# Umsögn um drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands

# Dr. Níels Einarsson

# Álfabyggð 8

# Akureyri

# Tillagan að nýju ákvæði hljóðar á eftirfarandi hátt:

# Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Nýting auðlinda skal grundvallast á sjálfbærri þróun. Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar. Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.

# Undirritaður hefur áður skilað inn umsögnum um frumvarp fyrri ríkisstjórnar nr. 415 til nýrra stjórnskipunarlaga (http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/0510.pdf). Það frumvarp byggði að miklu leyti á tillögum Stjórnlagaráðs (sjá http://www.stjornlagarad.is/) en hafði einnig orðið fyrir nokkrum breytingum í meðferð sérstakrar sérfræðinganefndar lögfróðra einstaklinga (sjá http://www.althingi.is/pdf/skilabref\_fylgiskjol.pdf) . Annarri umsögn var skilað inn vegna frumvarps stjórnarskrárnefndar í júlí 2016. Texti frumvarpanna hefur tekið nokkrum breytingum en er þó í meginatriðum samstofna og því er hægt að setja fram svipaða gagnrýni sem í þessari umsögn beinist sérstaklega að eignarhaldi á nytjastofnum í hafi.

# 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 2012, þar sem mikill meirihluti þeirra sem þátt tóku voru sammála eftirfarandi orðum: „Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar.“ Í núverandi drögum er orðalagið breytt og hljómar: „Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign.“ Í fljótu bragði er hér ekki endilega mikill munur, kannski tilraun til lagatæknilegrar nákvæmni, en að mörgu leyti er þarna horfið frá almennum málskilningi og orðavali. Flest fullorðið íslenskumælandi fólk veit hvað orðin „í einkaeigu“ þýða en væntanlega gera sér fæstir skýra grein fyrir merkingu orðalagsins „háðar einkaeignarétti.“ Í þjóðaratkvæðagreiðslu var ekki kosið um síðarnefnda orðalagið heldur það fyrra, sem kom frá stjórnlagaráði. Orðalagið skiptir hins vegar máli.

# 1. Hér vantar skýra hugsun um þjóðareign á náttúruauðlindum sem ótvíræðri meginreglu. Orðalag um undantekningar sem tengjast auðlindum og sem eru „háðar einkaeignarrétti“ veikir grundvallarprinsippið. Það er óskýrt 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.

# 2. Tvíræðni orðalagsins kemur fyrst í ljós þegar farið er að lesa skýringar og athugasemdir með drögunum. T.d. verður ekki séð að gert sé ráð fyrir breytingum varðandi stöðu fiskveiðiréttinda frá því sem nú er. Veðsetning bókfærðra veiðiheimilda heldur sér væntanlega og þá vegna þess að ekki er ljóst að nytjastofnar séu sameign þjóðarinnar heldur allt eins náttúruauðlindir sem háðar séu einkaeignarrétti.

# 3. Ekki verður annað séð en að svokölluð nýtingarleyfi verði viðurkennd sem óbein eignarréttindi og breytingar á verðmæti þeirra, væntanlega einnig í tengslum við veðsett eða fjármálaafurðavædd og bókfærð veiðiréttindi, baki skaðabótaábyrgð og geta fullar bætur frá stjórnvöldum/þjóðinni komi til við röskunar, upptöku eða fyrningu, líkt því sem mælt var fyrir um í áliti Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í máli 1306/2004. Þetta fyrirkomulag stuðlar væntanlega að því að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi, sem byggir á framseljanlegum einstaklingsbundnum aflaheimildum og markaðsvæðingu veiðiréttinda, haldist í lítt breyttri mynd. Hafa má í huga að stjórnvöld, í því skyni að koma til móts við harða gagnrýni Mannréttindanefndarinnar á ójafnræði við fyrirkomulag íslenskrar fiskveiðistjórnunar, gáfu það út skömmu eftir Hrun að til stæði að nýtt auðlindaákvæði myndi tryggja nauðsynlegar breytingar.

# 4. Samkvæmt þessum skilningi mun ný stjórnarskrá hugsanlega verja rétt núverandi handhafa veiðiheimilda til að fara með úthlutuð veiðiréttindi sem ígildi einkaeignar eða auðlindar sem háð er einkaeignarétti.

# 5. Það má hafa miklar efasemdir um að drög þessi nái að stuðla að sáttum eða farsælum lyktum þeirra djúpstæðu 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 lagaskýringum kemur oftar en einu sinni fyrir sá skilningur og fyrirvari að ekki sé gert ráð fyrir þau óbeinu eignarréttindi sem þegar hafa stofnast raskist. 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, sem dómsstólar munu væntanlega styðjast við í niðurstöðum dóma, er vel hugsanlegt að það fyrirkomulag sem í daglegu máli er nefnt „kvótakerfið“ haldist nánast óbreytt til framtíðar með vernd viðkomandi stjórnarskrárákvæðis.

# Þessi drög, með hliðsjón af greinargerð og athugasemdum með greininni, tryggja ekki þjóðareign á mikilvægustu náttúruauðlindum heldur gætu fest í sessi nýtingarrétt með ígildi einkaeignarréttar og þar með veðsetningareiginleika og erfðaréttar þeirra veiðiheimilda sem þegar er úthlutað árlega til hóps handhafa aflaheimilda á Íslandi. Þá væri farin sú leið að stjórnskrárverja gríðarleg sérréttindi fámenns hóps til langs tíma. Þannig er einnig opnað á að fullar bætur komi fyrir upptöku aflaheimilda eða aðrar breytingar á fiskveiðistjórnun sem hafa áhrif á verðmæti eða eðli lögvarins nýtingarréttar.

