



Forsætisráðuneyti
b.t., stjórnarskrárnefndar
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
150 Reykjavík

ÁTVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík
sími:545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 9. mars 2016
Tilv.: ANR16030105/0.5.1

Efni: Svar við rafbréfi frá 23. febrúar sl.

Ráðuneytið þakkar rafbréf forsætisráðuneytis fyrir hönd stjórnarskrárnefndar, frá 23. febrúar sl., þar sem óskað var athugasemda við frumvörp til breytinga á stjórnskipunarlögum hvað snertir auðlindir náttúru Íslands, þjóðaratkvæðagreiðslur og umhverfi og náttúru. Hér á eftir fara athugasemdir ráðuneytisins við frumvarpsgrein um auðlindir í náttúru Íslands, en ekki gafst tími, að svo stöddu, til að gefa umsögn um aðrar greinar frumvarpsins:

Um 1. mgr: Nýting auðlinda í náttúru Íslands.

Með 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er lagt til að því verði lýst yfir í stjórnarskránni að auðlindir í náttúru Íslands „ber[i] að nýta á sjálfbæran hátt“ og að það skuli „til hagsbóta landsmönnum öllum“. Fram kemur í í skýringum að þetta sé þáttur í vernd náttúrunnar og í samræmi við grundvallarsjónarmið náttúru- og umhverfisverndar, eins og lýst sé í frumvarpsgreininni um umhverfi og náttúru (kafla 3.1.1). Tillagan byggir á vinnu stjórnlaganefndar frá 2011 og vikur nokkuð frá tillögum auðlindanefndarinnar frá 2000 og um leið frumvörpum til stjórnskipunarlaga á 136. og 141. lögjþ., þar sem kveðið var á um að auðlindir og landsréttindi í þjóðareign beri að nýta „á sem hagkvæmasta hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar [...] [og til hagsældar fyrir þjóðina].“

Í skýringum við frumvarpsgreinina er greint allítarlega frá markmiðslýsingum ólíkra laga á sviði auðlindanýtingar og umhverfisverndar og sett fram sú niðurstaða að „mismunandi er hvort eða hvernig vikið er að þeim sjónarmiðum sem leggja ber til grundvallar auðlindanýtingu í hverju tilviki“ og segir að ætla verði, ef frumvarpið verður að lögum, að „yfirfara þurfi helstu lagabálka sem um auðlindanýtingu fjalla“ og leggja mat á hvort ástæða sé til breytinga til að skýra betur hverjar „meginforsendur nýtingar“ skuli vera, en dæmi er tekið af því að í lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins er ekki að finna ákvæði um þau megin sjónarmið sem auðlindanýting skuli byggjast á.

Af þessu tilefni skal bent á að gert virðist ráð fyrir að frumvarpsgreinin muni hafa eða geta haft, ein og sér, þýðingu við skýringu laga og annarra réttarheimilda. Þá er þegar skylt að íslenskum lögum að gæta meginreglna umhverfisréttarins. Í 7. gr. náttúruverndarlaga segir að við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna skuli stjórnvöld taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.–11. gr., laganna, þar sem m.a. er mælt er fyrir um skyldu til vísindalegs grundvallar ákvarðanatöku, varúðarregluna, mat á heildarálagi o.fl. Það má gefa

sér að þetta hafi þýðingu við mat á nauðsyn þess að breyta einstökum sérlögum.

Í skýringum segir að sú krafa að auðlindanýting „skuli“ vera „sjálfbær“ sé „þáttur í vernd náttúrunnar og í samræmi við grundvallarsjónarmið umhverfis- og náttúruverndar“. Hér er um nán tengsl að ræða, sem sést í því að til nánari skýringar um sjálfbærni auðlindanýtingar er vísað til frumvarps til stjórnskipunarlaganna um umhverfisvernd, þar sem lagt er til að lýst verði yfir að vernd náttúru Íslands skuli „grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.“ Í skýringum með þeirri grein segir m.a.:

Í hugmyndafræðinni um sjálfbæra þróun felst í almennum dráttum að umhverfis- og náttúruvernd og ákvarðanir um að hagnýta náttúruauðlindir eigi að byggjast á langtímasjónarmiðum þar sem tekið er mið af hagsmunum bæði núlifandi og komandi kynslóða. Í þessu felst m.a. að ekki skuli gengið óhóflega á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda. Þá beri að nýta endurnýjanlegar auðlindir á þann hátt að þær nái að endurnýja sig og stuðla að því að viðhalda getu náttúrunnar til að þróast á eigin forsendum. Sjálfbær þróun miðar því bæði að jafnræði innan hverrar kynslóðar og einnig að jafnræði kynslóða til að njóta gæða náttúrunnar í víðum skilningi. Í hugmyndafræðinni felst einnig að meta þarf og veða heildstætt efnahagslega, félagslega og umhverfislega hagsmuni. Hana þarf að útfæra og samþætta í löggjöf og ákvarðanatöku sem snertir umhverfi og náttúru, þar á meðal í löggjöf á sviði auðlindanýtingar í þeim víðtæka skilningi sem lagður er til grundvallar í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um auðlindir sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi (bls. 5).

Með þeim „víðtæka skilningi“ sem leggja ber í hugtakið „sjálfbærni“ samkvæmt þessu er væntanlega horft til þess að mótuð verði og fyrir liggja viðurkennd viðmið og skilgreiningar á sjálfbærni þeirrar auðlindar sem um er að ræða. Það má benda á stjórnun fiskveiða þar sem verndunar og nýtingarsjónarmið verða ekki aðgreind og tryggja verður að veiðar á fiskistofnum verði ekki meiri en vöxtur og viðkoma stofnanna stendur undir (dæmi um notkun varúðarreglu umhverfisréttarins er t.d. veiðireglan í íslenska þorsstofninum). Annað dæmi má taka af þeirri vinnu sem hefur farið fram á vettvangi rammáætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Það er kannski merki um þessi ríku tengsl milli sjálfbærrar nýtingar auðlinda og umhverfis- og náttúruverndar að í 1. mgr. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar, sem nýlega var endurskoðuð, standa ákvæði um rétt til náttúru- og umhverfisverndar og um ráðstöfun auðlinda í sömu málsgrein, sem hljóðar svo:

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten. [...]

Helsta beina athugasemd ráðuneytisins er sú að þegar rætt er um „sjálfbærni“ við nýtingu auðlinda virðist jafnan horft frá þrengra (og líffræðilegra) sjónarhorni en þegar markmið sjálfbærrar þróunar eru til umræðu. Um þetta er hægt að skrifa langa dálka, en benda má á að hagsmunir Íslands sem strandríkis geta falist í því að veiða verulega úr einstökum deilistofnum, meðan ekki hafa tekist samningar milli strandríkja um nýtingu stofnsins, þótt með því sé gengið tímabundið gegn sjálfbærni viðmiðum. Þá er vakin athygli á því að frumvarpsgreinin varðar ekki aðeins endurnýjanlegar auðlindir. Undir hana falla einnig óendurnýjanlegar auðlindir eins og málmar og olía. Annað dæmi er malarnám, m.a. á hafsbotni. Það má efast um að mikil skynsemd sé í því fólginn að gera kröfu um það í stjórnarskrá að slíkar auðlindir „beri“ að nýta á „sjálfbæran hátt“. Það kann að vera eðlilegra að vísa með víðtækari hætti til markmiða auðlindastjórnunar innan ramma umræðu um sjálfbæra þróun, sem leggur skyldur á herðar stjórnvalda við nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda. Að þessu leyti kann sú tillaga að stjórnarskrárgrein um auðlindir, sem kom fram á 141. löggj. og áður getur, að vera orðuð með skýrari hætti en sú frumvarpsgrein sem hér er til umræðu.

Þess er farið á leit við stjórnarskrárnefnd að hún fari yfir frumvarpsgreinina með hliðsjón af þessum athugasemdum.

Um 2.-3. mgr: Hugtakið þjóðareign og meðferð þjóðareigna.

