

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðhúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

for@for.is

28. júní 2019

Umsögn um drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands (mál nr. S-128/2019) og umhverfisvernd (mál nr. S-129/2019)

Það er siðferðileg skylda mannsins að ganga vel um náttúruna og nýta auðlindir með sjálfbærum og ábyrgum hætti. Það er jafnframt stórt efnahagsmál, enda reiðir hagkerfið sig á náttúruna og auðlindanýtingu. Í því sambandi má ekki gleyma hvaða verðmæti geta falist í óspilltri náttúru fyrir þjóðina, en einnig fyrir ferðaþjónstuna. Segja má að auðlindanýting á Íslandi hafi verið til fyrirmyndar allt síðan aflamarkskerfi var komið í sjávarútvegi árið 1984. Það er því engin knýjandi þörf sem kallar á stjórnarskrárákvæði um auðlindir eða náttúrvernd þótt það geti vissulega verið holl áminning og af hinu góða.

Samtök atvinnulífsins hafa engar efnislegar athugasemdir við drög að ákvæði um umhverfisvernd (mál nr. S-129/2019), fagna framkomu þess og styðja að það verði samþykkt.

Það verður þó ekki hjá því komist að fjalla aðeins um drög að ákvæðinu um auðlindir og gera athugasemdir við það. Fyrst ber að nefna að það er mikilvægt að gera sér grein fyrir því að lagasetning er stjórnþæki ríkisins, ekki eignarhald. Þannig getur ríkið stýrt auðlindanýtingu, m.a. þannig að hún fari fram með ábyrgum og sjálfbærum hætti og tekið gjald af henni, án þess að vera eigandi hennar. Einkaaðilum er vel treystandi til þess að eiga og nýta auðlindir innan þess regluverks sem ríkið setur þeim. Engir hafa meiri hagsmuni af ábyrgri og sjálfbærri nýtingu auðlinda en eigendurnir sjálfir.

Hvað er þjóðareign?

Ljóst er að þjóð getur ekki verið eigandi auðlinda í eignarréttarlegum skilningi heldur eru auðlindir alltaf í eigu hins opinbera eða einkaaðila. Eigandinn er sá sem fer með heimildir eignarréttar í hverju tilfelli.¹ Í 3. máls. 2. mgr. ákvæðisins segir að handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar. M.ö.o. fer ríkið með umráða-, hagnýtingar-, og ráðstöfunarrétt. Frumvarpið felur því í sér að stofnað verði til sérstakrar tegundar ríkiseignar með þeim skilyrðum sem nánar er kveðið á um í

¹ Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 40-46.

ákvæðinu, svo sem takmörkunum á framsali í 2. máls. 2. mgr. Það vekur upp spurningar hvort ekki sé heppilegra að segja það berum orðum, eins og t.d. gert er í 2. gr. Þjóðlendlaga nr. 58/1998. Í ákvæðinu er lagt til að fari verði svipuð leið og farin var með 1. máls. 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og forvera þeirra. Orðalag þess ákvæðis hefur verið talið villandi af fræðimönnum og ýtt umræðunni út í ógöngur.²

Í drögum að greinargerð kemur fram að algengara sé að þróunarríki hafi ákvæði um náttúruauðlindir í sínum stjórnarskrám en Vesturlönd. Ákvæði norsku stjórnarskrárinnar sem nefnt er í greinargerðinni, 1. mgr. 112. gr., er allt annars eðlis en hér er lagt til. Þar er ekki talað um þjóðareign að náttúruauðlindum. Í raun er það svo að í flestum tilfellum er talað um ríkiseign í þeim stjórnarskrám sem á annað borð hafa að geyma ákvæði um eignarhald að auðlindum. Aðeins stjórnarskrár Eistlands og Slóveníu hafa að geyma þjóðareignarákvæði. Eina nágrannaland okkar sem hefur ákvæði af þessum toga í stjórnarskrá sinni er Írland, en þar er talað um ríkiseign.³

Það er mjög varasamt að leita fyrirmynda að svona ákvæði til fyrrverandi ráðstjórnarríkja. Réttarkerfi þeirra, þar á meðal stjórnskipunarréttur og eignarréttur, er allt annars eðlis en á Íslandi. Séreignarréttur hefur notið verndar á Íslandi frá landnámi, eða í um 1.150 ár. Slíku var auðvitað ekki fyrir að fara í ráðstjórnarríkjunum. Miklu eðlilegra er að líta til Norðurlanda hvað þetta varðar þar sem réttarkerfin eru sambærileg okkar.

