

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

Alþingi

Reykjavík

**Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga (mál 415.) sérstaklega greinar 34. (auðlindir) og 13. (eignarréttur).**

Dr. Níels Einarsson

Forstöðumaður Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar

### **Inngangur**

Talsverðar væntingar hafa verið uppi til nýrrar stjórnarskrár í hlutverki vegvísis fyrir farsælt og gott samfélag á Íslandi. Eitt þeirra atriða sem áberandi hafa verið í þjóðmálaumræðu snertir auðlindir þjóðarinnar og eignarrétt á þeim. Hér hefur ekki síst, eðli málsins samkvæmt fyrir fiskveiðipjóð, verið mikið fjallað um nýtt ákvæði í stjórnarskrá sem tryggja myndi yfirráð þjóðarinnar yfir sjávarauðlindum.

Nú liggur fyrir frumvarp ríkisstjórnarinnar nr. 415 til nýrra stjórnskipunarlaga (<http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/0510.pdf>). Frumvarpið byggir að miklu leyti á tillögum Stjórnlagaráðs (sjá <http://www.stjornlagarad.is/>) en hefur einnig orðið fyrir nokkrum breytingum í meðferð sérstakrar sérfræðinganevndar lögfróðra einstaklinga (sjá [http://www.althingi.is/pdf/skilabref\\_fylgiskjol.pdf](http://www.althingi.is/pdf/skilabref_fylgiskjol.pdf)).

Í grein 34. í umræddu frumvarpi eru ákvæði um náttúruauðlindir. Við hraðan lestur greinarinnar virðist sem að yfirráð og eignarréttur þjóðarinnar á mikilvægustu náttúruauðlindum sé tryggður. Þetta myndi vera í samræmi þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór 20. október þessa árs, þar sem mikill meirihluti þeirra sem þátt tóku (74%) voru sammála eftirfarandi orðum: „Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar.“ Í meðferð sérfræðinganevndar hefur þetta orðalag tekið ákveðnum breytingum og hljóðar svona: „Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar.“ Í fljótu bragði er hér ekki endilega mikill munur, kannski tilraun til

lagatæknilegrar nákvæmni, en að mörgu leyti er þarna horfið, án sérstaklega haldbærra raka í athugasemdum, frá almennum málskilningi og orðavali. Flestir fullorðið íslenskumælandi fólk veit nokkurn veginn hvað orðin „í einkaeigu“ þýða en væntanlega gera sér fæstir skýra grein fyrir merkingu orðalagsins „háðar einkaeignarrétti“. Þó er vísað til þess í athugasemdum lögtaekninefndar að ákvæðið sé lagfært í þágu aukins skýrleika og að „ákvæðið gangi upp“ (sjá fylgiskjal III). Hér er samt rétt að hafa í huga að í þjóðaratkvæðagreiðslu var ekki kosið um síðarnefnda orðalagið heldur það fyrra, sem kom frá stjórnlagaráði. Þegar farið er að lesa ágætlega samdar skýringar á grein 34. sem með frumvarpinu fylgja (bls. 118-130) kemur í ljós að hér skiptir orðalagið máli.

Umræddar greinar í frumvarpi hljóða á eftirfarandi hátt:

*13. gr.*

*Eignarréttur.*

*Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.*

*34. gr.*

*Náttúruauðlindir.*

*Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.*

*Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar.*

*Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.*

*Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almennagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.*

Í hnotskurn er þetta um greinar 13. og 34. að segja:

1. Í grein 34. vantar skýra hugsum um þjóðareign á náttúruauðlindum sem ótvíræðri meginreglu. Orðalag um undantekningar sem tengjast auðlindum og sem eru „háðar einkaeignarrétti“ veikir grundvallarþingskipið. Það er loðið, teygjanlegt og kallar á dómsmál og úrskurð dómsstóla. Hér þyrfti orðalag sem er skýrt og ótvírætt en ekki háð túlkun. Slíkri ótvíræðri merkingu mætti ná fram með því að nota ákveðnara orðalag upprunalegrar tillögu

Stjórnlagaráðs (sjá bls. 118 í athugasemdum/lögskýringu með frumvarpi) eða orðalag sem fram kom í stjórnarfrumvarpi árið 1995 með nýrri grein um náttúruauðlindir í stjórnarskrá þar sem tiltekið var á afdráttarlausan hátt að: „Nytjastofnar á hafsvæði því sem fullveldisréttur Íslands nær til eru sameign íslensku þjóðarinnar“ (sjá athugasemdir bls. 120). Með hliðsjón af framansögðu er hér lagt til að fyrsta setning 34. greinar verði orðuð á eftirfarandi hátt:  
*Náttúruauðlindir Íslands eru sameign Íslendinga.*