Sem rakið er í skýringum þá er þessum ákvæðum ætlað að fylgja eftir þeim vilja sem sýndi sig í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu í október 2012 að náttúruauðlindir sem ekki væru í einkaeigu yrðu lýstar þjóðareign. Þetta er þó af eldri rót og byggir mjög á tillögum auðlindanefndarinnar frá 2000. Í skýringum segir að þjóðareignarréttur, samkvæmt tillögu auðlindanefndarinnar, hafi verið talinn fela í sér að meginstefnu sömu heimildir og talið væru að felist í fullveldisrétti ríkisins en þó sé sá munur að með því að lýsa tilteknar náttúruauðlindir eign þjóðarinnar sé girt fyrir að aðrir aðilar geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð. Með frumvarpinu er þjóðareignarhugtakið þannig notað „í lagalegri merkingu“. Í skýringum með frumvarpinu er gefið yfirlit um þær auðlindir og landsréttindi, sem hér mundu falla undir og er ljóst að einkum er horft til þjóðlendna, auðlinda hafsbotsins, kolvetnis og nytjastofna sjávar, sem um gilda sérlög hvert um sig, en gert er ráð fyrir að andlag greinarinnar geti ráðist af lögskýringu, þ.e. mati á því hvort „náttúruauðlindir eða landsréttindi“ séu ekki „háð einkaeignarrétti“. Það víkur raunar frá tillögum auðlindanefndarinnar, sem virðist hafa gert ráð fyrir að auðlindir yrðu færðar undir þjóðareign með lagasetningu hverju sinni þar sem tekin yrði um leið afstaða til lagalegrar aðstöðu (sjá t.d. bls. 29 í skýrslu auðlindanefndar).

Haft skal í huga í þessu sambandi að hugtakið náttúruauðlind er notað í rúmri merkingu í frumvarpinu þar sem segir í skýringum að það skuli skilja þannig að „ná til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi o.s.frv.“ (skýringar við 1. mgr.). Til fyllingar er hugtakið „landsréttindi“, en í því sambandi er t.d. sérstaklega bent á fiskeldi sem fer fram á afmörkuðum hafsvæðum (sjá skýringar við frumvarpsgreinina). Þá ná takmarkanir við ráðstöfun þeirra til m.a. „réttinda tengdra þeim“, sbr. 2. másl. 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar (er þar átt við sömu „landsréttindi“?). Það virðist því ljóst að andlag þjóðareignar samkvæmt frumvarpinu er mjög víðtækt og e.t.v. er heppilegt að mæla fyrir um að almenni löggjafinn afmarki andlag þjóðareignar nánar hverju sinni.

Það virðist á mörkum þess að vera heimspekileg spurning hvað þýði að eitthvað sé „ekki háð einkaeignarrétti“. Um það er í skýringum vísað til skýrslu auðlindanefndarinnar frá 2000, en ekki lagt nýtt til. Til leiðbeiningar eru m.a. viðhorf úr Rómarrétti (eða kirkjurétti miðalda) og viðhorf John Locke um vinnuna sem forsendu eignarréttar (Sjá John Locke: *Ritgerð um ríkisvald* . Atli Harðarson þýddi. Rvík. 1986, bls. 69). Til skýringar má taka dæmi af manni sem nemur lífvirk efni úr hafi eða af hafsbotni, s.s. ensím eða örverur. Hafsvæðin og/eða þessi efni eða jafnvel lífverur gætu talist til náttúruauðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og því til þjóðareignar. Ef þessi efni eru notuð til að framleiða/rækta verðmæt efnasambönd, þróa nýjar lífverur eða lífverkfæri (ensím eða örverur) og líftækniþerla, t.d. með að setja gen upprunin frá sjávarlífveru í aðrar lífverur í því skyni að gefa þeim nýja eiginleika, getur orðið til ný þekking eða vara, sem yrði væntanlega háð eignarrétti.

