



Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. mars 2009
Tilvísun: 2009030012
Verknúmer: 1227000

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

1. Almenn

Orkustofnun hefur kynnt sér efni frumvarpsins og gerir eftirfarandi athugasemdir um 1. gr. Þess er varðar náttúruauðlindir. Orkustofnun tekur ekki efnislega afstöðu til annarra þátta frumvarpsins.

2. Náttúruauðlindir í skilningi 1. gr. frumvarpsins

Í 1. og 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er fjallað um náttúruauðlindir án þess að hugtakið náttúruauðlind sé þar skilgreint með nokkrum hætti. Eðlilegt er að texti stjórnarskrárinnar sé stuttur og hnitmiðaður og að frekari skýringar á einstökum orðum eða orðasamböndum sé að finna í hefðbundnum lögskýringargögnum, svo sem í almennum athugasemdum frumvarps eða athugasemdum við einstakar greinar þess. Í almennum athugasemdum með umræddu frumvarpi kemur réttilega fram að engin almenn skilgreining liggi fyrir á náttúruauðlindum en í víðtækasta skilningi falli allir þættir náttúrunnar, jörðin, lífríkið, vatn, loft og sólarljós undir hugtakið náttúruauðlindir. Ekki er þar tekin afstaða til þess hvort sú víðtæka skilgreining sé lögð til grundvallar í umræddu ákvæði.

Í athugasemdum um 1. gr. frumvarpsins er rakið hvaða náttúruauðlindir falla undir lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, sbr. lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Þá segir að vegna þess að aðstæður og viðhorf geti breyst í tímans rás sé ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir í þjóðareign verði skilgreindar í sjálfri stjórnarskránni heldur verði það gert í almennum lögum. *Þegar liggi fyrir að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, séu þjóðareignir í skilningi þessa ákvæðis, sbr. lög nr. 58/1998 og lög nr. 57/1998.* Orkustofnun telur það ekki rétt, þegar ráðist er í breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og bæta þar inn nýju ákvæði til verndar náttúruauðlindum landsins, að þar sé gerður greinarmunur á náttúruauðlindum í þjóðlendum og þeim sem finnast til að mynda á hafsbotni. Af því leiðir að olíuauðlindir sem kunna að finnast á hafsbotni utan við Íslandsstrendur falli ekki undir náttúruauðlindahugtak stjórnarskrárinnar og njóti þar af leiðandi ekki þeirrar verndar að vera óframseljanlegar nema þá og því aðeins að hinn almenni löggjafi taki til þess afstöðu.

Í athugasemdum um 1. gr. frumvarpsins segir ennfremur að ekkert sé því til fyrirstöðu að löggjafinn felli fleiri eignir af þeim toga en þær sem að framan greinir undir þjóðareignarhugtakið. Þarna er farið að tala um eignir í stað náttúruauðlinda og eina vísbendingin sem hinn almenni löggjafi fær er að þær þurfi að vera af þeim toga sem greinir í

lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Orðalagið verður að teljast í besta falli óljóst.

