

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
nefndasvid@althingi.is



Reykjavík, 5. mars 2021

Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaganna (466. mál – 151. löggjafarþing)

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Í fyrirbyggjandi frumvarpi er m.a. lagt til að lögfesta nýtt ákvæði í stjórnarskrá um nýtingu og ráðstöfun náttúruauðlinda, þar á meðal nytjastofna sjávar. Eftirfarandi athugasemdir og ábendingar munu einskorðast við tilvitnað ákvæði frumvarpsins.

Nýju auðlindaákvæði svipar til fyrri tillagna að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands og þá sérstaklega tillögu stjórnarskrárnefndar til þáverandi forsætisráðherra frá árinu 2016. Samtökin skiluðu athugasemdum við drög að frumvörpum til stjórnskipunarlaganna til stjórnarskrárnefndar hinn 8. mars 2016. Þá vísa samtökin til fyrri umsagnar Landssambands íslenskra útvegsmanna, frá 13. desember 2012, ásamt álitserðar LEX lögmannsstofu, frá 12. desember 2012, sem henni fylgdi. Einnig er vísað til athugasemda samtakanna frá 3. júlí 2019 vegna draga að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands, sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda. Það er mat samtakanna að athugasemdir og sjónarmið sem þar koma fram eigi jafnframt við um fyrirbyggjandi frumvarp, að breyttu breytanda.

Að þessu sögðu gera samtökin eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið í núverandi mynd.

Almennar athugasemdir

Stjórnarskrá Lýðveldisins er grundvallarlöggjöf og kjölfesta íslenskrar stjórnskipunar. Umræða um stjórnarskrá og breytingar á henni verður að vera hafin yfir skammtímaáherslur stjórn mála frá einum tíma til annars. Því er sérstaklega mikilvægt að stjórnskipunarlög séu sett að vel ígrunduðu máli og í sem breiðastri sátt. Eðli máls samkvæmt vakna þó fjölmargar spurningar við skoðun flókinna álitafna um stjórnskipun Íslands.

Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er markmið auðlindaákvæðis eftirfarandi:

„Við undirbúning þess hefur verið lagt til grundvallar að með auðlindaákvæðinu yrði löggjafanum sett skýr mörk varðandi nýtingu og ráðstöfun á náttúruauðlindum á forræði ríkisins og réttindi til þeirra. Mælt skyldi fyrir um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki lúta einkaeignarrétti og kveðið á um gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda á forræði ríkisins í ábataskyni. Þá skyldi ákvæðið tryggja að sala eða varanlegt

framsal náttúruauðlinda í þjóðareign yrði óheimilt og með því komið í veg fyrir væntingar um að afnotaréttur leiði til varanlegrar eignar.“

Að mati samtakanna eru ýmis atriði fyrirbyggjandi frumvarps óljós og illskiljanleg og þannig úr garði gerð, að áhrif þeirra á stjórnarskrárvarin réttindi verða ekki auðveldlega ráðin. Í greinargerð með frumvarpinu eru skýringar oft misvísandi og í sumum tilfellum hreinlega í mótsögn við aðrar skýringar. Gera verður þá kröfu til stjórnarskrárgjafans að hann hafi skýrleika laga að markmiði, þannig að bæði markmið og áhrif laga verði borgurunum og hagaðilum ljós. Augljóslega á þetta enn frekar við þegar stjórnarskrárákvæði eiga í hlut.

Samtökin leggja ríka áherslu á við áframhaldandi meðferð frumvarpsins verði hugað sérstaklega að réttaráhrifum og réttarstöðu aðila. Hún þarf að vera skýr og tryggja verður að réttindi sem aðilar hafa nú þegar áunnið sér í góðri trú á undanförunum áratugum og samkvæmt gildandi lögum njóti áfram áunninnar verndar stjórnarskrárinnar. Skilning á þessu skortir tilfinnanlega í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Auðlindir í eigu íslensku þjóðarinnar

Í 1. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarpsins er fjallað almennt um auðlindir í náttúru Íslands. Þar er lögð áhersla á tengsl og beina hagsmuni þjóðarinnar af nýtingu og vernd auðlinda landsins með því að kveða á um að auðlindir náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni og að þær skuli nýta á sjálfbæran hátt landsmönnum öllum til hagsbóta. Ákvæðið grundvallast á hugmyndum um að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti allra landsmanna. Af orðalagi fyrirhugaðs ákvæðis má jafnframt leiða áréttingu á fullveldi Íslands yfir landi og auðlindum.

Nú þegar er að finna sambærilegt ákvæði í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, þar sem mælt er fyrir um að nytjastofnar á íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi því er varð að lögum um stjórn fiskveiða, segir að nytjastofnar á íslandsmiðum séu langmikilvægasta auðlind íslensku þjóðarinnar og að með ákvæðinu sé minnt á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni. Þá segir að það mætti ekki myndast óafturkallanlegt og stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni. Það yrði að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag teljist best henta til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi.

SFS telja mikilvægt að ná og viðhalda samfélagslegri sátt og samstöðu um sjávarútveg enda um að ræða undirstöðuáttvinnuveg þjóðarinnar. Sjálfbær nýting, skynsamleg stjórnun veiða og nýsköpun í sjávarútvegi eru enda hagur bæði þeirra sem við atvinnugreina starfa og þjóðarinnar allrar. Stöðugt og fyrirsjáanlegt lagaumhverfi, þar sem hvati ríkir til þess að gera sem mest verðmæti úr sameiginlegri auðlind, öllum til hagsbóta, án þess að gengið sé á rétt komandi kynslóða til hins sama, er nauðsynlegt. Það hafa Íslendingar lagt áherslu á til þessa við fiskveiðistjórn og það er ljóst að margar þjóðir líta til Íslands þegar kemur að skipulagi veiða og vinnslu.

Íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið grundvallast nú þegar á sjónarmiðum um sjálfbærni, sbr. 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, þar sem mælt er fyrir um það markmið laganna að stuðla að verndun og

hagkvæmri nýtingu nytjastofna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í sjálfbærum sjávarútvegi felst viðkvæmt samspil þriggja þátta: Í fyrsta lagi verður sjávarútvegur að vera umhverfislega sjálfbær, í öðru lagi þarf sjávarútvegur að vera efnahagslega sjálfbær og í þriðja lagi þarf sjávarútvegur að vera samfélagslega sjálfbær. Jafnvægi á milli þessara þriggja þátta er nauðsynlegt til þess að unnt sé að halda áfram uppbyggingu sjávarútvegs til framtíðar.

Að mati samtakanna hefur skynsöm fiskveiðistjórn leitt til þess að á Íslandi er nú stundaður bæði ábyrgur og arðbær sjávarútvegur í fremstu röð. Hagkvæmni hefur aukist jafnt og þétt og stöðugleiki ríkt sem mjög hefur styrkt þjóðarhag. Lög um stjórn fiskveiða voru nauðsynlegur þáttur í því að bæta ástand nytjastofna, stöðu greinarinnar og íslensks efnahagslífs, en fjölmargt annað hefur komið til. Þar ber að nefna fjárfestingar í betri tækjum og búnaði, þróun veiða, vinnslu og afurða og markaðsstarf. Þá má einnig nefna, það sem færri sáu fyrir þegar kerfinu var komið á fót, að mikill samdráttur hefur orðið í olíunotkun íslenskra fiskiskipa á undanförunum áratugum. Þessum árangri er ekki síst að þakka stöðugu og fyrirsjáanlegu lagaumhverfi fiskveiðistjórnunar.

