

**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 141/991**  
**komudagur 11.12.2012**

Reykjavík, 11. desember 2012

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis  
Nefndarsvið skrifstofu Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**EFNI: Athugasemd við 3. gr. frumvarps til stjórnskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, þingskjal 510, 415. mál, 141. löggjafarþing.**

Undirritaður vill gera athugasemd við 3. gr. frumvarps til stjórnskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, sem ber yfirskriftina yfirráðasvæði og hljóðar svo: „Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt. Mörk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu skulu ákveðin með lögum.“ Seinni setning greinarinnar er gölluð vegna tilvísunar til efnahagslögsögunar og getur haft óheppilegar afleiðingar eins og verður útskýrt hér að neðan.

Í útskýringum í greinargerð með frumvarpinu segir um seinni setninguna: „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 yfirræði yfir innsævi og landgrunn. Hér er því um að ræða þau svæði þar sem strandríki hefur fullveldi, fullveldisréttindi og/eða lögsögu samkvæmt hafréttarsamningi.“ Þessi útskýring er ekki alls kostar rétt.

Í fyrsta lagi ber að geta þess að yfirráðasvæði er skv. þjóðarétti svæði sem ríkið hefur fullveldisrétt yfir. Slík svæði eru landsvæði, innsævi og 12 sjómílna land- og lofthelgi. Efnahagslögsagan aftur á móti er svæði þar sem ríki nýtur tiltekinna fullveldisréttinda, einkum að því er varðar hagnýtingu og rannsóknir á auðlindum, og hefur lögsögu yfir ákveðnum málflokkum. Erlend ríki njóta ýmissa réttinda í efnahagslögsögunni t.a.m. til siglinga og yfirflugs og til lagningar neðansjárstrengja og – leiðslna. Efnahagslögsagan getur því ekki verið flokkuð sem yfirráðasvæði ríkis, a.m.k. í hefðbundnum skilningi. Þó að segi ekki berum orðum í 3. gr. frumvarpsins að efnahagslögsagan sé íslenskt yfirráðasvæði hlýtur tilvísun í hana vera til marks um slíkan skilning einkum og sér í lagi þar sem yfirskrift ákvæðisins er yfirráðasvæði.

Í öðru lagi 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. Kemur þessi skilningur berlega í ljósi í dómi Alþjóðadómstólsins í Haag í landgrunns máli Líbýu gegn Möltu frá 1985 þar sem dómstóllinn benti á að ríki geta verið með landgrunn án þess að vera með efnahagslögsögu. Það er því ekki hægt að líta svo á að í hugtakinu efnahagslögsaga felist landgrunn eins og gefið er til kynna í greinargerðinni með frumvarpinu. Þar sem umrætt atriði í greinargerðinni er hreinlega rangt telst varla tækt að nota hana til skýringar á hugtakinu efnahagslögsaga með þeim hætti að í efnahagslögsögunni felist jafnframt landgrunn.

Sú niðurstaða styrkist ef beitt er svokallaðri innri samræmisskýring, þ.e. þegar tvö eða fleiri ákvæði innan sömu laga eru skýrð til samræmis, í þessu tilviki 3. og 110. gr. frumvarpsins. Skv. 110. gr. frumvarpsins gerir ráðherra „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 landgrunn ... nema samþykki Alþingis komi til.“ Spyrja má hvers vegna 110. gr. frumvarpsins telur upp hugtakið landgrunn en ekki 3. gr. ef landgrunn er hluti efnahagslögsögunnar eins og útskýringar með 3. gr. virðast gefa til kynna?

Ef þriðja grein ákvæðisins endar óbreytt í nýrri stjórnarskrá væri það í besta falli vandræðalegt. Í versta falli gæti það haft neikvæðar afleiðingar. Í fyrsta lagi yrði skv. ákvæðinu skylt að ákveða mörk landhelginnar, lofthelginnar og efnahagslögsögunnar með lögum en ekki mörk landgrunnsins.

Í öðru lagi þá er í þó nokkuð mörgum lögum vísað til þess að þau gildi á íslensku yfirræðasvæði. Önnur gera það ekki þar sem það liggur í augum uppi að þau gildi þar. Þar sem efnahagslögsagan er talin upp í ákvæði um yfirræðasvæði í frumvarpinu er erfitt að komast hjá þeirri skýringu að íslensk lög gildi jafnframt í efnahagslögsögunni í alla staði. Ýmsar áleitnar spurningar vakna í því samhengi, einkum og sér í lagi í tengslum við skipaferðir í gegnum efnahagslögsöguna. Þýðir þetta t.a.m. að íslensk lög gildi um borð í erlendu skemmtiferðaskipi sem siglir um efnahagslögsöguna? Slíkt fyrirkomulag væri í trássi við meginreglur þjóðaréttar og þar að auki illframkvæmanlegt.

Í þriðja lagi má benda á að Ísland hefur ekki tekið sér svokallað 24 sjómílna aðlægt belti sem 33. gr. hafréttarsamningsins heimilar. Ef Ísland tæki upp slíkt belti væri slíkt belti jafnframt undanskilið skyldu stjórnarskrárinnar um að mörk þess væri afmörkuð með lögum.

Til að koma í veg fyrir ýmsar flækjur leggur undirritaður til að skipta 3. gr. frumvarpsins í tvær greinar enda geymir fyrri og seinni setning greinarinnar óskyldar hugsanir, þ.e. annars vegar bann við að Ísland verði sambandsríki og hins vegar sú hugsun að ytri mörk ríkisins séu skilgreind í lögum. Undirritaður leggur því til að fyrri greinin beri yfirskriftina eining ríkisins og hljóði svo: „Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt“. Síðari greinin beri yfirskriftina hafsvæði og sé svohljóðandi: „Mörk íslenskra hafsvæða skulu ákveðin með lögum í samræmi við reglur þjóðaréttar.“

Virðingarfyllt



Bjarni Már Magnússon

Sérfræðingur við lagadeild Háskólans í Reykjavík