

133. löggjafarþing 2006–2007.**Þskj. xxx — xxx. mál.****Frumvarp til stjórnarskipunarlaga**

um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Geir H. Haarde forsætisráðherra og
Jón Sigurðsson iðnaðar- og viðskiptaráðherra.

1. gr.

Við lögina bætist ný grein sem verður 79. gr. þeirra og orðast svo:

Náttúruauðlindir Íslands skulu vera þjóðareign, þó þannig að gætt sé réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. Ber að nýta þær til hagsbóta þjóðinni, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Ekki skal þetta vera því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum.

2. gr.

79. gr. laganna verður 80. gr. þeirra.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Samkvæmt stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 23. maí 2003 skal ákvæði um að auðlindir sjávar séu sameign íslensku þjóðarinnar bundið í stjórnarskrá lýðveldisins. Í byrjun árs 2005 var skipuð nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands (stjórnarskrárnefnd). Samkvæmt áfangaskýrslu nefndarinnar frá febrúar sl. liggja ekki fyrir endanlegar tillögur um efni og framsetningu stjórnarskrárákvæðis um auðlindamál. Í skýrslunni kemur þó fram að ekki hafi náðst sátt um þá tillögu að stjórnarskrárákvæði sem sett var fram í skýrslu auðlindanefndar árið 2000. Þá hafi einnig komið fram mismunandi sjónarmið um það hvort tillaga auðlindanefndar fæli í sér breytingu eða staðfestingu á núverandi réttarástandi. Liggur því fyrir að á vettvangi stjórnarskrárnefndar mun ekki að svo stöddu koma fram tillaga sem fullnægir framangreindri stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar um stjórnarskrár-breytingar. Hafa formenn ríkisstjórnarflokkanna því látið semja sérstakt frumvarp til stjórnarskipunarlaga um þetta atriði.

Í samræmi við stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar sækir frumvarpið að nokkru leyti fyrirmynd sína til 1. másl. 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, en þar segir: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ Ákvæðið var upphaflega sett með 1. másl. 1. gr. laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða, 1988–1990, en síðan tekið efnislega upp í 1. másl. 1. gr. laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða (nú endurútgefin sem lög nr. 116/2006). Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 3/1988 kom einungis fram að ákvæðið hefði að geyma almenna stefnufirlýsingu á borð við 1. gr. þágildandi laga nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (þar sagði að tilgangur laganna væri að stuðla að viðgangi og hagkvæmustu nýtingu fiskstofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi). Í

athugasemdom við 1. gr. þess frumvarps sem varð að nógildandi lögum segir eftirfarandi: „Með fyrsta málslið greinarinnar er minnt á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir [auðlindinni]. Jafnframt felst í þessu sú sjálfsagða stefnumörkun að markmiðið með stjórn fiskveiða er að nýta fiskstofnana til hagsbóta fyrir þjóðarheildina.“ Samkvæmt þessu er ljóst að ákvæði fiskveiðistjórnarlaga var hugsað sem almenn stefnufirlýsing löggjafans um að tilgangur íslenskrar fiskveiðistjórnar skyldi vera sá að nýta fiskstofnana á hagkvæman hátt og til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Með hliðsjón af því að í sömu lögum var mælt fyrir um aflahlutdeildarkerfi við fiskveiðar lá einnig fyrir það mat löggjafans á þeim tíma að með slíku fyrirkomulagi yrði sameign þjóðarinnar best nýtt fyrir þjóðarheildina.