Með framangreint í huga taka samtökin undir samfélagslegt mikilvægi þess að festa í stjórnarskrá Íslands ákvæði um að auðlindir náttúru Íslands, þ.m.t. nytjastofna sjávar, tilheyri íslensku þjóðinni og beri að nýta á sjálfbæran hátt landsmönnum öllum til hagsbóta. Það er von samtakanna að tilkoma slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti stuðlað að sem víðtækastri samfélagslegri sátt um sjávarútveg til langrar framtíðar.

Náttúruauðlindir í þjóðareign

Það er alllangt liðið frá því að hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um þjóðareign yfir náttúruauðlindum komu fyrst til umræðu. Ein útfærsla var sett fram árið 2000 í skýrslu auðlindanefndar sem skipuð var af Alþingi. Tillagan var nýmæli að því leyti að þar var lagt til að með stjórnarskrárákvæði væri ný tegund eignarréttar skilgreind, það er þjóðareignarréttur, sem kæmi þá til viðbótar hinum hefðbundna séreignarrétti einstaklinga og lögaðila í íslenskum lögum. Með hugtakinu var ætlunin að samræma reglur um eignarhald á náttúruauðlindum sem ekki lúta einkaeignarrétti. Fram að því hafði orðið þjóðareign ekki verið notað í íslenskri lögfræði, ef frá eru talin lög nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Þá er hugtakið einnig notað í þingsályktun Alþingis, nr. 26/122, um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald.

Í 2. mgr. b-liðar 22. gr. fyrirliggjandi frumvarps er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti og réttaráhrif þess að lýsa sameiginleg gæði þjóðareign. Í 2. málsl. 2. mgr. b-liðar 22. gr. segir að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða landsréttindi í þjóðareign til eignar eða varanlegra afnota. Um ákvæðið og ætlað inntak þess segir nánar í athugasemdum frumvarpsins:

„Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu og er því gert ráð fyrir að festa í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Auðlindir og landsréttindi sem ekki eru undirorpin einkaeignarrétti eru hér lýst þjóðareign.“

„[Þjóðareign] er skilgreind með neikvæðum hætti sem yfirráð yfir auðlindum og landsréttindum sem ekki lúta einkaeignarrétti. Helstu meginreglur um þjóðareign eru

útfærðar í frumvarpinu. Þjóðareignarréttur skilur sig t.d. frá einkaeignarrétti að því leyti að honum verður aldrei afsalað til annarra.“

„Í 2. máls. 2. mgr. er lýst sérkennum þjóðareignarréttarins. Tekið er fram að enginn geti fengið þau gæði sem teljast til þjóðareignar eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og þar með girt fyrir að aðrir aðilar geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð. Af þessu leiðir að óheimilt er að selja auðlindirnar eða landsréttindin og af sömu ástæðu verða þessi gæði ekki veðsett. Jafnframt þurfa nýtingarheimildir að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar.“

Í frumvarpinu er ekki skýrt tekið fram hvaða áhrif frumvarpinu er ætlað að hafa á stöðu þeirra aðila, sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða. Þó kemur eftirfarandi fram:

„Tekið skal fram að með ákvæðinu er ekki sjálfkrafa raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum og landsréttindum í þjóðareign.“

„Verði frumvarp þetta að stjórnarskipunarlögum er líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja að þau uppfylli áskilnað ákvæðisins um tímabindingu, þ.e. ákvæðum sem lúta að heimildum til nýtingar auðlinda og landsréttinda í þjóðareign.“

Þá segir eftirfarandi um fiskveiðistjórnunarkerfið:

„Að því er varðar fiskveiðistjórnarkerfið felur frumvarpið í sér áréttingu þess fyrirvara sem 3. máls. 1. mgr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, hefur að geyma og felur því ekki í sér sjálfkrafa breytingu á stöðu úthlutaðra veiðiheimilda.“

Þrátt fyrir tilvitnaða umfjöllun í greinargerð skortir verulega á að hugtakið þjóðareign sé skilgreint með viðunandi hætti í frumvarpinu og að greint sé frá því hvaða áhrif það muni koma til með að hafa á auðlindanýtingu einstakra auðlinda, þ.m.t. nytjastofna sjávar. Það er ótækt að ætla sér að byggja rétt, allra síst nýja tegund eignarréttar, á svo óljósri skilgreiningu, svo sem lesa má úr greinargerð með frumvarpinu. Standi vilji til þess mæla fyrir um nýja tegund eignarréttar verður að mati samtakanna að skilgreina inntak hans með skilmerkilegum hætti svo ekki rísi óvissa um vænt áhrif. Skortur á skýrleika hefur í för með sér óvissu sem er til þess fallin að hafa áhrif á fjölda sviða, enda er gert ráð fyrir því að allar náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti falli undir þessa tegund eignarhalds. Þá er á það að benda að allsendis óljóst er hvert samspil þessa frumvarpsákvæðis og 72. gr. stjórnarskrárinnar er. Aðeins er vikið að því í greinargerð með frumvarpinu að mjög takmörkuðu og óljósu leyti. Nauðsynlegt er hins vegar að skýra tengsl þessara tveggja ákvæða áður en lengra er haldið.

Til marks um þá óvissu sem ákvæðið getur skapað er bent á að eitt megineinkenni þjóðareignar á að vera skilyrði um tímabindingu eða uppsegjanleika nýtingarheimilda. Í greinargerð er fjallað nánar um þetta skilyrði í kaflanum „tímabinding heimilda“ þar sem tekin eru mörg dæmi um lög þar sem nýtingarleyfi eru

tímabundin og einnig dæmi þar sem ekki er kveðið á um tímabindingu leyfis. Í kaflanum er hins vegar ekki fjallað sérstaklega um nytjastofna sjávar, heldur einungis tekið fram að ef ákvæðið verður lögfest sé líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja áskilnað ákvæðisins um tímabindingu. Vekur þetta m.a. spurningar um, hvort þeim aðilum sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða, verði gert að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar eða gerðar formlega uppsegjanlegar. Þrátt fyrir að slíkar spurningar lúti að grundvallaratvinnugrein þjóðarinnar og að réttindum sem löngum hefur verið ágreiningslaust að njóti verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, skortir skýr svör um þetta álitamál.

Það er miður, að bæði vilji og markmið stjórnarskrárgjafans séu jafn óskýr og raun ber vitni í texta frumvarpsins. Er því ekki lokað fyrir það skotið, að sú túlkun þess efnis gæti komið fram síðar, að ákvæðið leiði af sér eða kalli óhjákvæmilega á breytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Að mati samtakanna verður að skýra með betri hætti áhrif þessarar sérstöku og nýju tegundar eignaréttar og tilgreina sérstaklega hvort ákvæði um þjóðareign kalli á breytingar á gildandi lögum um stjórn fiskveiða. Skýringar í greinargerð að þessu leyti eru fjarri því að vera afdráttarlausar og gera verður kröfu um að úr því verði bætt til að eyða óvissu. Að mati samtakanna er æskilegt að taka fram með afgerandi hætti í frumvarpstextanum sjálfum að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við stjórnarskrárvörðum réttindum sem þegar hafa stofnast við hagnýtingu sjávarauðlinda.

