**Umsögn um drög að stjórnarskárákvæði um auðlindir náttúru Íslands.**

**Mál nr. S-128/2019.**

Fyrst vil ég koma á framfæri þeirri skoðun minni að rík þörf sé fyrir auðlindaákvæði í stjórnarskrá. Sú skoðun er einnig mjög almenn meðal kjósenda hvort heldur sem miðað er við niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar 2012 (83%) eða skoðanakönnun sem gerð var af MMR í apríl sama ár (86%).

Í meira en hálfa öld hafa tillögur að auðlindaákvæði í stjórnarskrá verið ræddar á Alþingi. Einhverra hluta vegna hefur þingið þó ekki samþykkt neinar slíkar breytingar og þjóðin aldrei verið spurð álits fyrr en á þjóðfundinum 2010 og svo aftur haustið 2012 í þjóðaratkvæðagreiðslu. Kallað hefur verið eftir auðlindaákvæði og óhætt að segja að fulltrúar þjóðarinnar á þjóðfundi hafi sett þetta atriði á oddinn ásamt nokkrum öðrum. Samantekt um niðurstöður þjóðfundarins segir eftirfarandi um náttúru landsins og auðlindir:

*“Náttúra og auðlindir landsins eru óframseljanleg þjóðareign sem ber að vernda, umgangast og nýta á sjálfbæran hátt þannig að aðgengi almennings sé tryggt. Setja þarf skýr lög um eigna- og nýtingarétt þjóðarinnar á auðlindum, náttúru og lífríki. Náttúru Íslands og auðlindir ber að vernda fyrir komandi kynslóðir.”*

Ég vil gera þessa niðurstöðu þjóðfundarins að minni og skoða því þessi tvö frumvörp á samráðsgátt stjórnvalda fyrst og fremst með hliðsjón af þessari stuttu og hnitmiðuðu niðurstöðu.

Í fyrstu málsgrein frumvarpsins hér er almennt ákvæði sem segir: *“Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Nýting auðlinda skal grundvallast á sjálfbærri þróun.”*

Eins og segir í greinargerðinni vísar orðalagið ekki til eignaréttar heldur þess að um sé að ræða sameiginleg verðmæti landsmanna, hvort heldur sem eigendur séu einkaaðilar, innlendir eða erlendir, ríki, sveitarfélög eða þjóðin sjálf. Þetta rímar heldur illa við niðurstöðu þjóðfundar um að náttúra og auðlindir landsins séu óframseljanleg þjóðareign. Einnig tel ég að orðalagið “skal grundvallast á sjálfbærri þróun” of opið til túlkunar og bendi í því sambandi á fyrstu spurninguna í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012: *“Vilt þú að tillögur stjórnlagaráðs verði lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá?”.* Augljóslega hafa stjórnvöld enn ekki séð ástæðu til að fara eftir vilja kjósenda og stundum brugðið á þann leik að snúa út úr orðunum “lagðar til grundvallar”. Nú eru þess í stað tillögur stjórnlagaráðs “hafðar til hliðsjónar”. Þannig er í raun búið að sýna fram á að ekki er nægilega skýrt kveðið á sjálfbæra þróun í þessari tillögu. Í fyrstu málsgreininni er auk þess hvergi minnst á aðgengi almennings eða rétt komandi kynslóða eins og kallað var eftir.

Í annarri málsgrein frumvarpsins segir: *“Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarétti 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.”*

Hér er sem sagt búið að undanskilja allar náttúruauðlindir sem eru staðsettar á landi í eigu einkaaðila eða lögaðila, þ.m.t. ríkis og sveitarfélaga. Einnig gæti mögulega ríkt óvissa um það hvort að einhverjar nýtingarheimildir sem gefnar hafa verið út séu háðar “einkaeignarétti” sem er lögfræðilegt hugtak og ekki mjög heppilegt í stjórnarskrá sem á að vera skýrt orðuð og öllum skiljanleg. En eftir standa þá þær auðlindir sem enginn skilgreindur eigandi er að, en ef marka má greinargerðina eru það þjóðlendur, auðlindir á hafsbotni og sólarljós.

Eins og áður var sagt er niðurstaða þjóðfundar afdráttarlaus og segir að náttúra og auðlindir landsins séu óframseljanleg þjóðareign sem ber að vernda, umgangast og nýta á sjálfbæran hátt þannig að aðgengi almennings sé tryggt. Þar er enginn fyrirvari settur um það hvort auðlindirnar séu staðsettar á landi í eigu einkaaðila, lögaðila, ríkis, sveitarfélaga eða annars staðar. Ýmsir fjársterkir aðilar, innlendir og erlendir, hafa á liðnum árum verið að kaupa upp bújarðir og landrými á Íslandi, væntanlega oft í þeim tilgangi að hagnast á nýtingu, leyfum til nýtingar, hvers konar framsali og spekúlasjónum. Enginn vafi er á því að gríðarlegir hagsmunir eru hér undir og tel ég fráleitt að ætla að láta af hendi verðmæti sem þessi til einkaaðila með þessum hætti.

Í síðustu málsgrein frumvarpsins segir svo: *“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.”*

Hér virðast líka undanskildar auðlindir á landi í eigu einkaaðila eða lögaðila, annarra en íslenska ríkisins. Athygli vekur að orðalag er verulega breytt frá tillögu stjórnlagaráðs sem kvað á um fullt gjald til þjóðarinnar fyrir nýtingu og tiltekinn hóflegan tíma í senn. Eftir yfirlegu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis 2013 hafði “fullu gjaldi” verið breytt í “eðlilegt gjald” en nú er einungis kveðið á um gjaldtöku og hvergi minnst á hóflegan tíma nýtingarleyfa.

Rétt er að árétta viðhorf þjóðfundarins 2010 eins og þau koma fram í skýrslu stjórnlaganefndar, fyrra bindi, bls. 75:

*“Náttúruauðlindir hvort heldur í lofti, láði eða legi, skuli skilgreina sem “eign þjóðarinnar. Reglur um nýtingu auðlinda verði skýrar og horft til komandi kynslóða og* ***arður af nýtingu auðlinda renni að meginhluta til þjóðarinnar****.”*

Niðurstaða:

Ég tel að stjórnvöld séu á rangri leið með þessu frumvarpi og að verið sé að snúa út úr tilmælum þjóðfundarins 2010 með því orðalagi og útskýringum sem hér eru lagðar til. Að mínu mati var tillaga stjórnlagaráðs á sínum tíma töluverð málamiðlun enda gátu allir fulltrúar ráðsins samþykkt hana einum rómi og 2/3 hlutar kjósenda svo í kjölfarið. Einnig óttast ég að verið sé að löghelga óbreytt ástand í auðlindamálum þar sem aðsópsmiklir aðilar með aðgang að miklu fjármagni söðla undir sig auðlindir landsins með aukinni misskiptingu í landinu. Það kann ekki góðri lukku að stýra að stjórnarskrárbinda rétt þeirra til yfirráðs auðlinda. Auk þess geld ég varhuga við óskýru orðalagi eða alls engu um vernd, sjálfbærni og réttindi almennings og komandi kynslóða. Síðast en ekki síst vantar tilfinnanlega skilgreiningu á því hvað teljist til auðlinda í þessu ákvæði.

Með kveðju,

Sigurður H. Sigurðsson.

Kt. 201062-5009.