Hæstiréttur Íslands hefur vísað til ákvæðis fiskveiðistjórnarlaga um sameign þjóðarinnar að nytjastofnunum. Ítarlegast hefur verið fjallað um ákvæðið í dómi réttarins 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmál), en þar segir eftirfarandi: „Megineinkenni þeirrar fiskveiðistjórnar, sem [kveðið er á um í lögum nr. 38/1990], er að einstökum mönnum eða félagum er ákveðin hlutdeild í leyfilegum árlegum heildar afla þeirra tegunda, sem sæta aflatakmarkunum. Sú hlutdeild helst óbreytt milli ára og er í meginatriðum framseljanleg. Samkvæmt 18. gr. laganna tekur íslenska ríkið takmarkað gjald vegna úthlutunar aflamarks miðað við áætlað verðmæti þess, sem úthlutað er. [...] Þegar lög nr. 38/1990 eru virt í heild verður að leggja til grundvallar að við setningu þeirra hafi löggjafinn metið það svo, að skipan fiskveiðistjórnar eftir þeim væri fallin til að þjóna áður nefndum markmiðum 1. gr. þeirra. Þetta mat er á valdi löggjafans, þótt dómstólar leysi úr því hvort lögin, sem reist eru á því mati, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.“ Með þessum forsendum Hæstaréttar er áréttað að ákvæðið um sameign þjóðarinnar að nytjastofnunum hefur að geyma almenna stefnufirlýsingu um skynsamlega nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar sem er háð mati löggjafans á hverjum tíma, enda sé gætt grundvallarreglna stjórnarskrár. Verður að ætla að þar séu einkum hafðar í huga reglur stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttar, atvinnufrelsi og jafnræði þegnanna.

Í samræmi við forsögu 1. másl. 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga og forsendur fyrrgreinds hæstaréttardóms er það forsenda frumvarpsins að það sé í höndum þjóðkjörinna fulltrúa þjóðarinnar á hverjum tíma að taka afstöðu til þess með lagasetningu hvers konar fyrirkomulag á nýtingu og meðferð auðlinda sé þjóðinni fyrir bestu. Jafnframt er það forsenda frumvarpsins að við slíka lagasetningu sé réttindum, sem einstaklingar og lögaðilar eiga yfir auðlindum samkvæmt grundvallarreglum stjórnarskrár, ekki raskað í andstöðu við grundvallarreglur stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttar og jafnræði. Er þá meðal annars haft í huga að ákvæði frumvarpsins taka jafnt til nýtingar auðlinda sem háðar eru beinum eða óbeinum eignarrétti og þeirra sem eru það ekki.

Hugtakið „sameign þjóðarinnar“ sem notað er í 1. másl. 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga hefur verið gagnrýnt fyrir að vera villandi þar sem það gefi um of til kynna að um hefðbundinn einkaeignarrétt sé að ræða. Af þeim sökum er farin sú leið í frumvarpinu að nota orðið „þjóðareign“. Er sama hugtak notað í þingsályktun Alþingis, nr. 26/122, um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald, frá 2. júní 1998 og sömuleiðis er það að finna í tillögu auðlindanefndar að stjórnarskrárákvæði frá árinu 2000. Er með því vísað til fullveldisréttar og sameiginlegrar ábyrgðar allrar þjóðarinnar á náttúruauðlindum Íslands og er sérstaklega tekið fram að ekki sé með þessari stefnufirlýsingu haggð við réttindum einstaklinga og lögaðila sem njóta verndar skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Með frumvarpinu er almenn stefnumörkun um meðferð og nýtingu náttúruauðlinda fest í stjórnarskrá. Eftir nánari athugun þykir rétt að þessi stefnumörkun nái til allra náttúru-

auðlinda, enda verður ekki séð að önnur sjónarmið eigi við fiskveiðiauðlindina að þessu leyti en náttúruauðlindir almennt. Er í því efni fylgt tillögu auðlindanefndar frá 2000. Samkvæmt þessu fellur undir ákvæðið hvers kyns hagnýting á náttúrunni, hvort sem er dauðum eða lífrænum efnum, plöntum eða dýrum. Í ákvæði frumvarpsins felst þannig að hagnýta á nytjastofna sjávar, hvers kyns auðlindir í jörðu og landgrunni, vatns- og vindafli, jarðnæði og gróður, villt og alin dýr o.s.frv., til hagsbóta fyrir þjóðina. Það fellur svo í verkahring löggjafans að skilgreina nánar hvað séu náttúruauðlindir og hvernig nýtingu þeirra skuli háttáð svo að þessu markmiði verði best náð.