Þá má geta þess að varanleiki heimilda til nýtingar á nytjastofum sjávar er einn af hornsteinum núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Festa og fyrirsjáanleiki skipta miklu máli til að tryggja góða umgengni um auðlindina, rekstraröryggi fyrirtækja, atvinnuöryggi starfsmanna, fjármögnun, lánskjör fyrirtækja og nýsköpun.

Bann við framsali

Í 2. mgr. b-liðar 22. gr. er lagt fortakslaust bann við framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign. Um þetta segir í greinargerð að bannið feli í sér lögfestingu þess meginsjónarmiðs að þessi gæði skuli ekki framselja varanlega. Þó er áréttað að framsalsbann eigi ekki við um heimildir til nýtingar þessara gæða sem ríkið úthlutar einstaklingum eða lögaðilum. Sérstaklega er nefnd í þessu sambandi 6. mgr. 12. gr. fiskveiðistjórnarlaga um framsal aflahlutdeildar skips. Undir þetta taka samtökin og benda á að sveigjanleiki íslenska aflamarkskerfisins byggist ekki síst á heimild til framsals heimilda og kaup og sölu á þeim.

Lögbundin gjaldtaka

Frumvarpsákvæðið mælir fyrir um að í lögum skuli kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni á þeim náttúruauðlindum sem ríkið hefur forræði yfir. Í greinargerð kemur fram að ætla megi að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæðinu, verði frumvarpið að stjórnskipunarlögum.

Með ákvæðinu er verið að festa í sessi ákvæði í stjórnarskrá um að ríki innheimti gjald af þeim sem nýta auðlindir með sérstökum lagaheimildum. Að mati samtakanna er ákvæðið ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu aðila, þvert á móti skapar það mikla réttaróvissu. Í raun er fyrirséð að dómstólar fái það

verkefni að skilgreina þessa gjaldtökuheimild stjórnarskrárinnar, rétt eins og Hæstiréttur hefur um árábil skilgreint skattlagningarheimildir löggjafans í gegnum dómaframkvæmd. Í greinargerð kemur fram að ætla megi að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtöku ákvæðinu, verði frumvarpið lögfest. Að mati samtakanna er æskilegt að slík greining fari fram áður en nefnt ákvæði verður lögfest og að við lögfestingu þess sé hagaðilum ljóst hvers kyns breytinga vænta má.

Skipulag auðlindanýtingar

Í greinargerð með drögum að frumvarpsákvæði sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda á síðasta árið var varað við því að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallaði „á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnunar á Íslandi.“ Jafnframt sagði að „afleiðingar þess, umfram það sem nefnt hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar.“ Athygli vekur að tilvitnuðum orðum er ekki að finna stað í fyrirliggjandi frumvarpi án þess þó að fyrir liggja heildstæð greining á áhrifum frumvarpsins. Í fyrirliggjandi frumvarpi er þó tekið fram að vart finnist nokkur dæmi um hagkerfi „sem er eins háð auðlindanýtingu og hið íslenska.“

Að mati samtakanna er nauðsynlegt að meta heildstæð áhrif setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá á rekstrarumhverfi sjávarútvegsins, þar með talið á lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og önnur tengd lög og reglugerðir. Að mati samtakanna er slík vinna sérstaklega brýn í ljósi þess að stjórnarskrárnefndin sjálf segir að afleiðingar gildistöku slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti verið umtalsverðar. Ótækt er að þeir sem eiga atvinnu sína og lífsviðurværi undir nýtingu auðlinda geti ekki áttað sig til fulls á þýðingu auðlindaákvæðis. Óvissa um rekstrarumhverfi greinar í harðri alþjóðlegri samkeppni mun bitna á samkeppnishæfni hennar og þar með þjóðarhag til lengri tíma litið, þvert á markmið frumvarpsins. Leggja ber sérstaka áherslu á að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki selja um 98% af afla á alþjóðlegum markaði og að langan tíma hefur tekið að byggja upp sterka markaðsstöðu og tryggja hæstu verð. Missi fyrirtækin fótfestu þar mun taka langan tíma að ná henni aftur, náist hún yfir höfuð.

Þá er ekki útskýrt í nefndu frumvarpi hvers konar mögulegar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda, til dæmis samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, leiða má af frumvarpsákvæðinu. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig fara eigi með réttindi vegna hvernar auðlindar fyrir sig, en ólík lög og reglur gilda um þær auðlindir sem nýttar eru í dag. Að mati samtakanna er ótækt að ítarleg greining á réttaráhrifum setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá liggja ekki fyrir. Slíkt væri ekki einungis til lágmarka réttaróvissu fyrir þá sem ákvæðið mun hafa áhrif á, heldur einnig fyrir ríkisvaldið.

* * *

Samantekt

- *Samtökin taka undir samfélagslegt mikilvægi þess að kveða á um að náttúruauðlindir tilheyri íslensku þjóðinni í stjórnarskrá.*
- *Samtökin hvetja til þess að frumvarpið verði að öðru leyti tekið til endurskoðunar með það fyrir augum að skýra og meta vænt áhrif frumvarpsins.*
- *Standi hugur stjórnvalda til þess að nota hugtakið þjóðareign verður að skilgreina það hugtak sérstaklega og lagalega merkingu þess.*

- *Huga þarf sérstaklega að samspili ákvæðisins og gildandi laga.*
- *Tryggja þarf atvinnuréttindi þeirra sem nú þegar nýta náttúruauðlindir í samræmi við gildandi lög og rétt.*

Að öllu framangreindu virtu telja SFS að fyrirbyggjandi frumvarp sé ýmsum annmörkum háð og leggja til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga. Hvatt er til endurskoðunar á efni frumvarpsins og samráðs við samtökin og aðra hagaðila.

Rétt er að geta þess að umsögn þessari er ekki ætlað að vera tæmandi heldur hefur aðeins verið tæpt á tilteknum grundvallaratriðum sem nauðsynlegt má telja að hugað verði að. Samtökin áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari upplýsingum og athugasemdum á síðari stigum ef þess gerist þörf.

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



Heiðrún Lind Marteinsdóttir,
framkvæmdastjóri SFS

Hjálagt:

- Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarлага, ásamt álitgerð LEX lögmannsstofu, frá 12. desember 2012
- Athugasemdir við drög að frumvörpum til stjórnskipunarлага, frá 8. mars 2016
- Umsögn um drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands, frá 3. júlí 2019



**LANDSSAMBAND
ÍSLENSKRA
ÚTVEGSMANNA**

Borgartúni 35
105 Reykjavík
Sími: 591 0300
Fax: 591 0301
www.liu.is

Alþingi - Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1058
komudagur 13.12.2012

Reykjavík, 13. desember 2012
Mál nr. 1212001

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga, 415. mál

Atvinnuveganefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Landssambands íslenskra útvegsmanna um 13. gr., 25. gr. og 34 gr. frumvarps til stjórnarskipunarlaga, 415. mál, þskj. 510.

1. mgr. 13. er óbreytt frá 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, en hinsvegar er gert ráð fyrir að fella niður 2. mgr. 72. gr. Það er mat samtakanna að ekki eigi að fella niður heimild 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar varðandi takmarkanir á fjárfestingu erlendra aðila. Heimildin stangast ekki á við jafnræðisreglu eða alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að eins og lýst er í athugasemdum með 13. gr. frumvarpsins. Þessi heimild hefur verið lengi til staðar í íslensku stjórnarskránni en markmið ákvæðisins er meðal annars að tryggja full yfirráð Íslendinga yfir mikilvægum náttúruauðlindum lands og sjávar.

