

# Minnisblað

Aagot Vigdís Óskarsdóttir lögfræðingur

27. september 2016

Minnisblað þetta er sent atvinnuveganefnd Alþingis og varðar frumvarp til laga um heimild til handa Landsneti hf. til að reisa og reka 220 kV raflínur frá Kröflustöð að Þeistareykjavirkjun og að iðnaðarsvæðinu á Bakka í Norðurþingi. Þingskjal 1696, 876. mál.

## 1. Inngangur.

Frumvarp það sem hér er fjallað um hefur réttaráhrif sem að mínu mati verða að teljast alvarleg í réttarríki og því brýnt að alþingismenn íhugi það gaumgæfilega hvort rétt sé að samþykkja það. Ég sé á heimasíðu Alþingis að atvinnuveganefnd hefur þegar hafið umfjöllun sína um frumvarpið án þess að sendar hafi verið út umsagnarbeiðnir. Ég tel það afar bagalegt þar sem frumvarpið hvílir að mínu mati á afar veikum lögfræðilegum grunni. Sem borgari í þessu landi hlýt ég að mótmæla því að slíkt mál sé keyrt í gegnum Alþingi án þess að staldrað sé við og gaumgæft hver áhrif frumvarpsins verða og hvort raunverulega sé nauðsynlegt að fara þá leið sem í því er lögð til.

Vegna tímaskorts mun ég einskorða umfjöllun mína við lögfræðilegan grundvöll frumvarpsins en hann virðist fyrst og fremst reistur á minnisblaði lögfræðistofunnar Logos frá 20. september sl. Tekið er fram í minnisblaðinu að það hafi verið unnið á stuttum tíma og því hafi einungis gefist tími til að greina helstu atriði og álitaefni sem uppi séu. Er jafnframt bent á að álitaefnin séu flókin og þess eðlis að ítarlegrar skoðunar sé þörf. Höfundar minnisblaðsins vekja þannig sjálfir athygli á því að það sé ónógur grundvöllur lagasetningarinnar.

Það þarf vart að taka fram að sjálf hef ég ekki haft mikið ráðrúm til að gaumgæfa allar afleiðingar frumvarpsins verði það samþykkt. Mér virðast þær hins vegar geta verið svo alvarlegar að ég tel mér skylt að vekja athygli Alþingis á þeim og hvetja til þess að lögfræðilegur grundvöllur frumvarpsins sé rannsakaður frekar en gert hefur verið.

Þau álitaefni sem hér er vísað til eru í fyrsta lagi hvort frumvarpið brjóti í bága við Árósasamninginn<sup>1</sup>, þ.e. 2. og 4. mgr. 9. gr. hans; í öðru lagi hvort það brjóti gegn tilskipun 2011/92/ESB, sbr. 2014/52/ESB, einkum 11. gr.; í þriðja lagi hvort frumvarpið standist meginsjónarmið um afturvirkni laga; í fjórða lagi hvort frumvarpið gangi gegn 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga og í fimmta lagi hvort með því sé gengið gegn 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu ríkisvalds. Þessi álitaefni eru alvarleg og það hlýtur að vera skylda alþingismanna að tryggja að löggjöf sem þeir samþykkja sé ekki haldin annmörkum sem þessum.

## 2. Efni frumvarpsins.

Frumvarpið hefur að geyma þrjár greinar og felur sú fyrsta í sér leyfi til handa Landsneti hf að reisa og reka flutningsvirki raforku á nánar tilgreindu svæði. Önnur greinin fellir úr gildi framkvæmdaleyfi tiltekinna sveitarfélaga og kveður jafnframt á um eftirlit þeirra með þeim framkvæmdum sem frumvarpið varðar og sú þriðja felur í sér að nýtt ákvæði til bráðabirgða bætist við náttúruverndarlög nr. 60/2013 sem kveður á um að allar framkvæmdir sem þegar hafa farið í mat á umhverfisáhrifum skuli lúta ákvæðum eldri náttúruverndarlaga um vernd sérstakra jarðmyndana og vistkerfa.

---

<sup>1</sup> Samningur um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum

### 3. Árósasamningurinn og EES-reglur.

Spurningunni um hvort frumvarpið muni brjóta gegn ákvæðum Árósasamningsins er í lögfræðiálitinu svarað með því að kanna hvort „[samningurinn] taki til þess ef löggjafi samningsaðila setur lög sem fela í sér heimild til framkvæmda“. Spurning höfunda minnisblaðsins snýr semsagt að því hvort leyfið sem fjallað er um í 1. gr. frumvarpsins falli undir samninginn.

