

## LAND- OG HAFSVÆÐI Í ÞJÓÐRÉTTARLEGU SAMHENGI

Góðan daginn

Erindi mitt hér í dag lítur að málefni sem lítt hefur verið fjallað um í umræðunum um stjórnarskrárfrumvarpið. Eins og yfirskrift erindisins ber með sér ætla ég að fjalla um ákvæði frumvarpsins um land- og hafsvæði, einkum og sér í lagi 3. grein þess og tengsl hennar við ákvæðin um þjóðréttarsamninga og framsal ríkisvalds. Rétt er að taka fram að ekki hafa komið fram breytingartillögur við 3. greinina né vék Feneyjarnefndin að henni í drögum sínum. Hér er þó um grundvallaratriði að ræða sem þarfnast skoðunar.

Þriðja greinin ber yfirskriftina yfirráðasvæði. Greinin er í kafla frumvarpsins sem ber titilinn undirstöður. Ætla má því að tilgangur ákvæðisins sé að vera undirstöðu ákvæði fyrir öll almenn lög sem varða íslenskt land- og hafsvæði.

**GLÆRA** Greinin hljóðar svo:

„Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt. Mörk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu skulu ákveðin með lögum.“

Þetta ákvæði er haldið annmörkum, einkum vegna tveggja ástæðna. Annars vegar vegna þess að réttindi og skyldur strandríkja innan efnahagslögsögunnar eru með öðru móti en í land- og lofthelginni. Því er óheppilegt að setja hafsvæðin þrjú undir einn hatt. Hins vegar vegna þess að ekki er minnst á landgrunnið í ákvæðinu.

Varðandi fyrri atriðið verður að taka til athugunar yfirskrift 3. greinar frumvarpsins, þ.e. yfiráðasvæði. Ekki er fullkomlega ljóst í hvaða merkingu orðið er notað. **GLÆRA** Í því sem virðist vera fyrirmynd ákvæðisins, 4. gr. finnsku stjórnarskrárinnar, er hugtakið „Finlands territorium“ notað sem yfirskrift, þ.e. í sænsku útgáfu hennar. Í greininni segir:

„Finlands territorium är odelbart. Rikets gränser kan inte ändras utan riksdagens samtycke.“

Takið eftir að síðari setning ákvæðisins telur ekki upp mismunandi hafsvæði heldur nefnir einvörðungu að ekki megi breyta ytri mörkum ríkisins án samþykkis þingsins. Þó að útskýringar í greinargerð með finnsku stjórnarskránni nefni ekki ástæðuna fyrir þessu orðalagi má ætla að hún sé tvíþætt. Annars vegar vegna þess að finnskt land- og hafsvæði er einungis afmarkað gagnvart nágrannaríkjum á sjó og landi en ekki úthafinu, alþjóðlega hafsbotnssvæðinu og nágrannaríkjum er varðar hluta efnahagslögsögunnar og landgrunnsins, eins og í tilfelli Íslands. Í öðru lagi getur slík upptalning skapað vandamál.

**GLÆRA** Forráðasvæði er íslenska orðið sem oft er notað yfir territorium. Forráðasvæði ríkis er skv. þjóðarétti svæði sem ríkið hefur fullveldisrétt yfir. Slík svæði eru landsvæði, innsævi og 12 sjómílna land- og lofthelgi. Sú undantekning gildir þó í landhelginni að þar verða strandríki að heimila friðsamlega för skipa sem skráð eru í erlendum ríkjum. Efnahagslögsagan telst ekki til forráðasvæðis ríkis. Í henni nýtur strandríkið þó tiltekinna fullveldisréttinda, eins og þekkt er, allt að 200 sjómílum frá ströndinni, einkum að því er varðar hagnýtingu og rannsóknir á auðlindum, og hefur lögsögu yfir ákveðnum málflokkum. Undirstrika verður að erlend ríki njóta ýmissa mikilvægra réttinda í efnahagslögsögunni t.a.m. til siglinga og yfirflugs og til lagningar neðansjárstrengja og –leiðslna.