Markmið laga um stjórn fiskveiða er að á Íslandi sé rekinn sjálfbær og arðbær sjávarútvegur í fremstu röð. Með aflahlutdeildarkerfinu varð grundvallarbreyting í þessa átt þar sem áherslan fór frá því að veiða sem mest magn á sem skemmstum tíma í að skipuleggja veiðar, vinnslu og markaðsstarf og hámarka þannig verðmætin. Framsal aflahlutdeildar hefur verið drifkraftur í nauðsynlegri hagræðingu og ábyrgðin á henni lögð á atvinnugreinina. Arðsemi greinarinnar hefur aukist og stöðugleiki ríkt með tilheyrandi jákvæðum áhrifum á íslenskt efnahagslíf.

Lög um stjórn fiskveiða voru nauðsynlegur þáttur í því að bæta stöðu greinarinnar og íslensks efnahagslífs, en fjölmargt annað hefur komið til. Þar ber að nefna fjárfestingar í betri tækjum og búnaði, þróun veiða, vinnslu og afurða og markaðsstarf. Þá hafa sjávarútvegsfyrirtæki aflað Íslandi veiðireynslu úr deilistofnun og stofnum sem alfarið eru utan íslenskrar lögsögu. Nauðsynlegt er að hafa í huga í þessu samhengi að það voru aðilar í sjávarútvegi sem fylgdu eftir markmiðum laga um stjórn fiskveiða um hagræðingu og sjálfbærni. Aflaheimildir voru keyptar og sameinaðar á færri skip, fjöldi skipa var úreltur, vinnslustöðvum var fækkað, tæknistig hækkað og hagrætt í greininni til að stuðla að arðsemi, án stuðnings ríkisvaldsins. Við þessa framþróun greinarinnar síðastliðna áratugi hefur verið stofnað til verulegra skuldbindinga sem nauðsynlegt er að taka tillit til.

Það er óumdeilt að aflaheimildir njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Handhafar aflaheimilda hafa haft ótímabundin afnot af aflaheimildum samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða og lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Þeir hafa lögmatar væntingar um að geta nýtt sér þau réttindi með þeim takmörkunum sem leiða af ákvæðum laga um stjórn fiskveiða. Fari löggjafinn yfir strikið með þeim hætti að það skerði þessi réttindi um of, þá leiðir það til skaðabótaskyldu ríkisins.

Samtökin telja enga þörf á því að náttúruauðlindir verði lýstar „þjóðareign“ með sérstöku ákvæði í stjórnarskrá þar sem að ríkið hefur allar nauðsynlegar valdheimildir til að kveða á um vernd og nýtingu náttúruauðlinda í krafti fullveldisréttar síns. Hugtakið þjóðareign er afar óskýrt og til þess fallið að skapa réttaróvissu. Verulega skortir á skýringar við ákvæði fyrirliggjandi frumvarps og á það sérstaklega við um 34. gr. þess, en ómögulegt er að átta sig á inntaki og þýðingu ýmissa atriða sem þar er mælt fyrir um. Þá er vandséð er hvernig unnt er að lýsa yfir þjóðareign Íslendinga á fiskistofnum sem við nýtum, en halda sig alfarið eða að hluta utan íslenskrar efnahagslögsögu. Í meðfylgjandi álitargerð LEX lögmannsstofu er nánar farið ofan í einstök atriði ákvæðisins, en í álitinu eru gerðar veigamiklar athugasemdir við efni ákvæðisins og greinargerð með því.

Komi til þess að sett verði ákvæði á borð við 34. gr. fyrirliggjandi frumvarps í stjórnarskrána þá mun það hafa í för með sér ófyrirséðar afleiðingar, bæði fyrir þá aðila sem nýta auðlindirnar og stjórnvöld. Stjórnarskrarákvæði af þessu tagi takmarkar verulega heimildir löggjafans til að ná fram þeim markmiðum og sveigjanleika sem nauðsyn krefst við auðlindanýtingu.

Alþingi skipaði sérstakan sérfræðingahóp til að fara lagatæknilega yfir tillögur stjórnlagaráðs. Í skilabréfi sérfræðingahópsins segir að frumvarpið feli í sér margvíslegar tillögur til breytinga og að ljóst sé að um afar þýðingarmikil atriði sé að ræða sem þarf að meta vandlega áður en breytingar eru gerðar. Sérfræðingahópurinn benti einnig á að ekki hafi farið fram heildstætt og skipulagt mat á áhrifum stjórnarskrártillagnanna í heild. Bent var sérstaklega á að skoða þyrfti nánar II. kafla um mannréttindi og náttúru og þar með talda 34. gr. frumvarpsins.

Samtökin telja mikilvægt að heildstætt mat verði gert á áhrifum 34. gr. á almenna löggjöf um auðlindir, þar með talið áhrif á lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þannig er ekki útskýrt í frumvarpinu hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda leiða af frumvarpsákvæðinu verði það að lögum. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig eigi að fara með réttindi vegna hvernar auðlindar fyrir sig, en það gilda ólík lög og reglur um þær auðlindir sem eru nýttar í dag. Þetta endurspeglast í óljósum og misvísandi áhrifum 34. gr. á þau stjórnarskárvörðu réttindi handhafa aflaheimilda sem til staðar eru í dag, en fram kemur í skýringum með 34. gr. að ekki sé ætlunin að hrófla við þeim réttindum.


Í 4. mgr. 34. gr. er kveðið á um að stjórnvöld geti: „á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.“

Þrátt fyrir að í frumvarpinu sé gengið út frá því að réttur handhafa aflaheimilda sé ekki skertur, er nauðsynlegt að benda á að ákvæðið takmarkar möguleika löggjafans til að haga auðlindanýtingu eins og best verður á kosið hverju sinni. Verði ákvæði um auðlindir í þjóðareign bundið í stjórnarskrá er nauðsynlegt að breyta orðalagi 4. mgr. 34. gr. Í staðinn fyrir orðalagið „gegn fullu gjaldi“ komi „gegn gjaldi“, en það er þá löggjafans að meta á hverjum tíma hvernig gjaldtöku skuli háttáð. Jafnframt er nauðsynlegt að kveða á um möguleika stjórnvalda til að heimila nýtingu náttúruauðlinda án sérstakrar gjaldtöku. Nærtækast er að nefna sókn íslenskra útgerða í fiskistofna utan lögsögu en það krefst umtalsverðra útgjalda, kostnaðar og óvissu um árangur.

Einnig ber að fella út orðalagið „til tiltekins hóflegs tíma í senn.“ Almennt er það æskilegt að afnotatími þeirra sem nýta auðlindir sé sem lengstur eða ótímabundinn. Tíminn skiptir miklu máli til að tryggja rekstraröryggi fyrirtækja, atvinnuöryggi starfsmanna, fjármögnun og lánskjör fyrirtækjanna. Varðandi nýtingu fiskistofna er langur afnotatími sérstaklega mikilvægur, en hann stuðlar að langtímahugsun og hvetur til ábyrgrar umgengni um fiskistofnana. Verði um tímabundin afnot að ræða þarf að vera tryggt að handhafar aflaheimilda eigi rétt til framlengingar.