Ennfremur segir í athugasemdum um 1. gr. frumvarpsins að með því að bæta ákvæði í stjórnarskrá sem lýsi yfir þjóðareign *allra auðlinda* sem ekki séu háðar einkaeignarrétti *yrði* hægt að fella undir hugtakið nytjastofna á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotninum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. Ekki er ljóst af orðalagi þessara athugasemda hvort þarna sé átt við að hefði verið farin sú leið að orða ákvæði frumvarpsins með þessum hætti hefði verið mögulegt að fella tiltekna auðlindir undir hugtakið en það sé ekki hægt, þar sem orðalag ákvæðisins er klárlega ekki með þessum hætti. Þarna gæti einnig verið átt við að þar sem ákvæðið sé orðað með þessum hætti (sem það er ekki) að þá sé hægt að fella þessar tilteknu auðlindir undir náttúruauðlindahugtak ákvæðisins. Sé fyrri skilningur athugasemdana lagður til grundvallar þá er erfitt að skilja það sem á eftir stendur um að þannig væri rétt að laga ákvæði þeirra laga að hinu nýja stjórnarskrárákvæði þar sem tekin hefur verið sú afstaða að það sé ekki hægt að fella auðlindirnar undir það. Sé síðari skilningurinn lagður til grundvallar þá hefur stjórnarskrárgjafinn lagt nýjan skilning í náttúruauðlindahugtakið frá því sem að framan greinir þar eð þá falla allar auðlindir undir hugtakið en ekki aðeins þær sem greinir í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og þar af leiðandi ljóst að hinn almenni löggjafi þarf ekki að taka frekari afstöðu til málsins. Hvor skilningurinn sem lagður er til grundvallar þá er þetta óskiljanlegt. Ljóst er að með umorðun á því sem fram kemur í niðurstöðum auðlindanefndar þeirrar, sem kosin var á Alþingi í kjölfar samþykktar á þingsályktun í júní 1998, hefur eitthvað misfarist af hálfu stjórnarskrárgjafans.

Að lokum segir um náttúruauðlindahugtakið að löggjafinn geti hugsanlega þurft að taka afstöðu til þess hvort skilgreina beri nýjar auðlindir, sem ekki hafa verið nýttar áður, sem þjóðareign. Varðandi þessa fullyrðingu og það sem rakið hefur verið hér að framan þá telur Orkustofnun vafasamt að fela hinum almenna löggjafa að taka ákvörðun um það hvaða náttúruauðlindir falli undir ákvæði frumvarpsins og hverjar geri það ekki, í það minnsta ekki án þess að stjórnarskrárgjafinn hafi gefið löggjafanum ítarlegri og skýrari leiðbeiningar í athugasemdum frumvarpsins. Ef á annað borð þykir réttlæt看legt að ganga í breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands til þess að veita náttúruauðlindum aukna vernd þá ætti stjórnarskrárgjafinn sjálfur að taka skýra afstöðu til þess hvaða náttúruauðlindir það séu sem ákvæðið skuli taka til en ekki láta hinum almenna löggjafa það eftir að ákvarða efnislegt innihald stjórnarskrárinnar.

3. Þjóðareign

Þjóðareignarhugtakið sem stuðst er við í 1. gr. frumvarpsins er fengið frá auðlindanefnd þeirri sem kosin var á Alþingi í kjölfar samþykktar á þingsályktun í júní 1998. Eins og réttilega kemur fram í almennum athugasemdum frumvarpsins bendir nefndin á, í niðurstöðum sínum, að það sé í senn eðlilegt og æskilegt að samræma reglur um eignarhald á þeim náttúruauðlindum sem ekki séu háðar einkaeignarrétti og að ekkert réttlæti það að gerður sé greinarmunur í lögum á aðkomu ríkisins að þjóðlendum, auðlendum í jörðu, hafsbotninum og nytjastofnum í sjó. Einnig kemur fram sú ábending nefndarinnar að eyða þurfi þeirri réttaróvissu sem ríkt hefur um rétt þeirra sem hafa leyfi til veiða á grundvelli laganna um stjórn fiskveiða. Á þetta getur Orkustofnun fallist.

Í því skyni að eyða þessari réttaróvissu og samræma um leið reglur um eignarhald á þeim