**GLÆRA** Í greinargerðinni með stjórnarskrárfrumvarpinu segir berum orðum að í sérstöku ákvæði sé gerð grein fyrir yfirráðasvæði Íslands. Því hlýtur að teljast eðlileg lögskýring að hugtakið yfirráðasvæði samanstandi m.a. af efnahagslögsögunni enda er hún nefnd í 3. grein

Í íslenskum lögum virðist hugtakið yfirráðasvæði skilið með nokkuð samræmdum hætti. Í flestum tilfellum virðist vera átt við landsvæði og land- og lofthelgi en ekki efnahagslögsögu. Þó eru til afbrigði og jafnframt virðast þýðingarvillur koma við sögu. **GLÆRA** Ég verð að nefna eitt sérkennilegt tilfelli sem varðar þó nokkuð mikilvægan málaflokk þó það snerti umfjöllunarefnið ekki beint. Í 1. grein íslensku þýðingarinnar á mannréttindasáttmála Evrópu, sem eins og kunnugt er hefur lagagildi, kemur fram að „[s]amningsaðilar skulu tryggja hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem skilgreind eru í I. kafla þessa samnings.“ Í ensku og frönsku útgáfunni, sem eru hinar opinberu útgáfur samningsins samkvæmt þjóðarétti, er ekki notað hugtakið yfirráðasvæði heldur „jurisdiction“ eða lögsaga á íslensku. Yfirráðasvæði og lögsaga, eru ekki sami hluturinn. Ríki getur haft lögsögu utan forráðasvæðis þess, s.s. yfir skipum og flugvélum sem skráð eru í viðkomandi ríki sem og í sendiráðum sínum á erlendri grundu. Ég fæ því ekki betur séð en að samkvæmt orðanna hljóðan sé landfræðilegt gildissvið mannréttindasáttmála Evrópu, að íslenskum rétti, takmarkaðra en að þjóðarétti. Þess lags textaskýring leiðir til þess að líta má svo á að sáttmálinn gildi ekki um borð í íslenskum skipum, flugvélum, íslenskum sendiráðum eða annars staðar þar sem íslenska ríkið hefur lögsögu utan landssteinanna. Ég er ekki frá því að skoða þurfi þetta atriði nánar. **GLÆRA**

Allaveganna, svo ég snúi mér aftur að umfjöllunarefninu. Hver er þýðing þess að hugtakið yfirráðasvæði ná til efnahagslögsögunnar. Þýðir það að íslensk löggjöf gildi fullum fetum í efnahagslögsögunni? Í mörgum lögum er tekið berum orðum fram að þau gildi á íslensku yfirráðasvæði. Með því orðalagi virðast eins og ég nefndi áðan, flestir lagabálkarnir vera að vísa í landsvæði og land- og lofthelgi en ekki efnahagslögsöguna. Þar sem skýra verður almenn lög til samræmis við stjórnarskrána þá verður að spyrja, ef frumvarpið verður samþykkt með þessu orðalagi, þýðir það að lögin gildi fullum fetum í efnahagslögsögunni óháð upphaflegum skilningi á hugtakinu yfirráðasvæði. Þetta myndi m.a. þýða að íslensk barnaverndarlög nr. 80 frá árinu 2002, sem innihalda ákvæði sem kveður á um að lögin taki til allra barna sem eru á yfirráðasvæði íslenska ríkisins giltu um einstaklinga yngri en 18 ára um borð á erlendum skipum sem sigla um efnahagslögsöguna. Slík réttarskipan væri á skjön við þó nokkrar meginreglur þjóðaréttar.

Annar skýringakostur, er að skýra í hverju einasta tilfalli, er varðar efnahagslögsöguna, hvert efnislegt gildissvið hennar er, m.ö.o. hvaða lögsaga Ísland hefur eða hvaða fullveldisréttindi Ísland nýtur í henni skv. lögum nr. 41 frá 1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn og hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna áður en tekin er ákvörðun um hvort ákveðin löggjöf gildi þar. Slík réttarskipan væri óþarflega flókin og varla í samræmi við hugmynd réttarríkisins um skýrleika laga.

Svo ég snúi mér að hinum meginannmarkanum í 3. gr, þ.e. skortinn á hugtakinu landgrunn, þá er rétt að benda á ákveðið ósamræmi á milli ákvæða frumvarpsins um hafsvæði.

**GLÆRA** Eins og ég hef nefnt þá kemur fram í síðari hluta 3. greinar frumvarpsins að „[m]örk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu

skulu ákveðin með lögum.“ Aftur á móti kemur fram í 110. grein frumvarpsins, sem ætlað er að taka við af 21. grein núverandi stjórnarskrár, að ráðherra geri „þjóðréttarsamninga fyrir hönd Íslands. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, innsævi, landhelgi, efnahagslögsögu eða landgrunni ... nema samþykki Alþingis komi til.“ Rétt er að taka fram að í breytingartillögu meirihluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefur nefndin lagt til að orðið utanríkisráðherra komi í staðinn fyrir ráðherra.

Hvað svo sem því líður verður að spyrja hvers vegna greinin um þjóðréttarsamninga telur upp hugtakið landgrunn á meðan það er ekki talið upp í ákvæðinu um yfirráðasvæði.