Samtökin ítreka þá afstöðu engin nauðsyn á að setja ákvæði um auðlindir í þjóðareign í stjórnarskrá. Verði slíkt ákvæði sett er mikilvægt að það verði unnið í samvinnu við hagsmunaaðila og vandað til verka með þeim hætti að núverandi réttindi handhafa aflaheimilda verði tryggð og að réttarstaða þeirra sé skýr.

Virðingarfyllt,
f.h. Landssambands íslenskra útvegsmanna



Friðrik J. Arngrímsson, framkvæmdastjóri



ÁLITSGERÐ

Til: Landssambands íslenskra útvegsmanna

Frá: LEX lögmannsstofu

Dags: 12. desember 2012

Efni: Álit um ákvæði 34. gr. frumvarps til stjórnskipunarlega sem varðar m.a. eignarhald á náttúruauðlindum

I. Inngangur

Þann 16. nóvember 2012 var lagt fram á Alþingi frumvarp til stjórnskipunarlega um stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands. Frumvarpið var lagt fram af hálfu meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og felur í sér heildarendurskoðun á gildandi stjórnarskrá. Frumvarpið er að meginstefnu til byggt á tillögum stjórnlagaráðs, sem afhenti forseta Alþingis frumvarp að nýrri stjórnarskrá þann 29. júlí 2011. Svo sem kunnugt er skipaði Alþingi sérstakan sérfræðingahóp til að skoða og fara lagatæknilega yfir tillögur stjórnlagaráðs. Sá hópur skilaði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd frumvarpi að stjórnarskrá þann 12. nóvember 2012 þar sem frumvarp stjórnlagaráðs hafði verið lagt til grundvallar, en jafnramt ritaði hópurinn heildstæða greinargerð með frumvarpinu á grundvelli skýringa stjórnlagaráðs.

Með 34. gr. fyrirbyggjandi frumvarps er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði þar sem meðal annars er mælt fyrir um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda, sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, þar á meðal nytjastofna sjávar. Ákvæðinu svipar að ákveðnu leyti til fyrri tillagna að stjórnarskrárákvæðum sem varða náttúruauðlindir, en víkur þó frá þeim í veigamiklum atriðum svo sem rakið verður í álitsgerð þessari.

Af þessu tilefni hefur Landssamband íslenskra útvegsmanna óskað eftir álitsgerð um líkleg áhrif þessa ákvæðis, verði frumvarpið að lögum, á réttarstöðu þeirra útvegsmanna sem öðlast hafa aflheimildir. Þess er jafnramt óskað að lagt yrði mat á skýrleika ákvæðisins, bæði með hliðsjón af orðalagi ákvæðisins og greinargerð með frumvarpinu.

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður stuttlega gerð grein fyrir þeim tillögum sem áður hafa verið gerðar að stjórnarskrárákvæði sem lýtur að eignarhaldi og nýtingu

náttúruauðlinda (II. kafli). Þá verður vikið að inntaki frumvarpstíllögunnar og verður hún borin saman við fyrri tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 og tillögu í fyrrgreindu frumvarpi frá árinu 2009 (III. kafli). Þá verður gerð grein fyrir lagalegum og athugasemdum við frumvarpsákvæðið (IV. kafli). Að svo búnu verður fjallað um áhrif frumvarpstíllögunnar á réttarstöðu þeirra aðila sem öðlast hafa aflaheimildir. Í þeirri umfjöllun verður annars vegar vikið að eignarréttarlegu inntaki ákvæðis um sameign þjóðarinnar á fiskistofnum samkvæmt gildandi lögum, en hins vegar vikið að því hvort og þá hvaða áhrif frumvarpsákvæðið muni hafa á þá réttarstöðu sem útgerðarmenn búa við í dag (V. kafli). Loks verða niðurstöður álitsgerðarinnar dregnar saman (VI. kafli).

Rétt er að taka fram að svo virðist sem ætlunin sé að hraða þinglegri meðferð frumvarpsins til muna, en það er ekki venja þegar um er að ræða frumvörp til stjórnskipunarлага. Vegna þess hve stuttur tími er til stefnu er óhjákvæmilegt að setja úrlausnarefnin fram á nokkuð einfaldaðan hátt, en samt sem áður er leitast við að gera grein fyrir þeim atriðum sem mestu skipta við mat á áhrifum frumvarpstíllögunnar á réttarstöðu þeirra sem öðlast hafa aflaheimildir.

Álitsgerð þessi er unnin af Karli Axelssyni, hæstaréttarlögmanni og dósent við lagadeild Háskóla Íslands, og Ásgerði Ragnarsdóttur, héraðsdómsslögmanni LL.M.

II.

Fyrri hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda

Það er alllangt liðið frá því að hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um náttúruauðlindir komu fyrst til umræðu, en vikið er að þessu í athugasemdum við 34. gr. fyrirbyggjandi frumvarps þar sem fimm dæmum um tilraunir til að mæla fyrir um þjóðareign á náttúruauðlindum í stjórnarskrá er lýst. Ljóst er að umfjöllun um stjórnarskrárákvæði af þessu tagi, sem átt hefur sér stað síðastliðin ár, hefur einkum lotið að fiskveiðiauðlindinni, nýtingu nytjastofna sjávar og stjórnskipulegri stöðu aflaheimilda í rýmri merkingu.

Ítarlegasta útfærsla ákvæðis af þessu tagi var sett fram í skýrslu auðlindanefndar, sem skipuð var af Alþingi, frá árinu 2000. Tillagan var nýmæli að því leyti að þar var lagt til að með stjórnarskrárákvæði væri *ný tegund eignarréttar* skilgreind, þ.e. þjóðareignarréttur sem kæmi þá til viðbótar hinum hefðbundna séreignarrétti einstaklinga og lögaðila í íslenskum lögum. Með þessu hugtaki var ætlunin að samræma reglur um eignarhald á náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Fram að því hafði orðið „þjóðareign“ ekki verið notað í íslenski lögræði annars staðar en í lögum nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Þá er hugtakið einnig notað í þingsályktun Alþingis, nr. 26/122, um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald.

Í skýrslu nefndarinnar segir m.a. um réttaráhrif þess að taka slíka skilgreiningu upp:

„Í sjálfu sér má segja að þessu nýja formi á eignarrétti fylgi sömu heimildir og talið hefur verið að felist í fullveldisrétti ríkisins. Sá er þó munurinn að ofangreindar náttúruauðlindir eru lýstar eign þjóðarinnar og þar með girt fyrir að aðrir aðilar geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð.

Vegna þess að þjóðin er ekki lögaðili og þar með bær til að vera eiginlegur eigandi að lögum með sama hætti og ríkið er nauðsynlegt að kveða nákvæmlega á um það að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með allar þær eignarréttarheimildir sem í hinu nýja eignarformi felast í umboði þjóðarinnar. Að öðrum kosti yrði eignarréttur þjóðarinnar merkingarlaus.

Að þessu gefnu liggur ljóst fyrir og verður ekki véfengt að heimilt er, eftir því sem kveðið kann að vera á um í lögum, að veita einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á auðlindum í þjóðareign sem njóti stjórnarskrárvarinnar verndar sem óbein eingarréttindi.”¹

Auðlindanefnd útfærði í þremur málsgreinum stjórnarskrárákvæði sem byggði á hugtakinu þjóðareign og kvað á um að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds færu með *forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt náttúruauðlinda og landsréttinda sem ekki væru háð einkaeignarrétti*. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.”