náttúruauðlindum, sem ekki eru undirorpnar einkaeignarrétti, gerði auðlindanefndin tillögu um að tekið yrði upp nýtt form á eignarrétti, til hliðar við hinn hefðbundna séreignarrétt einstaklinga og lögaðila, þ.e. þjóðareignarrétt. Skilgreining nefndarinnar á þeim eignarrétti felur í sér að um *eignarrétt íslensku þjóðarinnar* sé að ræða. Fyrirmyndin að heitinu og þeirri hugsun sem að baki býr var fengin frá 4. gr. laga nr. 59/1928 um friðun Þingvalla, þar sem því er lýst yfir að hið friðlýsta svæði á Þingvöllum skuli vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Orkustofnun bendir á að sömu sjónarmið geta ekki átt við um friðlýsingu landsvæðis og nýtingu náttúruauðlinda. Yfirlýsing í lögum um friðun Þingvalla um að tiltekið svæði skuli vera ævinleg eign íslensku þjóðarinnar hefur allt aðra og vægari þýðingu heldur en að tilgreina það í stjórnarskrá að þær auðlindir sem okkur er nauðsynlegt að nýta með skynsamlegum hætti skuli háðar óskilgreindu eignarhaldi.

Í niðurstöðum auðlindanefndarinnar segir ennfremur að þessu nýja formi á eignarrétti fylgi sömu heimildir og talið hefur verið að felist í fullveldisrétti ríkisins. Sá munur sé þó á að með því að fella tilteknar auðlindir undir þjóðareign sé girt fyrir að aðrir aðilar geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð. Það sem fyrst og fremst greini þjóðareignarrétt frá hefðbundnum eignarrétti ríkis sé að gert sé ráð fyrir því að náttúruauðlindir í þjóðareign verði ævarandi eign íslensku þjóðarinnar.

Orð hafa ekki aðra merkingu en við ljáum þeim. Með tilkomu nýs orðs getur sá sem finnur upp á því ákveðið hvað í því felst en til þess að orðið þjóðareign hafi þessa tilteknu lagalegu og réttarlegu þýðingu þarf löggjafinn eða stjórnarskrárgjafinn að taka til þess afstöðu. Ekkert er því til fyrirstöðu að stjórnarskrárgjafinn veiti þeim náttúruauðlindum, sem hinu umrædda ákvæði frumvarpsins er ætlað að ná til, sömu vernd og auðlindanefndin hefur ákveðið að felist í orðinu *þjóðareign* án þess að kalla þær því nafni.

Í almennum athugasemdum frumvarpsins segir, um meginefni nýs ákvæðis 1. gr. þess, að í því felist yfirlýsing um að náttúruauðlindir sem ekki séu háðar einkaeignarrétti séu þjóðareign. Með því sé stefnt að því að festa í sessi skilgreinda *tegund eignarhalds ríkisins* sem hafi ákveðna sérstöðu miðað við aðrar ríkiseignir. Segir ennfremur að þar sé einkum tekið mið af tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000. Þá segir í athugasemdum um 1. gr. frumvarpsins að með þeirri sérstöku tegund eignarhalds, sem felist í hugtakinu þjóðareign, felist að *rikinu sé samkvæmt lögum fenginn hinn sérstaki eignarréttur* á náttúruauðlindum í skjóli þess að enginn annar lögaðili eða einstaklingur hefur getað sannað eignarrétt sinn að þeim.

Þessar fullyrðingar eru athyglisverðar í ljósi þess að þær eru í fullkomnu ósamræmi við texta ákvæðisins sem best verður skilinn á þann veg að verið sé að fela þjóðinni eignarréttinn en ekki ríkinu, sem aðeins skuli fara með forsjá þjóðareigna, vörslu og ráðstöfunarrétt og hafi eftirlit með nýtingu þeirra í *umboði þjóðarinnar*. Þá verður niðurstaða framangreindrar auðlindanefndar ekki skilin á annan veg en að með hugtakinu *þjóðareignarréttur* sé átt við eignarrétt íslensku þjóðarinnar en að handhafar ríkisvaldsins fari með allar eignarréttarheimildir þær sem eignarréttinum fylgi. Orkustofnun telur það varhugavert að setja inn orð í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands sem menn virðast ekki á eitt sáttir um hvaða þýðingu hafi. Ef að leggja á til grundvallar þær skýringar sem finna má í athugasemdum frumvarpsins er klárlega um ríkiseign að ræða og þar af leiðandi óþarft að gefa því nýtt orð sem þegar hefur yfir sig heiti. Er þá allt eins hægt að kveða svo á um í ákvæðinu að náttúruauðlindir í eigu íslenska ríkisins megi ekki framselja o.s.frv.