Til hvaða auðlinda myndi ákvæðið taka?

Í 1. másl. 2. mgr. segir að náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti verði þjóðareign. Það vekur upp þá spurningu til hvaða auðlinda og landsréttinda ákvæðið tekur, þ.e.a.s. hvaða auðlindir eru ekki háðar einkaeignarrétti. Í greinargerð með frumvarpsdrögum er réttilega bent á að ríki og sveitarfélög geti verið handhafar einkaeignarréttar. Ákvæðið taki því ekki til ríkiseigna. Svo segir:

Ýmsar ástæður geta verið fyrir því að auðlindir falla ekki undir einkaeignarrétt. Annars vegar getur það verið vegna þess að enginn skilgreindur eigandi er að þeim, en dæmi um þetta gæti t.a.m. verið sólarljós/sólarorka. Hins vegar getur orsökina verið sú að viðkomandi auðlindir hafa verið lagðar til ríkisins með sérstökum lögum á þeim grundvelli að þessi gæði hafi áður verið eigendalaus. Dæmi um þetta eru þjóðlendur, sbr. lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, og

² Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 57.

³ Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 20.

auðlindir hafsbotsins, sbr. lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990.⁴

Fyrri tilvikin sem nefnd eru, þ.e.a.s. eigendalausar auðlindir, eru í sjálfu sér alveg rétt. Hins vegar er það dæmi sem er nefnt, sólarorka, vafasamt. Það hefur verið meginregla í íslenskum rétti frá landnámi að auðlindir fylgi eignarrétti að landi. Þetta er áréttað víða í íslenskum lögum, m.a. í 3. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, 1. mgr. 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923, 1. mgr. 5. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, 1. mgr. 1. gr. tilskipunar frá 20. júní 1849 um veiði á Íslandi og í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Sólarorka hlýtur því að fylgja eignarrétti að landi. Þótt sólarljós sé ekki enn nýtt hér á landi til raforkuframleiðslu þá er það auðvitað nýtt í dag, t.d. af bændum til ræktunar á grasi, korni, grænmeti og ávöxtum. Varla er það vilji stjórnarskrárgjafans að ætla að ríkisvæða þessa orku og fara að rukka bændur um auðlindagjald fyrir nýtingu á henni.

Seinni tilvikin sem nefnd eru, auðlindir sem hafa verið lagðar til ríkisins með sérstökum lögum á þeim grundvelli að þessi gæði hafi áður verið eigendalaus, hljóta eðli málsins samkvæmt að vera ríkiseign nú þegar og þá undirorpinn sé eignarrétti í dag og falla því ekki undir ákvæðið. Rétt er að taka fram að ekki þarf stjórnarskrárákvæði til að ríkið geti slegið eign sinni á eigendalaust land eða auðlindir. Það er hægt að gera með almennum lögum og hefur oft verið gert. Sama má segja um auðlindanýtingu almennt. Ríkið getur stýrt henni með almennum lögum. Staðreyndin er að ríkið hefur þegar slegið eign sinni á allt land sem var áður eigendalaust og allar þekktar auðlindir sem voru áður eigendalausar.⁵ Ákvæðið tekur því ekki til neinna auðlinda og er því í raun algerlega marklaust.

Í ljósi ofangreinds er lagt til að 2. og 3. mgr. ákvæðisins verði felld brott en 1. mgr. verði samþykkt óbreytt.

Virðingarfyllst,



Davíð Þorláksson
forstöðumaður samkeppnishæfnisviðs

⁴ [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7bfb5b285b-3b73-e911-9452-005056850474%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7bfb5b285b-3b73-e911-9452-005056850474%7d)

⁵ Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 47-49.