Í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er lagt bann við því að „selja og veðsetja“ þjóðareignir, eða réttindi tengd þeim. Þetta orðalag mætti vera greinarbetrar. Hafa ber í huga að aðili sem fær tímabundinn nýtingarrétt yfir auðlind í þjóðareign getur haft verulega hagsmuni af því að geta veðsett þau réttindi og eftir atvikum selt þau. Sem dæmi má nefna handhafa tímabundins leyfis til að nýta olíuauðlind í þjóðareign. Mikilvægt er að hann geti, eftir atvikum, veðsett slíkt leyfi, selt öðrum þátttöku í leyfinu eða selt öðrum réttindi sín. Orðalag ákvæðisins er nokkuð óræðið og mikilvægt er að tekin verði af öll tvímæli um að ætlunin sé t.d. ekki að girða fyrir sölu nýtingarréttinda með uppboði, t.d. rekstrarleyfa fiskeldisstöðva, sem gefin eru út til nokkurra ára í senn. Sömu athugasemd má raunar gera við lokamálslið 3. mgr., þar sem tekið er fram að heimildir til nýtingar auðlinda í þjóðareign (og raunar einnig auðlinda í eigu íslenska ríkisins) megi „aldrei“ leiða til „varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindum.“ Ástæða virðist til þess að skoða textann betur í þessu ljósi.

Í frumvarpsgreininni er sett fram sú takmörkun að „enginn megi fá [þjóðareignir] eða réttindi tengd þeim“ til „eignar eða varanlegra afnota“ og aldrei megi „selja eða veðsetja“ þær. Ráðuneytið

telur mikilvægt að ákvæði sem þetta komi í stjórnarskrá, enda samræmist það viðhorfum í lagaframkvæmd og stefnu ráðuneytisins. Til bóta kynni þó að vera ef unnt væri að afmarka skýrar hvað felist hugtakinu „varanleg afnot“ í þessu samhengi. Taka má tvö dæmi til skýringar:

-- Ráðuneytið hefur átt í töluverðum samskiptum við eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um það hvað teljist vera varanleg afnot og hvað felst í hugtakinu eign. Þegar aðili fær afnot af tiltekinni þjóðareign geta þau réttindi orðið ígildi eignarréttar séu slík réttindi til langs tíma. Það hlýtur þó að ráðast af ýmsum þáttum, þ.á.m. af eðli viðkomandi auðlindar eða réttindum. Þannig hefur ESA haft það til skoðunar hvort að réttur aðila til nýtingar vatnsaflsauðlinda til 65 ára feli í sér eignarrétt. Íslensk stjórnvöld hafa talið svo ekki vera, en um áleitna spurningu er að ræða. Það getur verið torsótt að henda reiður á því hvenær slík réttindi eða gæði teljast afhent „varanlega“.

-- Í skýringum með frumvarpinu komist svo að orði að staðið hafi „deilur“ „undanfarna áratugi“ um núgildandi fiskveiðistjórnarkerfi, sem snúi að því hvort og þá hversu varanlegan rétt aflahlutdeild skv. 2. mgr. 8. gr. laga um stjórn fiskveiða, „skapar“ og þá hvort þau réttindi verði eftir atvikum aflögð fyrirvaralaust án bóta og nýtt kerfi tekið upp. Hér er kannski tekið fullsterkt til orða en vissulega hafa ólík sjónarmið verið reifuð í þessu sambandi. Í *Hrd. 2000, bls. 1534* (Vatneyri) lagði meirihluti Hæstaréttar ríka áherslu á þau fyrirmæli laga um stjórn fiskveiða að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim. Sú afstaða var áréttuð í dómi réttarins frá 26. mars 2013 í máli nr. 652/2012, og að auki tekið fram að „í skjóli valdheimilda sinna geti Alþingi [...] ákveðið að úthlutaðar veiðiheimildir skuli innkallaðar á hæfilegum aðlögunartíma og eftir atvikum endurúthlutað, kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann féggjald vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.“ Í ljósi þessa virðist naumast þörf á því að breyta lögum um stjórn fiskveiða, verði frumvarpsgreinin að lögum. Athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins benda ekki heldur til að þess sé þörf.

Þess er farið á leit við stjórnarskrárnefnd að hún fari yfir frumvarpsgreinina með hliðsjón af þessum athugasemdum.

F.h.r.


Kristján Skarphéðinsson


Arnór Snæbjörnsson