Ef athugasemdir við greinarnar í greinargerðinni með frumvarpinu eru skoðaðar virðist sem að ákveðins misskilnings gæti sem orsakar ósamræmið.

**GLÆRA** Í útskýringum við 3. grein segir: „Orðalagið um mörk landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu ber einnig að skilja í samræmi við þróun hafréttar á síðari hluta 20. aldar, einkum með tilkomu hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1982, og felur m.a. í sér yfirráð yfir innsævi og landgrunni. Hér er því um að ræða þau svæði þar sem strandríki hefur fullveldi, fullveldisréttindi og/eða lögsögu samkvæmt hafréttarsamningi.“

Í útskýringum við 110. grein segir hins vegar: Í samræmi við þróun hafréttar á síðari hluta 20. aldar, einkum með tilkomu Hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna 1982, er lagt til að í stað „landhelgi“ [sem er í núgildandi 21. grein stjórnarskrárinnar] verði tekið upp orðalagið „innsævi, landhelgi, efnahagslögsögu eða landgrunni“, en þar er um að ræða þau hafsvæði þar sem strandríki fer með fullveldi, fullveldisréttindi og/eða lögsögu.

Engar staðreyndavillur eru til staðar í skýringunum við 110. grein þær eru hins vegar til staðar í skýringunum við 3. grein

Það er alveg ljóst af þróun hafréttar á síðari hluta 20. aldar að efnahagslögsaga og landgrunn ríkja eru aðskilin hugtök en geta ekki falist í hvort öðru. Sá skilningur er staðfestur í 5. og 6. kafla hafréttarsamningsins og birtist í 2. og 3. kafla laganna um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. **GLÆRA** Hann kemur jafnframt berlega í ljós í dómi Alþjóðadómstólsins í Haag í landgrunnsmáli Líbýu og Möltu frá 1985 þar sem dómstóllinn benti á að ríki geta verið með landgrunn án þess að vera með efnahagslögsögu, en ekki efnahagslögsögu án þess að vera með landgrunn.

Það þekkist jafnframt að ríki hafi samið um að á afmörkuðu svæði fari ríki A með efnahagslögsöguna en ríki B landgrunnið, slík svæði er venjulega kölluð grá svæði. Ástralía og Indónesía gerðu með sér slíkan samning árið 1997. **GLÆRA** Auk þess má nefna að í dómi alþjóðlega hafréttardómsins í Hamborg í máli Bangladess gegn Mjanmar um afmörkun hafsvæða ríkjanna frá því á síðasta ári var kveðið á um að um örlítið svæði yrði eftirleiðis grátt svæði þar sem Bangladess færi með landgrunnið en Mjanmar efnahagslögsöguna.

**GLÆRA** Þessi dæmi sýna að ekki er hægt að líta svo á að í hugtakinu efnahagslögsaga felist landgrunn eins og gefið er til kynna í greinargerðinni með frumvarpinu. Þar sem athugasemdin við 3. grein frumvarpsins í greinargerðinni er beinlínis röng telst varla tækt að nota hana til skýringar á hugtakinu efnahagslögsögu með þeim hætti að í efnahagslögsögunni felist jafnframt landgrunn. Ég fæ ekki betur séð en að gagnálykta verði frá ákvæðinu um yfirráðasvæði og líta þannig á að frumvarpið geri það ekki skylt að ytri mörk landgrunnsins séu ákveðin með lögum.

**GLÆRA** Í þessu samhengi er ágætt að hafa í huga að víðátta landgrunnsins eins og staðan er í dag er jafn mikil og víðátta efnahagslögsögunnar auk þess sem Ísland gerir 1,4 milljóna ferkílómetra tilkall til landgrunnsins utan 200 sjómílna.

---

**GLÆRA** Auk þessara tveggja meginatriða má benda á að Ísland hefur ekki tekið sér svokallað 24 sjómílna aðlægt belti sem 33. grein hafréttarsamningsins heimilar. Á aðlæga beltinu, getur strandríkið farið með nauðsynlegt vald annars vegar til að afstýra brotum á lögum og reglum þess í tolla-, fjár-, innflytjenda- eða heilbrigðismálum í landi og landhelgi þess og hins vegar til að refa fyrir brot á slíkum lögum og reglum sem framin eru í landi eða landhelgi þess. Ef Ísland tæki upp slíkt belti væri það jafnframt undanskilið skyldu stjórnarskrárinnar um að mörk þess væri afmörkuð með lögum. Það væri sérstakt.

