

Álit

Stjórnarskrárnefnd Alþingis hefur beðið okkur undirrituð um að láta í ljós lögfræðilegt álit á frumvarpi til stjórnarskipunarlaga, sem er að finna á þskj. 1064, en þar er lagt til að tekið verði upp nýtt ákvæði í stjórnarskrána, þess efnis að náttúruauðlindir Íslands skuli vera þjóðareign.

Á þeim stutta tíma, sem til stefnu er, eru ekki tók á að fjalla ítarlega um frumvarpið, heldur verða hér dregin saman helstu sjónarmiðin sem við lýstum á fundi nefndarinnar í gær. Fylgir álit okkar hér á eftir:

Helsti ágalli frumvarpsins, frá lögfræðilegum sjónarhóli, er að okkar dómi sá hversu markmið þess og efni eru óljós. Upphaf 1. másl. 1. gr. frv., þar sem segir að náttúruauðlindir Íslands skuli vera þjóðareign, gefur vissulega til kynna að ætlunin sé að mæla fyrir um eignarrétt þjóðarinnar – eða nánar tiltekið eignarrétt ríkisins, í umboði þjóðarinnar – á öllum þeim náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Þetta er gert með ótvíræðum hætti í tillögu svonefndrar auðlindanefndar að nýju stjórnarskrárákvæði frá árinu 2000, þar sem orðrétt segir: „Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign . . . Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda í umboði þjóðarinnar.“ Í þeirri tillögu var með öðrum orðum lagt til að teknar yrðu upp tvær tegundir eiginlegs eignarréttar, þ.e. einkaeignarréttur og þjóðareignarréttur, þar sem ríkið kæmi fram sem eigandi þeirra eigna, sem værn í þjóðareign, í umboði þjóðarinnar. Ríkið gæti síðan á sama hátt og einstaklingar og aðrir lögaðilar haft eignaráð yfir eignum er lytu einkaeignarrétti. Af þessum sökum er æskilegra að vísa til þjóðareignar á þeim náttúruauðlindum, sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, í stað ríkiseignar.

Vegna þess að hugtakið „náttúruauðlindir Íslands í þjóðareign“ er ekki afmarkað í frumvarpinu á sama hátt og gert er í tillögu auðlindanefndar, heldur með tilvísun til þess að þó skuli gætt réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. stjkskr., verður merking þess óljós. Þessu til áréttingar skal sem dæmi nefnd afmörkun 1. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur o.fl., annars vegar á eignarlöndum, sem háð eru einkaeignarrétti, og hins vegar þjóðlendum, sem undirorpnar eru eignarrétti ríkisins skv. 2. gr. laganna. Þar er notast við sams konar neikvæða skilgreiningu á „þjóðlendum“ og gert er í tillögu auðlindanefndar þegar skilgreindar eru „náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign“.

Þá er einnig óheppilegt að vísa til eignarréttarákvæðis 72. gr. stjkskr., eins og gert er í 1. másl. 1. gr. frv. og liggja einkum fyrir því þrenns konar rök. Í fyrsta lagi er óljóst hvers kyns réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. beri að gæta, þ.e. hvort átt er við óbreyttar afnotaheimildir eða hagnýtingarrétt, sem einstaklingar og lögaðilar hafa nú á náttúruauðlindum, eða hvort með þessu sé verið að stuðla að því að þeir öðlist eignarhald og þar með óafturkallanlegt forræði á þessum auðlindum. Í öðru lagi er texti 1. mgr. 72. gr. stjkskr. mun takmarkaðri en raunverulegt gildissvið ákvæðisins. Að þessu leyti gefur 72. gr. síst allra mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar rétta mynd af raunverulegu inntaki ákvæðisins, eins og það hefur túlkað, en 1. mgr. 72. gr. stendur enn óbreytt frá fyrstu stjórnarskrá Íslands frá árinu 1874. Auk almennrar yfirlýsingar

um friðhelgi eignarréttarins takmarkast vernd 1. mgr. 72. gr. samkvæmt orðanna hljóðan aðeins við það að menn verði sviptir eign sinni bótalaust. Ákvæðið víkur hins vegar á engan hátt að almennum takmörkunum, sem löggjafanum sé heimilt að setja eignarrétti manna, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, án þess að bætur komi fyrir. Þetta atriði skiptir einmitt miklu máli þegar náttúruauðlindir eru annars vegar. Í þriðja lagi getur verið varhugavert að vísa með þessum hætti frá einu ákvæði stjórnarskrárinnar til annars. Í því sambandi er rétt að vekja athygli á því að slíkar millitilvísanir innan mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar eru óþekktar. Auk þess er ófyrirsjáanlegt hvort stjórnarskrárákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum Íslands geti haft áhrif til takmörkunar á fleiri mannréttindum, en eignarrétti, og má þar einkum nefna ákvæði 1. mgr. 75. gr. stjkskr. um atvinnufrelsi.