Þá er með frumvarpinu áréttað að þótt ríkisvaldið hafi heimildir til að mæla með lögum fyrir um nýtingu auðlinda til hagsbóta fyrir þjóðina sé slíkt ekki því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum. Eðli málsins samkvæmt leiða slíkar heimildir ekki til óafturkallanlegs forræðis einstakra aðila yfir þeim, sbr. 3. málsl. 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga, nr. 116/2006, þótt þær kunni að njóta verndar sem óbein eignarréttindi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið hefst á stefnuyfirlýsingu sem minnir á mikilvægi þess að varðveita forræði Íslendinga yfir náttúruauðlindum sínum. Hugtakið „náttúruauðlind“ tekur til hvers kyns náttúrunnar gæða án tillits til þess hvort um er að ræða auðlindir sem háðar eru einkaeignarrétti eða auðlindir sem með einum eða öðrum hætti eru eigandalausar. Með „náttúruauðlindum Íslands“ er átt við þær auðlindir sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nær til samkvæmt almennum reglum. Gert er ráð fyrir því að í lögum verði afmarkað nánar, eftir því sem þurfa þykir, hverjar séu náttúruauðlindir Íslands.

Með hugtakinu „þjóðareign“ er lögð áhersla á þá ríku sameiginlegu hagsmuni sem allir Íslendingar hafa af því að nýting auðlinda til lands og sjávar fari fram með skynsamlegum hætti. Það er á forræði lýðræðislega kjörinna fulltrúa þjóðarinnar hverju sinni að ákveða, í krafti fullveldisréttar íslenska ríkisins, hvernig þessu markmiði verður best náð hverju sinni, þar á meðal hvort og að hvaða marki auðlind er nýtt eða friðuð. Orðalagið „þjóðareign“ vísar hins vegar ekki til einhvers konar einkaeignarréttar íslenska ríkisins eða þjóðarinnar.

Í síðari hluta 1. málsl. greinarinnar kemur fram að virða skuli réttindi einstaklinga og lögaðila sem varin eru af 72. gr. stjórnarskrárinnar. Er með þessu áréttað að ýmsar auðlindir eru og hafa lengi verið annaðhvort háðar einkaeignarrétti eða þá að einstaklingum og lögaðilum hefur verið úthlutað heimildum til nýtingar þeirra á grundvelli lagasetningar. eru tekin af tvímæli um að ekki sé haggð við slíkum eignar- eða afnotarétti. Með ákvæðinu er til dæmis ekki haggð við eignar- og afnotaréttindum þeirra sem hagnýta jarðir og ýmis fasteignatengd réttindi eða stunda fiskveiðar á grundvelli veiðiheimilda. Hins vegar eru einnig tekin af tvímæli um að óbein eignarréttindi tengd nýtingarheimildum sem þegar eru fyrir hendi munu ekki leiða til beins eignarréttar.

Í 2. málsl. greinarinnar er enn fremur fólgin stefnuyfirlýsing um að nýta beri auðlindir til hagsbóta fyrir þjóðina. Það er svo eftirlátið löggjafanum að útfæra nánar hvernig þetta verði gert á sem hagkvæmastan og skynsamlegastan hátt.

Í 3. málsl. greinarinnar er tekið fram að stefnuyfirlýsingar 1. og 2. málsl. séu ekki því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á auðlindum. Er þá vísað til auðlinda sem ekki eru í einkaeigu. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum leiða slíkar heimildir ekki til óafturkallanlegs forræðis einstakra aðila yfir þeim, sbr. 3. málsl.

1. gr. fiskveiðistjórnarlaga, nr. 116/2006, þótt þær kunni að njóta verndar sem óbein eignarréttindi.

Um 2. og 3. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.