Með skýrslu auðlindanefndar var hugmyndin um sameign þjóðarinnar á nytjastofnum í hafi í fyrsta sinn felld undir almenna stefnumörkun um samræmda stefnu og stjórn nýtingar allra náttúruauðlinda á Íslandi. Í skýrslunni var lögð áhersla á að beita bæri hagrænum stjórnækjum á grundvelli vel skilgreinds eignarréttar eða afnotaréttar þar sem það ætti við og verður að skoða tillögu nefndarinnar um þjóðareignarákvæði í því ljósi.

¹ Skýrsla auðlindanefndar, bls. 25.

Þar sem ákvæðið náði til allra náttúruauðlinda má segja að efnislegt inntak ákvæðisins eins og auðlindanefnd gerir það úr garði sé *stjórnskipuleg stoð fyrir því að löggjafinn lýsi tilteknar auðlindir eða landsréttindi þjóðareign með settum lögum.*

Nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar var skipuð af þáverandi forsætisráðherra í ársbyrjun 2005 og fjallaði um stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir, einkum á grundvelli tillögu auðlindanefndar. Nefndin skilaði hins vegar ekki formlegum tillögum um málið og kom ekki til þess að lagt væri fram á Alþingi frumvarp til breytinga á stjórnarskránni byggðu á vinnu nefndarinnar.

Þann 8. mars 2007 lögðu formenn þáverandi ríkisstjórnarflokka, Geir H. Haarde forsætisráðherra og Jón Sigurðsson iðnaðar- og viðskiptaráðherra, fram frumvarp til stjórnskipunarlaganna þar sem lagt var til að nýrri grein yrði bætt við stjórnarskrána um eignarhald á náttúruauðlindum og nýtingu þeirra. Útfærsla þeirra sótti efnivið í tillögu auðlindanefndar, en vék þó frá henni að verulegu leyti. Samkvæmt tillögunni var gert ráð fyrir því að lögfest yrði yfirlýsing um að náttúruauðlindir Íslands yrðu þjóðareign, þó þannig að gætt yrði réttinda einstaklinga og lögaðila samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var tekið fram að þetta stæði því ekki í vegi að einkaaðilum yrðu með lögum veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á slíkum auðlindum.

Þá lögðu þingmenn Framsóknarflokksins fram samhljóða frumvörp til stjórnskipunarlaganna haustin 2007 og 2008 þar sem lagt var til að fyrrgreind tillaga auðlindanefndar yrði lögfest í nánast óbreyttri mynd.

Í verkefnaskrá núverandi ríkisstjórnar frá 1. febrúar 2009 voru sett fram nokkur markmið um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Þar á meðal segir í umfjöllun um breytingar á stjórnarskránni að „kveðið verði á um auðlindir í þjóðareign.“ Þann 4. mars 2009 lagði Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra fram á Alþingi frumvarp til stjórnskipunarlaganna sem var afrakstur vinnu ráðgjafarhóps sem ríkisstjórnin hafði skipað til að gera tillögur um breytingar á stjórnarskránni. Þar var lagt til að lögfest yrði ný grein um eignarhald og hagnýtingu náttúruauðlinda, svo og um ýmis réttindi almennings á sviði umhverfisréttar. Frumvarpsákvæðið er svohljóðandi:

„Náttúruauðlindir, sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign. Ríkið fer með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Náttúruauðlindir í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi.

Allir eiga rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það, svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, skal tryggður með lögum.”

III.

Inntak 34. gr. fyrirbyggjandi frumvarps til stjórnarskipunarlaganna

Í 34. gr. þess frumvarps til stjórnarskipunarlaganna sem nú er til meðferðar á Alþingi er í reynd að finna tillögur að nokkrum ákvæðum sem tengjast náttúruauðlindum. Þannig fjallar ákvæðið um eignarhald á náttúruauðlindum og þýðingu þjóðareignar, almennt um nýtingu auðlinda og meginreglur sem hafa ber að leiðarljósi, svo og um ábyrgð stjórnvalda og heimildir þeirra til að veita leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda. Ákvæðið er svohljóðandi:

Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.

Tilteknum þáttum ákvæðisins svipar til tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 og tillögu að stjórnarskrárákvæði í frumvarpinu frá árinu 2009, en sem dæmi má nefna að í báðum tillögum er gert ráð fyrir því að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti verði lýstar þjóðareign og að veita megi heimild til afnota eða hagnýtingar.² Hins vegar eru ákvæðin ólík í þýðingarmiklum atriðum, svo sem nánar verður vikið að hér á eftir.

Samkvæmt athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er markmið ákvæðisins fjórþætt. Í fyrsta lagi er markmiðið að „kveða á um þjóðareign að náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og skilgreina inntak þjóðareignar“ (1. mgr.). Í öðru lagi er markmið ákvæðisins „að skýra nánar, með dæmatalningu, hvers konar auðlindir það eru sem talist geta til þjóðareignar“ (2. mgr.). Í þriðja lagi er markmiðið „að kveða á um sjálfbæra nýtingu auðlinda í þjóðareign með almannahag að leiðarljósi“ (3. mgr.). Loks er í fjórða lagi markmiðið „að kveða á um skilmála þeirra nýtingarleyfa eða annarra óbeinna

² Þess má geta að í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna frá 4. mars 2009 er í almennum athugasemdum tekið fram að það taki einkum „mið af tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 sem gerð var að undangenginni ítarlegri rannsókn á náttúruauðlindum á Íslandi [...]“.

réttinda sem tengjast auðlindum í þjóðareign eða öðrum takmörkuðum almannagæðum sem framvegis kunna að verða veitt“ (4. mgr.).

1. og 2. mgr. frumvarpsákvæðisins

Með 1. mgr. frumvarpsákvæðisins er því lýst yfir að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu „sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar“. Í þessari málsgrein er ekki notað hugtakið „þjóðareign“, en aftur á móti segir í 2. mgr. ákvæðisins að til „þjóðareignar“ skv. 1. mgr. teljist „nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum“.

Samkvæmt þessu má ljóst vera að inntak tillögunnar er að þær náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti teljist til þjóðareignar. Ákvæðið er að þessu leyti efnislega sambærilegt tillögu auðlindanefndar og ákvæðis frumvarpsins frá árinu 2009. Þá segir í 2. málslið 1. mgr. frumvarpsákvæðisins að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða réttindi tengd þeim „til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja“. Þetta ákvæði felur í sér kjarnann í frumvarpstillögunni og grunninn að skilgreiningu á hugtakinu þjóðareign, en í tillögu auðlindanefndar og frumvarpinu frá 2009 var að sama skapi mælt fyrir um að náttúruauðlindir í þjóðareign megi „ekki selja eða láta varanlega af hendi“.

Hins vegar var ekki vikið að banni við veðsetningu auðlinda eða réttinda sem þeim tengjast í þessum tillögum, en í lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum frá árinu 1928 er vísað til þess að hið friðlýsta landi skuli vera „ævinleg eign íslensku þjóðarinnar“ og að það megi aldrei „selja eða veðsetja“. Það er almennt óheimilt að veðsetja náttúruauðlindir og réttindi á borð við aflaheimildir. Hins vegar er unnt að veðsetja skip sem aflaheimildir eru skráðar á þannig að aflaheimildirnar verða óbeint veðandlag, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 75/1997 um samningsveð. Gera verður ráð fyrir því að það sé ekki markmið frumvarpsákvæðisins að hróflu við þessu, enda hefði þá þurft að gera skýra grein fyrir því í frumvarpinu.