Þegar því er lýst yfir í 1. másl. 1. gr. frv. að náttúruauðlindir Íslands skuli vera í þjóðareign mætti ætla að verið sé að mæla fyrir um eignarrétt, en ekki annars konar rétt, sbr. orðiðinn „eign“ þótt óljóst sé, eins og áður segir, til hvaða auðlinda sá réttur taki. Í greinargerð með frumvarpinu er hins vegar tekið fram að með þessu ákvæði sé vísað til „fullveldisréttar“ og að orðið „þjóðareign“ vísi ekki til einhvers konar eignarréttar íslenska ríkisins eða þjóðarinnar. Ef meginmarkmið frumvarpsins er að lýsa yfir fullveldisrétti íslenska ríkisins yfir náttúruauðlindum innan íslenskrar lögsögu, án þess að ætlunin sé að haggja við eignarhaldi á þeim, þá verður ekki séð að nein þörf sé á að taka ákvæði þess efnis upp í stjórnarskrána, enda er fullveldisréttur ríkisins á íslensku yfirráðasvæði óumdeildur.

Í fyrrgreindri tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 var gert ráð fyrir að eðlismunur yrði á inntaki þjóðareignarréttar og einkaeignarréttar með því að mælt yrði fyrir um það að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign mætti ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Má segja að fyrirmyndin að þessu ákvæði hafi verið 4. gr. laga nr. 59/1928, sbr. nú 3. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum, þar sem orðrétt segir: „Hið friðlýsta land skal vera undir vernd Alþingis og ævarandi eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja.“ Ekkert sambærilegt ákvæði er að finna í frumvarpi því, sem hér er til umfjöllunar, þannig að alls er óvíst hvort það felur í sér slíkar takmarkanir á ráðstöfunarrétti ríkisins á náttúruauðlindum sem, eins og áður segir, er óljóst hverjar eru. Að vísu er svo komist að orði í greinargerð með frumvarpinu að með því séu tekin af tvímæli um að óbein eignarréttindi, tengd nýtingarheimildum á náttúruauðlindum, sem þegar eru fyrir hendi, muni ekki leiða til beins eignarréttar. Þetta er þó hvergi útilokað berum orðum í frumvarpinu, eins og vikið verður að hér á eftir.

Í 3. másl. 1. gr. frv. er gerður svohljóðandi fyrirvari við það ákvæði 1. másl. að náttúruauðlindir Íslands skuli vera þjóðareign: „Ekki skal þetta vera því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum.“ Eins og áður segir, kemur ekki fram í sjálfum frumvarpstextanum til hvers orðin „þessum auðlindum“ vísa, en í greinargerð segir að hér sé átt við auðlindir sem ekki eru í einkaeigu. Með þeirri skýringu er ljóst að skv. 3. másl. 1. gr. frv. getur löggjafinn heimilað einkaaðilum að nýta þær náttúruauðlindir, sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, hvort sem það er gert á grundvelli eignarréttar ríkisins, t.d. ef um er að ræða auðlindir í þjóðlendum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 58/1998, eða í krafti fullveldisréttar ríkisins, t.d. ef um er að tefla nytjastofna á Íslandsmiðum, eins og nánar verður fjallað um hér á eftir.

Þessari heimild löggjafans og eftir atvikum stjórnvalda, ef þeim hefur verið framselt þetta vald samkvæmt skýrri lagaheimild, eru þó engar skorður settar í fyrirleggjandi frumvarpi, öfugt við það sem ráðgert var í tillögu auðlindanefndar á sínum tíma. Þar segir orðrétt: „Þó má veita þeim [þ.e. einstaklingum eða lögaðilum] 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.“ Vegna þess að ekki er gerður í 3. másl. 1. gr. frv. neinn áskilnaður um að heimildir til afnota eða hagnýtingar skuli vera tímabundnar eða að þeim megi breyta með hæfilegum fyrirvara er ekki ljóst hvernig túlka beri ákvæðið. Mögulegt er að skýra á þann veg að slíkar heimildir leiði ekki til óafturkallanlegs forræðis einstakra aðila yfir auðlindunum, eins og tekið er fram í greinargerð með frumvarpinu. Einnig er sá kostur fyrir hendi að gagnálykta á þá leið að úr því að ekki eru settar skorður við sölu eða framsali á náttúruauðlindum í þjóðareign í sjálfum frumvarpstextanum né heldur gerður þar sá áskilnaður, að afnot af þeim skuli vera tímabundin eða þeim megi breyta með hæfilegum fyrirvara, þá sé ekkert sem komi í veg fyrir að einkaaðilar geti öðlast slíkan rétt yfir þessum auðlindum að hann verði ekki af þeim tekinn eða skertur, nema „fullt verð“ komi fyrir skv. 1. mgr. 72. gr. stjkskr.

