gert í almennum lögum. Þó er gengið út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, verði þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998, um þjóðlendur, og lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömuleiðis nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotninum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. Ákvæði þessara laga þyrfti að laga að hinu nýja stjórnarskrárákvæði.

Samkvæmt framansögðu væri ekkert því til fyrirstöðu að löggjafinn felldi fleiri eignir en þær sem að framan greinir undir þjóðareignarhugtakið. Segja má að það hafi þegar verið gert með lögum nr. 59/1928, um friðun Þingvalla. Á sama hátt væri með einfaldri lagabreytingu unnt að gera einhverjar af umræddum eignum háðar einkaeignarrétti í stað þjóðareignarréttar.

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er því lýst yfir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila. Þó er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti veitt öðrum aðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum eignum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem greinir í 3. mgr. Með heimild til afnota eða hagnýtingar í 2. mgr. er átt við heimild til afnota eða hagnýtingar sem sérstakt leyfi þarf til þannig að aðrir en leyfishafar geti ekki haft þau sömu not. Þar með fellur almannaréttur, svo sem réttur til umferðar um land, ekki undir þetta hugtak. Kveðið er á um það í niðurlagi 2. mgr., til þess að taka af allan vafa, að heimild til afnota eða hagnýtingar njóti verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu, afnota og ítaksréttindi.

Lagt er til í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign skuli nýtt í þágu þeirra markmiða, sem þar eru greind, og arði af þessum eignum skuli varið í ákveðnum tilgangi, eftir því sem tekið er fram í niðurlagi málsgreinarinnar og kveðið yrði nánar á um í lögum.

Um enn frekari röksemdir fyrir frumvarpinu vísast til lokaskýrslu auðlindanefndar sem er að finna á heimasíðu forsætisráðuneytisins.