Í minnisblaðinu er þannig í raun ekki tekist á við spurninguna um stöðu 2. gr. frumvarpsins gagnvart Árósasamningnum. Sú grein fellir úr gildi ákvarðanir stjórnvalda í *þeim tilgangi* að binda endi á málsmeðferð vegna þeirra fyrir sjálfstæðum úrskurðaraðila, málsmeðferð þar sem kærendur byggja á réttindum sem þeim eru tryggð í Árósasamningnum. Greinin felur í sér íhlutun löggjafans í yfirstandandi málsmeðferð og gerir réttinn sem kærendur byggja á að engu. Þetta markmið og áhrif frumvarpsins fela að mínu mati augljóslega í sér brot gegn ákvæðum Árósasamningsins.

Sams konar annmarki virðist mér vera í umfjöllun minnisblaðshöfunda um það hvort frumvarpið brjóti í bága við tilskipun 2011/92/ESB, sbr. 2014/52/ESB. Þar er sjónum aftur beint að 1. gr. frumvarpsins, þ.e. hvort löggjafinn geti sett lög sem heimila tilteknar framkvæmdir en ekki tekist á við hin alvarlegu réttaráhrif 2. gr. frumvarpsins. Þetta er að mínu mati nauðsynlegt að skoða áður en ákvörðun er tekin um afdrif frumvarpsins.

### 4. Afturvirkni.

Umfjöllun frumvarpsins um afturvirk áhrif þess er alls ófullnægjandi að mínu mati. Í minnisblaði Logos er umfjöllun um þetta atriði einskorðuð við 4. gr. frumvarpsins, sem í endanlegri útgáfu þess er 3. gr.<sup>2</sup> Sú grein kveður á um að bráðabirgðaákvæði skuli bætt við náttúruverndarlög nr. 60/2013 svo sem áður er vikið að. Ég tek fram að ég er í sjálfu sér ekki ósammála niðurstöðu minnisblaðsins um afturvirkni þessarar greinar og mun ekki fjalla frekar um það efni hér.

Í minnisblaðinu er hins vegar ekkert vikið að afturvirkum áhrifum 2. gr. frumvarpsins, hvorki beinum afturvirkum áhrifum greinarinnar, þ.e.a.s. afturköllun leyfa sem sveitarstjórnir hafa veitt, né óbeinum afturvirkum áhrifum hennar, sem felast í því að bundinn er endi á yfirstandandi málsmeðferð fyrir óháðum úrskurðaraðila og réttur kæranda fyrir borð borinn. Þó hér sé gengið út frá því að 2. gr. frumvarpsins hafi *óbein afturvirk áhrif* gagnvart kærendum framkvæmdaleyfanna mætti þó einnig rökstyðja að þar væri um að ræða beina afturvirkni þar sem *markmið frumvarpsins* er beinlínis að stöðva málsmeðferðina.

Í minnisblaði Logos er vísað til greinar Sigurðar Líndal prófessors um lagaskil og afturvirkni frá 2006. Þar kemur fram, eins og bent er á í minnisblaðinu, að þegar metið er hvort afturvirkar reglur standist verði að greina á milli þess hvort þær eru ívilnandi eða íþyngjandi. Sigurður bendir á að bein afturvirkni íþyngjandi reglna standist ekki en álitaefni fylgi hins vegar reglum sem eru óbeint afturvirkar.<sup>3</sup> Við skoðun á því hvað mæli gegn setningu afturvirkra laga nefndir Sigurður Líndal fyrst af öllu réttlætis- og réttaröryggissjónarmið. Vísað er í umfjöllun Sigurðar um þetta atriði í minnisblaði Logos, m.a. þá niðurstöðu Sigurðar að „löggjöfin [verði] að virða réttindi *sem stofnað hefur verið til og eru virk* þegar lög eru sett. Þessi sjónarmið [séu] reist á grunnreglum þeim sem liggja að baki réttarríkinu“.<sup>4</sup> (Leturbreyting mín.)

Ég tel augljóst að 2. gr. frumvarpsins feli í sér íþyngjandi afturvirk áhrif gagnvart þeim kærendum sem með því verða sviptir lögbundnum rétti sínum til að fá úrlausn kærumsáls síns fyrir óháðum úrskurðaraðila. Hér er um að ræða mikilvæg réttindi sem eru einn af hornsteinum réttarríkisins.

<sup>2</sup> Þetta má ráða af umfjöllun í 2. kafla minnisblaðsins um efni frumvarpsins.

<sup>3</sup> Sigurður Líndal (2006). Um lagaskil og afturvirkni laga. Úlfliótur 2006, 1. tbl., bls. 28-29.