Sú upptalning á auðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og teljast til „þjóðareignar“ sem er að finna í 2. mgr. frumvarpsákvæðisins á sér ekki hliðstæðu í tillögu auðlindanefndar eða frumvarpinu frá 2009, en ætlunin virðist vera að útskýra nánar í dæmaskyni hvaða auðlindir geti talist til þjóðareignar.

Það er ekki fyllilega skýrt af ákvæðinu hvort ætlunin sé að náttúruauðlindir sem eru ekki háðar einkaeignarrétti séu þegar með samþykkt ákvæðisins taldar vera þjóðareign eða hvort sérstök lagasetning þurfi að koma til. Tillaga auðlindanefndar og frumvarpsákvæðið frá 2009 fólu efnislega í sér að stjórnskipuleg stoð var sett fyrir því að löggjafinn lýsti tilteknar auðlindir þjóðareign með settum lögum. Texti fyrirbyggjandi ákvæðis ber þetta ekki með beinum hætti með sér, en aftur á móti segir í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð að löggjafinn geti á þessum grundvelli „skilgreint tilteknar náttúruauðlindir

sem þjóðareign, svo fremi sem enginn eigandi er að þeim" og bendir það til þess að gert sé ráð fyrir sérstakri lagasetningu í þessu sambandi.

3. mgr. frumvarpsákvæðisins

Með 3. mgr. ákvæðisins er lagt til að lögfest verði stefnumarkandi ákvæði um sjónarmið sem hafa ber til hliðsjónar við nýtingu náttúruauðlinda. Nánar tiltekið segir að við nýtingu náttúruauðlinda skuli annars vegar hafa „sjálfbæra þróun“ og hins vegar „almannahag“ að leiðarljósi, en þessi tvö hugtök eru skýrð nánar í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð. Þessu ákvæði svipar til tillögu auðlindanefndar þar sem segir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign beri að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar, svo og til ákvæðisins í frumvarpinu frá 2009 þar sem sagði að allar náttúruauðlindir beri að „nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir“.

4. mgr. frumvarpsákvæðisins

Í 4. mgr. ákvæðisins er vikið að skyldum stjórnvalda í tengslum við náttúruauðlindir og heimildir þeirra til að veita leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda. Ákvæðið er talsvert ítarlegra en fyrri tillögur og hefur að geyma tiltekin nýmæli.

Sérstaklega er tekið fram í ákvæðinu að stjórnvöld beri, ásamt þeim sem nýta auðlindir, ábyrgð á vernd þeirra. Þá er mælt fyrir um heimild stjórnvalda til að veita leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda sem og annarra takmarkaðra almannagæða. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir því að unnt sé að veita slík leyfi á grundvelli laga „gegn fullu gjaldi“ og „til tiltekins hóflegs tíma í senn“. Jafnframt er mælt fyrir um að slík leyfi skuli veita á „jafnræðisgrundvelli“ og að þau leiði „aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis“.

Með þessu ákvæði er settur ákveðinn rammi um leyfisveitingar til nýtingar auðlinda og verður vikið nánar að einstökum skilyrðum síðar í álitsgerð þessari.

Í tillögu auðlindanefndar var sérstaklega mælt fyrir um að veita mætti heimild „til afnota eða hagnýtingar“ á auðlindum og að það skyldi vera „gegn gjaldi“ og að því tilskyldu að heimildin „sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum“. Í frumvarpinu frá 2009 sagði hins vegar eingöngu að ríkið færi „með forsjá [náttúruauðlinda], vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum“.

IV.

Gagnrýni á efni frumvarpsákvæðisins og athugasemda í greinargerð

Það er einkum gagnrýnisvert að það skortir verulega á að þýðing frumvarpsákvæðisins í framkvæmd og áhrif þess til framtíðar litið hafi verið metin. Hér ber sérstaklega að nefna að í ákvæðinu er að finna ákveðin fyrirmæli sem ekki hafa verið í nýlegum tillögum að stjórnarskrárákvæðum. Þá er að finna ýmis hugtök í ákvæðinu sem hafa ekki verið skýrð með viðunandi hætti og sem geta skapað óvissu í framkvæmd. Verður nú vikið nánar að helstu athugasemdum okkar við frumvarpsákvæðið.

Í *fyrsta lagi* er óheppilegt að í frumvarpinu skuli ekki vera lagt heildstætt mat á áhrif ákvæðisins á almenna löggjöf um auðlindir, þar með talið lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þannig er ekki útskýrt hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda leiða af frumvarpsákvæðinu verði það að lögum, en eðlilegt væri að leggja mat á það til að koma í veg fyrir réttaróvissu. Hefði verið þörf á að víkja að þessu í greinargerð að teknu tilliti til einstakra auðlinda, enda gilda mismunandi lög og reglur um þær ólíku auðlindir sem nýttar eru í dag. Skortur á þessu leiðir einn og sér til þess að óvíst er hvaða áhrif frumvarpsákvæðið mun hafa til framtíðar litið á gildandi fyrirkomulag um eignarhald og nýtingu einstakra auðlinda. Það er bagalegt að þeir sem nú eiga atvinnu sína undir nýtingu auðlinda, sem ætlunin er að teljist til þjóðareignar, geti ekki áttað sig á þýðingu tillögunnar til framtíðar litið. Ljóst er að frumvarpshöfundar gerðu sér grein fyrir þeirri endurskoðun sem þyrfti að eiga sér stað yrði frumvarpið að lögum, enda segir orðrétt í athugasemdum við frumvarpið: „Af framangreindu leiðir að endurskoða þyrfti lagaumhverfi ýmissa auðlinda og gæta þess að það fari ekki gegn 1. og 4. mgr. Hér má nefna lagaumgjörð virkjunarleyfa þar sem í gildandi raforkulögum, nr. 65/2003, er ekki sérstaklega tekið fram að gefa skuli út virkjunarleyfi til tiltekins tíma, enda þótt heimilt sé að skilyrða slík leyfi, sbr. 6. gr. raforkulaga“. Með hliðsjón af því að um er að ræða tillögu að stjórnarskrárákvæði og réttaröryggissjónarmiðum hefði verið rétt að fjalla nánar í frumvarpinu um þýðingu ákvæðisins fyrir nýtingu einstakra auðlinda í framtíðinni.

Í *öðru lagi* verður að gera sérstaka athugasemd við það að fram kemur í athugasemdum við 1. mgr. frumvarpsákvæðisins að lýst sé yfir þjóðareign á þeim auðlindum í náttúru Íslands „sem ekki eru háðar einkaeignarrétti“. Í frumvarpinu er hins vegar hvergi vikið að því *með hvaða hætti* einstaklingum eða lögaðilum skuli veitt tækifæri til að sanna eignarrétt sinn að náttúruauðlindum og þar með hvernig koma ber í veg fyrir að þær séu lýstar þjóðareign. Veldur það óneitanlega bagalegri óvissu um framkvæmd þessa verði frumvarpið að lögum.