2. Tvíráðni orðalagsins kemur fyrst í ljós þegar farið er að lesa skýringar og athugasemdir með grein 34. (bls. 118-130 í frumvarpi). Þar er fjallað um hvernig gert er ráð fyrir litlum breytingum varðandi stöðu fiskveiðiréttinda frá því sem nú er. Veðsetning bókfærðra veiðiheimilda heldur sér, þó ekki megi versla eða eiga viðskipti með sjálf nýtingarleyfin sem slík, en leyfilegt er að veðsetja sjálf „fjárverðmætin“ eða fljótandi farkosti sem haldið er til fiskveiða (bls. 130). Hugtakið nýtingarleyfi tengist nýjum lögum um stjórn fiskveiða sem eru í burðarliðnum um þessar mundir, en sem því miður er ekki hægt að hafa til hliðsjónar við lestur og túlkun 34. greinar, því þar munu koma fram nánari útfærsla á eðli og umfangi nýtingarréttarins sem vísað er til. Þar til það lagafrumvarp lítur dagsins ljós má líkja grein 34. við óútfyllta ávísun.
3. Nýtingarleyfin eru viðurkennd sem óbein eign og breytingar á verðmæti þeirra, væntanlega einnig í tengslum við veðsett eða fjármálaafurðavædd og bókfærð veiðiréttindi, baka skaðabótaábyrgð og geta fullar bætur frá stjórnvöldum/þjóðinni komi til við rökunar, upptöku eða fyrningu, líkt því sem mælt var fyrir um í álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í máli 1306/2004, sbr. 13. grein um friðhelgi eignarréttarins. Þetta fyrirkomulag stuðlar væntanlega að því að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi, sem byggir á framseljanlegum einstaklingsbundnum aflaheimildum og markaðsvæðingu veiðiréttinda, haldist í lítt breytttri mynd, fyrir utan að til kemur úthlutun réttinda til áratuga eða kynslóða í stað eins árs í senn.
4. Samkvæmt þessum skilningi mun ný stjórnarskrá verja rétt núverandi kvótaþega/ handhafa veiðiheimilda til að fara með úthlutuð veiðiréttindi sem ígildi einkaeignar eða auðlindar sem háð er einkaeignarétti. Þetta á við um 93 prósent af heildarafla íslenska fiskiskipaflorens.
5. Það má hafa miklar efasemdir um að frumvarpið nái því markmiði (sjá bls. 122) að stuðla að sáttum eða farsælum lyktum þeirra djúpstæðu og illvígu deilna sem staðið hafa um áratuga skeið á Íslandi um réttmæti, réttlæti, jafnræði og lögmæti þess fiskveiðistjórnunarkerfis sem hleypt var af stokkunum 1984.
6. Í grein 2. í athugasemdum (bls. 124) er vitnað í tillögur Stjórnlagaráðs varðandi að 34. grein „raski ekki þeim beinu eða óbeinu eignarréttindum sem þegar hafa stofnast.“ Í fimmta kafla athugasemdanna segir einnig: „Eins og áður greinir er ákvæði 34. gr. hvorki ætlað að raska beinum né óbeinum eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi eða minnka réttarvernd þeirra, sbr. einnig ummæli í skýringum við 13. gr. Þannig er t.d. ekki haggð við afnotaréttindum þeirra sem hagnýta jarðir og/eða njóta ýmissa óbeinna fasteignartengdra réttinda samkvæmt gildandi lögum eða samningum sem þegar hafa verið gerðir, og má sem dæmi nefna upprekstrarétt landeigenda á þjóðlendur. *Hið sama gildir um hugsanleg, þegar stofnuð, takmörkuð réttindi þeirra sem stunda fiskveiðar á grundvelli aflaheimilda (skáletur mitt).* „Hér vaknar sú spurning hvort að þetta hafi verið skilningur stjórnlagaráðs og mikils meirihluta kjósenda í kosningum um tillögur ráðsins þann 24. október 2012. Með þessari túlkun greinargerðar lagafrumvarpsins á grein 34. og sem dómsstólar munu væntanlega styðjast við í niðurstöðum dóma er nánast tryggt að það fyrirkomulag sem í daglegu máli er

nefnt „kvótakerfið“ haldist nánast óbreytt til framtíðar með vernd viðkomandi stjórnarskrárákvæða.

Niðurstaða mín er sú að grein 34. í núverandi mynd og með hliðsjón af greinargerð og athugasemdum með greininni, tryggi á engan hátt þjóðareign á mikilvægustu náttúruauðlindum heldur festi í raun í sessi nýtingarrétt með ígildi einkaeignarréttar og þar með veðsetningareiginleika og erfðaréttar þeirra veiðiheimilda sem þegar er úthlutað árlega til hóps kvótaþega/handhafa aflaheimilda á Íslandi. Hér er þá farin sú leið að stjórnskrárverja gríðarleg sérrettindi fámenns hóps til langs tíma. Þannig er einnig opnað á að grein 13. (eignarréttur) sem kveður á um friðhelgi eignaréttarins gildi fyrir dómsstólum og að fullt markaðsverð komi fyrir upptöku aflaheimilda eða aðrar breytingar á fiskveiðistjórnun sem hafa áhrif á verðmæti eða eðli lögvarins nýtingarréttar.

Í grein 34. er einnig að finna setningu sem hljóðar á eftirfarandi hátt: „Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.“ Í athugasemdum er síðan að finna vandaða og skilmerkilega umfjöllun um merkingu þessara mikilvægu orða. Það væri óskandi að slíkt ljós hefði skinið skærar þegar 34. grein frumvarpsins var samin, ekki síst þegar hafðir eru í huga hagsmunir komandi kynslóða sem munu þurfa að reiða sig á stjórnarskrána sem leiðsögubók um farsæla þróun íslensks þjóðfélags.

Virðingarfyllst,

09.12.2012

---

Níels Einarsson