



Nefndasvið Alþingis  
b.t. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. mars 2021

**Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga), 466. mál**

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) vísa til tölvupósts Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá 12. febrúar þar sem óskað var umsagnar um ofangreint mál.

Hér á eftir fara athugasemdir um auðlindaákvæði frumvarpsins, b. lið 22. gr., en samtökin gera ekki athugasemdir við önnur ákvæði frumvarpsins.

Ríkisvaldið stýrir auðlindanýtingu ekki með eignarhaldi heldur með lögum, m.a. þannig að nýtingin sé ábyrg og sjálfbær. Ríkið getur tekið gjald af nýtingu auðlinda, án þess að vera eigandi. Einkaaðilum er vel treystandi til þess að eiga og nýta auðlindir innan regluverks sem ríkið setur. Engir hafa meiri hagsmuni af ábyrgri og sjálfbærri nýtingu auðlinda en eigendurnir sjálfir.

*Hvað er þjóðareign?*

Í 2. mgr. b. liðar 22. gr. segir að náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign. Það er ljóst að þjóð getur ekki verið eigandi auðlinda í eignarréttarlegum skilningi heldur eru auðlindir alltaf í eigu hins opinbera eða einkaaðila. Í 3. másl. 2. mgr. ákvæðisins segir að handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fari með forræði yfir þeim í umboði þjóðarinnar. M.ö.o fer ríkið með umráða-, hagnýtingar- og ráðstöfunarrétt. Þannig felur frumvarpið í sér að stofnað verði til sérstakrar tegundar ríkiseignar með þeim skilyrðum sem nánar er kveðið á um í ákvæðinu, svo sem takmörkunum á framsali í 2. másl. 2. mgr. Það vekur upp spurningar hvort ekki sé heppilegra að segja það berum orðum, eins og t.d. gert er í 2. gr. þjóðlendulaga nr. 58/1998. Í ákvæðinu er lagt til að farin verði svipuð leið og farin var með 1. másl. 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og forvera þeirra. Orðalag þess ákvæðis hefur verið talið villandi af fræðimönnum og ýtt umræðu í ógöngur.<sup>1</sup>

Í greinargerð með frumvarpinu (bls. 29) eru tekin dæmi um stjórnarskrár annarra ríkja sem hafa að geyma auðlindaákvæði. Það er algengara í þróunarríkjum en á Vesturlöndum. 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 flestum tilfellum er talað um ríkiseign í stjórnarskrám sem á annað borð hafa að geyma ákvæði um eignarhald að auðlindum. Aðeins stjórnarskrár Eistlands og Slóveníu hafa að geyma þjóðareignarákvæði. Eina nágrannalandið sem hefur ákvæði af þessum toga í stjórnarskrá sinni er Írland, en þar er talað um ríkiseign.<sup>2</sup>

Það er varasamt að leita fyrirmynda að svona ákvæði til ríkja sem Ísland ber sig allajafna ekki saman við. Réttarkerfi þessara ríkja, þar á meðal stjórnskipunarréttur og eignarréttur, er allt annars eðlis en á Íslandi. Miklu eðlilegra er að líta til Norðurlanda þar sem réttarfarið er sambærilegt því íslenska.

<sup>1</sup> Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrarákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 57.

<sup>2</sup> Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrarákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 20.



*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:

Tvær 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 eru sólarljós og vindorka. Hins vegar getur orsökinni verið sú að viðkomandi auðlindir eða landsréttindi hafa verið lögð 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 auðlindir hafsbotsins, sbr. lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990.

Dæmið um sólarorku orkar tvímælis. 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. Varla er það vilji stjórnarskrárgjafans að ætla að ríkisvæða þessa orku og rukka bændur um auðlindagjald fyrir nýtinguna.

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 þegar undirorpin sé eignarrétti 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 almennt um auðlindanýtingu. Ríkið getur stýrt henni með almennum lögum. Ríkið hefur þegar slegið eign sinni á allt land sem var áður eigendalaus og allar þekktar auðlindir sem voru áður eigendalausar.<sup>3</sup> Ákvæðið tekur því ekki til neinna auðlinda og er því marklaust.

Auk þess sem að framan greinir taka SA undir almenn sjónarmið um auðlindanýtingu og náttúruauðlindir í þjóðareign sem reifuð eru í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi.

Í ljósi framangreindra athugasemda leggja samtökin til að auðlindaákvæði frumvarpsins verði felld brott.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins,

Halldór Benjamín Þorbergsson

<sup>3</sup> Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 47-49.