<sup>4</sup> Sama heimild, bls. 29.

Þegar metið er hvort slík afturvirk áhrif standist verður einnig að hafa í huga að um er að ræða yfirstandandi málsmeðferð og að frumvarpið hefur að markmiði að binda endi á hana. Ég tel, með hliðsjón af framangreindu, að verulegur vafi sé á því að 2. gr. frumvarpsins standist almennar grundvallarreglur um afturvirkni laga.

#### 5. Sjálfstjórn sveitarfélaga og þrískipting ríkisvalds.

Sveitarfélögum er tryggt sjálfstæði í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins. Frumvarpið vekur upp spurningar um hvort með því sé gengið gegn þessu ákvæði stjórnarskrárinnar. Í minnisblaði Logos er þessari spurningu svarað með vangaveltum um heimildir löggjafans til að kveða almennt á um það hvaða verkefnum sveitarfélög skuli sinna. Það er rétt hjá minnisblaðshöfundum að löggjafinn hefur með lögum falið sveitarstjórnnum að fjalla um framkvæmdaleyfisumsóknir og veita slík leyfi. Það er einnig rétt að löggjafinn getur breytt lögum og til dæmis fært þetta verkefni til annars stjórnvalds. Það er hins vegar að mínu mati algjörlega ófært að draga þá ályktun af þessum heimildum að þær veiti löggjafanum rétt til að stíga í einstökum tilvikum inn á verksvið sveitarstjórna og breyta ákvörðunum þeirra. Hér verður einnig að líta til 2. gr. stjórnarskrárinnar um afmörkun valdpáttaríkisins. Almennum valdheimildum löggjafans verður ekki beitt til að ganga beinlínis inn á lögbundið verksvið framkvæmdavaldsins í einstökum málum. Sömu sjónarmið eiga einnig við um áhrif frumvarpsins gagnvart úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þar sem frumvarpið miðar að því að taka tiltekið úrlausnarefni, þ.e. einstök mál sem nefndin hefur til meðferðar, undan valdsviði hennar.

Í frumvarpinu kemur fram að viðkomandi sveitarfélög hafi óskað eftir íhlutun ríkisstjórnar og Alþingis í málið. Í því sambandi verður að hafa í huga að í gangi er lögmaet málsmeðferð vegna ákvarðana sveitarstjórnanna. Það er umhugsunarefni hvort það eigi að verða fordæmisregla í íslenskum rétti að einn aðili máls í úrskurðarferli geti leitað á náðir löggjafans til að stöðva slíka málsmeðferð ef hún hentar ekki hagsmunum hans.

#### 6. Lokaorð.

Hér hefur verið fjallað um nokkur af þeim lögfræðilegu álitaefnum sem fyrirbyggjandi frumvarp vekur upp. Þau eru að mínu mati mjög alvarleg og ég tel verulega miklar líkur að frumvarpið brjóti gegn öllum þeim ákvæðum og megin sjónarmiðum sem getið var í inngangi þessa minnisblaðs. Þetta verður að kanna nánar. Ég vara alvarlega við því að Alþingi samþykki frumvarpið og hætti á að ganga með því gegn meginstoðum réttarríkisins og vega að réttaröryggi borgaranna.

Mörg fleiri atriði varðandi frumvarpið þyrfti að mínu mati að taka til frekari skoðunar. Meðal annars tel ég mat þess á að almannahagsmunir standi til lagasetningarinnar ekki vera stutt nægilegum rökum. Fullyrt er að framgangur málsins hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geti „valdið verulegu fjárhagstjóni, bæði fyrir opinbera aðila, sveitarfélög og fyrirtæki“ og að „veruleg áhætta [sé] á því að orðspor Íslands sem trausts fjárfestingarkosts muni [...] hljóta verulegan skaða af“. Ég tel að þessar fullyrðingar séu ekki nægilega rökstuddar en það er þó nauðsynlegt til að löggjafinn geti tekið afstöðu til þess hvort almannahagsmunir séu svo brýnir að réttlæt看legt sé að setja löggjöf með þeim áhrifum sem gerð hefur verið grein fyrir hér. Þetta snertir einnig mat á því hvort gætt hafi verið sjónarmiða um meðalhóf við gerð frumvarpsins.

Þá er rétt að geta þess að fullyrðingar um „afturvirkni náttúruverndarlaga nr. 60/2013“ eru óljósar og illskiljanlegar og tel ég nauðsynlegt að skoða nánar áhrif bráðabirgðaákvæðis 3. gr. frumvarpsins áður en frumvarpið verður tekið til afgreiðslu.