Í niðurstöðu auðlindanefndarinnar kemur réttilega fram að þjóðin sé ekki lögaðili og sé því ekki bær til þess að vera eiginlegur eigandi að lögum með sama hætti og ríkið. Því sé nauðsynlegt að kveða nákvæmlega á um það að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fari með allar þær eignarheimildir, sem í hinu nýjar eignarformi felast, í umboði þjóðarinnar.

Verði því haldið til streitu að notast við orðið *þjóðareign*, þá vill Orkustofnun benda á að rétt geti verið að tiltaka í ákvæðinu hvaða handhafi ríkisvaldsins það sé sem fara skuli með forsjá þjóðareigna. Af athugasemdum um 1. gr. frumvarpsins má ráða að átt sé við handhafa löggjafar- og framkvæmdarvald í samræmi við niðurstöður auðlindanefndarinnar og því ekki séð af hverju notast er við orðið *ríkið* í texta ákvæðisins. Undir það getur allt eins fallið handhafi dómsvaldsins. Þá segir í athugasemdunum að hvað náttúruauðlindir í þjóðareign varði geti *stjórnvöld* metið hvernig sé þjóðhagslega hagkvæmast að nýta þær. Þannig geti *löggjafinn* valið að veita einkaaðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum auðlindum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem talin séu í 2. mgr. Orkustofnun vill benda á að ekki er ljóst hvað átt er við með þessum texta. Ætla má að þarna geri stjórnarskrárgjafinn ekki skýran greinarmun á stjórnvöldum og löggjafanum.

Í 4. gr. laga nr. 59/1928 um friðun Þingvalla er það sérstaklega tekið fram að hið friðlýsta svæði á Þingvöllum skuli vera undir vernd Alþingis og er það í samræmi við þá hugsun að svæðið skuli ævinleg eign íslensku þjóðarinnar enda starfar Alþingi í beinu umboði þjóðarinnar. Eins og er, er nýting auðlindanna í höndum framkvæmdarvaldsins sem starfar á grundvelli tiltekinna laga. Ljóst er að Orkustofnun, sem leyfisveitandi til nýtingar á tilteknum auðlindum, starfar ekki með sama hætti í umboði þjóðarinnar og Alþingi. Ein af ástæðunum fyrir því að leyfisveitingarvald var fært í hendur Orkustofnunar með tilheyrandi lagabreytingum á liðnu ári er sú að inn á stofnuninni, sem býr yfir tiltekinni sérþekkingu, eru teknar faglegar ákvarðanir. Mjög langsótt er að halda því fram að slíkar ákvarðanir séu teknar í umboði þjóðarinnar þótt vissulega séu þær teknar með hagsmuni þjóðarinnar að leiðarljósi. Verði náttúruauðlindirnar gerðar að þjóðareign, eign þjóðarinnar, væri ef til vill viðeigandi að forsjá þeirra verði í höndum Alþingis, sbr. framangreint ákvæði laga um friðun Þingvalla. Slíkt fyrirkomulag væri þá í samræmi við það orðalag ákvæðis 1. gr. frumvarpsins um að ríkið fari með forsjá auðlindanna í umboði þjóðarinnar. Það má hins vegar gefa sér að það fyrirkomulag yrði mjög íþyngjandi fyrir alla þá starfsemi sem snýr að nýtingu náttúruauðlinda á Íslandi. Styður þetta enn frekar að umsjón með málaflöknum verði áfram hjá framkvæmdarvaldinu en verði hún það er ekki að sjá hvað vinnst með því að tala um þjóðareignir í stað þess að tala áfram um eignir íslenska ríkisins. Er Orkustofnun þeirrar skoðunar að fyrirkomulagið eins og það er sé með traustum hætti. Löggjafinn setur stjórnvöldum ramma sem þau svo starfa eftir.