# Þó að hugtakið sjálfbær þróun sé nú að finna í drögunum verður ekki séð að það taki nægilega til hagsmuna almennings og jafnaðar milli og innan kynslóða. Það má einnig spyrja sig hvers vegna sé aftur vitnað til áróðursrita fyrir einkavæðingu sameiginlegra náttúruauðlinda hafsins þegar rætt er um grundvallarforsendur fullnægjandi auðlindastýringar. Er slík hugmyndafræði nýfrjálshyggjunnar faglegt leiðarljós þeirra sem að málinu standa? Það eru vonbrigði að þeir sem sömdu tillöguna skuli ekki hafa borið sig eftir alþjóðlegri og fræðilegri umræðu varðandi haldbæra auðlindastjórnun þar sem einkavæðingarstefna í tengslum við fiskveiðistjórnun hefur verið greind og gagnrýnd (sjá heimildalista).

# Drögin bera þess merki að vera málamiðlun ólíkra sjónarmiða. Það er varla farsælt að við skilning slíks grundvallartexta skuli lesandi sífellt þurfa að rýna í smáa letrið, sem í raun skilgreinir endanlega merkingu ákvæðanna, til að átta sig á hvað eiginlega er átt við.

# 30.06.2019

# Dr. Níels Einarsson

# Heimildalisti:

# Acheson, J., S. Apollonio, and J. Wilson (2015). Individual transferable quotas and conservation: a critical assessment. Ecology and Society 20(4): art. 7.

# Bromley, D. W. (2009). Abdicating responsibility: the deceits of fisheries policy. Fisheries 34(6), 280-290.

# Cardwell, E. and R. Gear (2013). Transferable quotas, efficiency and crew ownership in Whalsay, Shetland. Marine Policy 40:160–166.

# Carothers, C. and C. Chambers (2012). Fisheries privatization and the remaking of fishery systems. Environment and Society: Advances in Research 3:39-59.

# Degnbol, P., H. Gislason, S. Hanna, S. Jentoft, J. Nielsen, S. Sverdrup-Jensen, and D.C. Wilson (2005). Painting the floor with a hammer: Technical fixes in fisheries management, Marine Policy, doi:10.1016/jmarpol.2005.07.002.

# Durrenberger, E.P. and Pálsson, G. (2014). Gambling debt: Iceland’s rise and fall in the global economy. Boulder: Colorado University Press.

# Einarsson, N. (2011). Culture, Conflict and Crises in the Icelandic Fisheries. An Anthropological Study of People, Policy and Marine Resources in the North Atlantic Arctic. Uppsala: University of Uppsala Press.

# Essington, T. E., M. C. Melnychuk, T. A. Branch, S. S. Heppell, O. P. Jensen, J. S. Link, S. J. D. Martell, A. M. Parma, J. G. Pope, and A. D. M. Smith. (2012). Catch shares, fisheries, and ecological stewardship: a comparative analysis of resource responses to rights-based policy instrument, Conservation Letters 5:186-195.

# Gilmour, P.W., Day, R.W. and Dwyer, P.D. (2012). Using private rights to manage natural resources: is stewardship linked to ownership? Ecology and Society 17(3):1.

# Jentoft, S. and A. Eide eds. (2011). Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries. Dordrecht: Springer.

# McCay, B.J. (2004). ITQs and Community: An Essay on Environmental Governance, Review of Agricultural and Resource Economics 33:162-170.

#  McCormack, F. (2012). The Reconstitution of Property Relations in New Zealand Fisheries, Anthropological Quarterly 85(1):171-201.

# McCormack, Fiona. 2017. Private Oceans: The Enclosure and Marketisation of the Seas, London: Pluto Press.

# Pinkerton E (2017) Hegemony and resistance: Disturbing patterns and hopeful signs in the impact of neoliberal policies on small-scale fisheries around the world. Marine Policy 80:1-9

# Pinkerton, E. and R. Davis. (2015). Neoliberalism and the politics of enclosure in North American small-scale fisheries, Marine Policy 61:303-312.

# Schriewer, K. and T. Højrup, T. (2012). European Fisheries at a Tipping Point. Murcia: Universidad de Murcia, Editum.

# Oran R. Young, D. G. Webster, Michael E. Cox, Jesper Raakjær, Lau Øfjord Blaxekjær, Níels Einarsson, Ross A. Virginia, James Acheson, Daniel Bromley, Emma Cardwell, Courtney Carothers, Einar Eythórsson, Richard B. Howarth, Svein Jentoft, Bonnie J. McCay, Fiona McCormack, Gail Osherenko, Evelyn Pinkerton, Rob van Ginkel, James A. Wilson, Louie Rivers III, and Robyn S. Wilson. Moving beyond panaceas in fisheries governance. (2018). Proceedings of the National Association of Sciences (PNAS) September 11, 2018 115 (37) 9065-9073; first published August 23, 2018 https://doi.org/10.1073/pnas.1716545115