---

**GLÆRA** Næsta atriðið sem ég ætla að víkja orðum að hér í dag er breytingartillaga meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þingsins við 111. grein frumvarpsins en í henni kemur fram að heimilt sé að gera þjóðréttarsamninga í þágu friðar, efnahagssamvinnu eða réttarvörslu sem feli í sér framsal tiltekinna þátta ríkisvalds sem íslensk stjórnvöld fara með samkvæmt stjórnarskráinni til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að eða ef um er að ræða alþjóðasamvinnu sem Ísland tekur þátt í. Það kemur þó fram að óheimilt sé „að framselja ríkisvald til að breyta mörkum íslensks yfirráðasvæðis.“

Ég vil benda á tvö atriði í samhengi við breytingartillöguna. Eðlilegt hlýtur að teljast að skýra tilvísunina til yfirráðasvæðis í 111. grein í samræmi við 3. grein frumvarpsins. Þar sem ekki er vísað í landgrunn í ákvæðinu um yfirráðasvæði kemur breytingartillagan ekki í veg fyrir að ríkisvald yrði framselt til að breyta mörkum íslenska landgrunnsins. Þó slíkt framsal virðist nokkuð fjarlægt hinum pólitíska veruleika virðist það fræðilegur möguleiki.

Spyrja verður jafnframt hversu langt bannið í breytingartillögum nær. Bannar það íslenska ríkinu að veita alþjóðlegum dómstólum og gerðardómum lögsögu í málum sem gætu leitt til breytinga á mörkum íslenskra hafsvæða? Samkvæmt regluverki hafréttarsamningsins felst í aðild að honum m.a. að ríki undirgangast lögsögu tiltekinna alþjóðlegra dómstóla í deilumálum er varða ytri mörk efnahagslögsögunnar gagnvart úthafinu og reyndar flest öllum öðrum tegundum af deilum er varða hafið. Myndi þetta þýða að aðild Íslands að hafréttarsamningnum væri í andstöðu við umrætt ákvæði í stjórnarskránni?

**GLÆRA** Hugsum okkur raunhæft dæmi. Landhelgisgæslan stendur erlent skip að ólöglegum veiðum rétt fyrir innan 200 sjómílna línunnar á Reykjaneshryggnum. Fánaríkið, þ.e. ríkið þar sem skipið er skráð, telur að skipið hafi vissulega verið statt innan íslenskrar efnahagslögsögu, samkvæmt íslenskum landsrétti, en að þjóðarétti hafi skipið verið statt á úthafinu vegna þeirrar ástæðu að upphafspunktarnir, þ.e. grunnlínurnar, sem 200 sjómílna mörkin eru miðuð við séu of langt frá landi og ekki dregnir í samræmi við hafréttarsamninginn. Fánaríkið bendir jafnframt á að það sé ekki aðili að milliríkjasamningnum sem veiti Landhelgisgæslunni lögsögu í málum er varða veiðar á úthafinu og því hafi Landhelgisgæslan ekki lögsögu þar og handtakan sé því ólöglegt.

Gefum okkur að íslensk stjórnvöld og fánaríkið nái ekki sáttum og fánaríkið stefni íslenska ríkinu fyrir alþjóðlegan gerðardóm, en Ísland er búið að samþykkja lögsögu dómsins með aðild sinni að hafréttarsamningnum. Segjum að málið sé þannig upp lagt af fánaríkinu að dómstóllinn þurfi að taka afstöðu til lögmæti ytri marka íslenskrar efnahagslögsögu. Gefum okkur að dómstóllinn fallist á málatilbúnað fánaríkisins. Ísland væri bundið af dómnum og þyrfti að fara eftir honum.



Spyrja verður hvort líta beri á slíka framvindu sem framsal ríkisvalds til að breyta mörkum íslensks yfirráðasvæðis. Ég ætla ekki að ganga svo langt að halda fram að svo sé. Þetta mál þarfnast hins vegar nánari skoðunar.

---

Að lokum ætla ég að gera það að tillögu minni að síðari setning 3. greinar verði breytt til að koma í veg fyrir einhverra þessara fræðilegu og praktísku vandræða sem ég hef lýst.

**GLÆRA** Eftir nokkra umhugsun er ég þeirrar skoðunar að breyta ætti síðari setningu 3. greinar frumvarpsins og ætti hún annað hvort að hljóða:

Ytri mörk íslenska ríkisins skulu ákveðin með lögum.

Eða:

Ytri mörk íslenskra hafsvæða skulu ákveðin með lögum.

Með þessum hætti eftirléti stjórnarskráin löggjafanum að skilgreina ytri mörkin. Slíkt fyrirkomulag býður upp á meiri sveigjanleika og mun lengri og ítarlegri lagaákvæði en heppileg eru fyrir stjórnarskrár.

Takk fyrir.