4. Nýting náttúruauðlinda verði á sem hagkvæmasta hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins segir að allar náttúruauðlindir beri að nýta á sem hagkvæmasta hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Í almennum athugasemdum frumvarpsins segir hins vegar að með hinu nýja ákvæði sé stefnt að því að mæla fyrir um skyldur stjórnvalda til að tryggja að nýting auðlindanna byggist á meginreglum umhverfisréttarins um sjálfbæra þróun. Stór munur er á texta ákvæðisins og orðalagi athugasemdanna.

Samkvæmt texta ákvæðisins er gerð skýr krafa um að auðlindir verði nýttar á sem

hagkvæmastan hátt. Sjálfbær þróun lýtur að því að samræma sjónarmið er lúta að hagkvæmni, samfélagi og umhverfi. Með því að taka það skýrt fram í texta ákvæðisins að auðlindirnar verði nýttar á sem hagkvæmastan hátt er tekin afstaða til þess að hagkvæmnissjónarmið skuli vera ráðandi og sjónarmið sem lúta að samfélagi og umhverfi mæta þar af leiðandi afgangi. Slíkt getur ekki talist vera í samræmi við meginreglur umhverfissráttarins um sjálfbæra þróun. Þá væri í betra samræmi við meginreglur sjálfbærrar þróunar að vísa til samræmingar *hagsmuna* núlifandi og komandi kynslóða í stað þess að vísa enn á ný til fjárhagslegra sjónarmiða með því að segja í textanum *til hagsældar* .

Þá bendir orðalagið á *grundvelli sjálfbærrar þróunar* til þess sjálfbær þróun sé einhver leið eða aðferð og væri réttara að umorða textann svo að ljóst sé hvaða leið það sé. Hvort að hugmyndin sé að notast við það sem kallast sterk eða veik sjálfbær þróun. Vísun til fjárhagslegra sjónarmiða bendir til þess að hvorug þessara leiða verði farin.

Sé hins vegar ætlunin að vísa í ákvæðinu til sjálfbærrar þróunar sem endanlegs markmiðs er orðalag athugasemdanna hentugra heldur en orðalag ákvæðisins. Eðlilegra væri því að segja að nýting auðlindanna skuli byggjast á *meginreglum umhverfissráttarins um sjálfbæra þróun* . Ein þessara meginreglna er sjálfbær *nýting* náttúruauðlinda og væri eðlilegt að taka þá meginreglu sérstaklega fram í ákvæðinu.

5. Samantekt

Tillögur Orkustofnunar eru þær að náttúruauðlindahugtakið verði skilgreint með skýrari hætti af stjórnarskrárgjafanum í athugasemdum með frumvarpinu og að þar verði allar náttúruauðlindir, sem nú eru nýttar eða fyrirsjáanlegt er að hægt sé að nýta, látnar sitja við sama borð. Orkustofnun leggur einnig til að hinu nýja þjóðareignarhugtaki verði sleppt og þess í stað mælt fyrir um að náttúruauðlindir í eigu íslenska ríkisins megi ekki selja eða láta varanlega af hendi, sbr. orðnotkun í lögum nr. 58/2008. Að lokum leggur Orkustofnun til að kveðið verði á um að náttúruauðlindir beri að nýta með sjálfbærum hætti á grundvelli meginreglna sjálfbærrar þróunar með hagsmuni núlifandi og komandi kynslóða að leiðarljósi. Þá kæmi til greina að telja upp einhverjar af þeim meginreglum í ákvæðinu sjálfu eða athugasemdum frumvarpsins til þess að gefa þeim aukið vægi.

Virðingarfyllst

Valborg Steingrimsdóttir
Valborg Steingrimsdóttir
lögfræðingur