Eignarhald á helstu náttúruauðlindum Íslands er almennt skýrt samkvæmt núgildandi lögum. Íslenska ríkið er eigandi lands og hvers kyns landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum, sem ekki eru háð einkaeignarrétti, skv. 2. gr. laga nr. 58/1998, svo og auðlinda í jörðu í þjóðlendum, nema aðrir geti sannað eignarrétt sinn til þeirra, skv. 3. gr. laga nr. 57/1998. Sömuleiðis er íslenska ríkið eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til lands, sem fullveldisréttur Íslands nær, skv. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1990. Aðrar náttúruauðlindir en þær, sem hér hafa verið upp taldar og einhverju máli skipta, eru háðar einkaeignarrétti, að nytjastofnum á Íslandsmiðum undanskildum.

Í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sbr. áður lög nr. 38/1990, segir 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.“

Þessi lagagrein er ekki auðskýrð. Í álitsgerð tveggja lagaprófessora, þeirra Sigurðar Líndal og Þorgeirs Örlygssonar, sem tekin var á sínum tíma saman fyrir auðlindanefnd, er hún skýrð svo að með henni 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 síður skilin á þann veg að með þeim hafi verið stofnað til óbreytanlegs og stjórnarskrárvarins eignarréttar einkaaðila yfir veiðiheimildum. Í fyrirvaranum felist jafnframt vísbending um að sú stjórnarskrárvernd, sem heimildunum fylgi, 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.

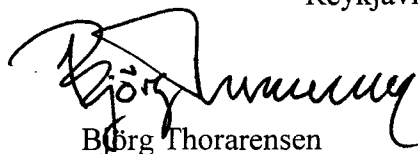
Þessi ummæli í álitserð þeirra Sigurðar og Þorgeirs verða ekki túlkuð öðru vísi en svo að með 1. másl. 1. gr. laga nr. 116/2006 sé áréttaður fullveldisréttur íslenska ríkisins yfir nytjastofnum á Íslandsmiðum, en ekki lýst yfir eignarhaldi ríkisins, í umboði þjóðarinnar, á þeim stofnum. Á meðan ákvæði 3. másl. 1. gr. laganna stendur óhaggað verður síður ályktað sem svo að einkaaðilar hafi öðlast slíkan rétt yfir heimildum til veiða úr stofnunum að sá réttur verði ekki af þeim tekinn eða hann skertur nema „fullt verð“ komi fyrir skv. 1. mgr. 72. gr., sbr. 1. mgr. 75. gr. stjkskr. Þótt liðin séu nokkur ár frá því að álitserð þeirra Sigurðar og Þorgeirs var tekin saman verður ennþá að líta svo á, með vísun til umrædds 3. másl. 1. gr., að veiðiheimildir samkvæmt lögum nr. 116/2006 verði innkallaðar í áföngum á lengra tímabili.

Með skírskotun til fyrirvarans í 1. másl. 1. gr. frv. um að gætt skuli réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. stjkskr. og í ljósi þess, að ekki eru settar neinar skorður við ráðstöfunarrétti á náttúruauðlindum í þjóðareign í frumvarpinu né heldur gerður áskilnaður um tímabundna eða afturkallanlega heimild til handa einkaaðilum til afnota eða hagnýtingar þeirra auðlinda í 3. másl. 1. gr. frv. er sá möguleiki fyrir hendi að ákvæði frumvarpsins verði skýrð á þann veg að þau séu ósamrýmanleg fyrirvaranum í 3. másl. 1. gr. laga nr. 116/2006. Verði frumvarpið tekið óbreytt upp í stjórnarskrá og yrði þessi skýringarkostur ofan á, sem styðst eins og áður segir við orðalag frumvarpsins, gengi umræddur fyrirvari í berhögg við stjórnarskrána sem er réttþærri réttarheimild en sett lög. Ef svo færi myndi réttur þeirra, sem ráða yfir veiðiheimildum, ótvírætt styrkjast í eignarréttarlegum skilningi.

Ef markmið frumvarpsins er að koma í veg fyrir óafturkallanlegt forræði einkaaðila á veiðiheimildum samkvæmt lögum nr. 116/2006 er ákjósanlegasta leiðin að lýsa með ótvíræðum hætti yfir eignarhaldi ríkisins á nytjastofnunum, í umboði þjóðarinnar, og kveða jafnframt á um það að þær náttúruauðlindir megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Ennfremur að veita megi þeim heimild til afnota á þessum auðlindum, annaðhvort tímabundið eða þannig að hana megi afturkalla.

Við meðferð þessa frumvarps teljum við að lokum rétt að hafa í huga þróun sem átt hefur sér stað hin síðari ár þegar settar hafa verið nýjar stjórnarskrár eða þeim eldri verið breytt. Af því tilefni hafa ákvæði um náttúruauðlindir gjarnan verið tekin upp í stjórnarskrár í stærra samhengi, sem þáttur í ákvæðum um umhverfismál og ýmis réttindi almennings sem þeim eru tengd.

Reykjavík, 14. mars 2007,


Björg Thorarensen


Eiríkur Tómasson