Í *þriðja lagi* skortir talsvert á að hugtakið „þjóðareign“ sé skilgreint með viðunandi hætti í frumvarpinu. Fram kemur í skýringum við ákvæðið í greinargerð að orðalag Þingvallalaganna frá 1928 sé notað til að skýra að „þjóðareign sé eign sem aldrei megi afhenda til eignar eða varanlegra afnota og megi því aldrei selja eða veðsetja“. Jafnframt er vísað til lýsingar á hugtakinu í skýringum við 32. gr. frumvarpsins um

menningarverðmæti og tekið fram að eftir þessum skilningi „deili núlifandi kynslóð náttúruauðlindum í þjóðareign með óbornum kynslóðum og hefur því ekki rétt til að ráðstafa auðlindunum í eigin þágu“. Þá er tekið fram að það sem felist efnislega í að auðlind sé þjóðareign sé að slíkar auðlindir og réttindi þeim tengd „megi aldrei afhenda til eignar eða varanlegra afnota, selja eða veðsetja“. Þá segir í athugasemdum í greinargerð að „handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá auðlinda í þjóðareign á grundvelli fullveldisréttar, í umboði þjóðarinnar og innan þeirra marka sem stjórnarskrá og lög kveða á um“. Rétt er að benda á að í tillögu auðlindanefndar og frumvarpinu frá 2009 var í frumvarpstextanum tekið fram að handhafar ríkisvalds færu með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt auðlinda í umboði þjóðarinnar. Óljóst er hvers vegna ekki var talið tilefni til þess að víkja að þessu í texta fyrirbyggjandi ákvæðis, enda um mikilvægan þátt í eðli „þjóðareignar“ að ræða.

Að öðru leyti er í frumvarpinu ekki fjallað sérstaklega um inntak þessarar sérstöku tegundar eignarréttar. Þar sem um nýja tegund eignarréttar er að ræða hefði verið rétt að gera að því reka að skilgreina hugtakið með viðunandi hætti. Skortur á skýrleika að þessu leyti hefur í för með sér óvissu sem er til þess fallin að hafa áhrif á fjölda sviða, enda gert ráð fyrir því að allar náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu háðar þessari tegund eignarhalds. Þá er til að mynda allsendis óljóst hvert samspil þessa frumvarpsákvæðis og 13. gr. frumvarpsins (nú 72. gr. stjórnarskrárinnar) er, en ekki er vikið að því í greinargerð við frumvarpið. Full þörf er á því að útskýra tengsl þessara tveggja ákvæða og veldur skortur á þessu verulegri óvissu. Þannig er til dæmis óljóst hvort hugtakinu þjóðareign sé ætlað eignarréttarlegt inntak með sama hætti og hefðbundnum eignarrétti samkvæmt 72. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Í *fjórða lagi* verður að gera athugasemd við þá staðreynd að frumvarpsákvæðið nær samkvæmt orðalagi sínu eingöngu til „náttúruauðlinda“, en auðlindahugtakið nær í sinni víðtækustu merkingu til hvers konar gæða sem eru takmörkuð. Af skýringum í greinargerð verður ráðið að ætlunin sé í reynd að hvers konar náttúrugæði falli undir ákvæðið, en þar er meðal annars lögð áhersla á að fjárhagslegt verðmæti sé ekki ófrávíkjanleg forsenda þess að um náttúruauðlind sé að ræða. Þá segir í 4. mgr. ákvæðisins að stjórnvöld geti veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar „auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða“ og verður að skilja það svo að auðlindir og takmörkuð almannagæði séu sérgreind hugtök. Aftur á móti er heimild til að lýsa yfir þjóðareign bundin við „auðlindir í náttúru Íslands“ samkvæmt 1. mgr. frumvarpsákvæðisins og virðist því ekki ná til „annarra takmarkaðra náttúrugæða“. Þessi óskýrleiki er afar bagalegur og í reynd óljóst hvaða skilning ber að leggja í hugtakið „náttúruauðlindir“ í ákvæðinu þar sem frumvarpstexti og skýringar við frumvarpið eru misvísandi.

Í *fimmta lagi* er staða þeirra aðila sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða ekki fyllilega skýr þegar litið er til texta frumvarpsákvæðisins og skýringa í greinargerð með frumvarpinu. Þannig er á ýmsum stöðum í greinargerð tekið fram að með ákvæðinu sé hvorki ætlunin „að raska þeim né óþeim eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi

eða minnka réttarvernd þeirra" og að ekki sé „hróflað við þeim nýtingarleyfum eða óbeinu eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi". Hvað þetta varðar segir meðal annars orðrétt í umfjöllun um 4. mgr. frumvarpsákvæðisins:

Eins og áður greinir er ákvæði 34. gr. hvorki ætlað að raska beinum né óbeinum eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi eða minnka réttarvernd þeirra, sbr. einnig ummæli í skýringum við 13. gr. Þannig er t.d. ekki haggð við afnotaréttindum þeirra sem hagnýta jarðir og/eða njóta ýmissa óbeinna fasteignartengdra réttinda samkvæmt gildandi lögum eða samningum sem þegar hafa verið gerðir, og má sem dæmi nefna upprekstrarétt landeigenda á þjóðlendur. Hið sama gildir um hugsanleg, þegar stofnuð, takmörkuð réttindi þeirra sem stunda fiskveiðar á grundvelli aflaheimilda. Varðandi bær afnota- eða nýtingarheimildir sem þegar hafa verið veittar á grundvelli laga má bó áréttá í þessu sambandi að löggjafinn hefur nokkuð rúmt svigrúm til að gera breytingar á því lagalega umhverfi sem tiltekna atvinnugreinar búa við, b.m.t. nýtingarleyfum, án þess að brjóta í bága við 72. gr. gildandi stjórnarskrár eða 13. gr. frumvarps þessa. [áherslubreyting okkar]

Þá segir í umfjöllun um auðlindir í þjóðareign í greinargerðinni að meðal annars hafi verið deilt um inntak og þýðingu eignarréttarlegrar sérstöðu í tilvikum nytjastofna sjávar. Um þetta segir nánar orðrétt:

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar, sbr. 1. másl. 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Flestir fræðimenn á sviði lögfræði eru þeirrar skoðunar að fyrirvarinn í 3. másl. 1. gr. laganna, þar sem segir að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögunum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim, hafi komið í veg fyrir að úthlutaðar aflaheimildir teliist til eignarréttinda í hefðbundinni merkinu en að úthlutunin tengist tilteknum atvinnuréttindum og þau njóti stjórnarskrárverndar sem ein tegund óbeinna eignarréttinda (sjá m.a. ummæli Hæstaréttar í máli Hrannar hf. gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, mál nr. 291/1993, 18. nóvember 1993, sem styðja þetta sjónarmið). Í samræmi við skoðanir fræðimanna og dómaframkvæmd Hæstaréttar er einnig ljóst að löggjafinn hefur brátt fyrir hin óbeinu eignarréttindi sem tengst geta nýtingarleyfum nokkuð rúmar heimildir til þess að breyta lagaumhverfinu sem ákveðnar atvinnugreinar búa við (í þessu sambandi er m.a. bent á mál Elínar ÞH 82 ehf. gegn íslenska ríkinu, mál nr. 121/2009, 3. desember 2009, og einnig mál Björgunar ehf. gegn íslenska ríkinu, mál nr. 182/2007, 27. september 2007). [áherslubreyting okkar]

Samkvæmt þessu virðist ljóst að það sé ekki markmið frumvarpsins að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast. Til að eyða allri óvissu að þessu leyti hefði verið rétt að taka slíkt fram í frumvarpstextanum líkt og gert var í tillögu auðlindanefndar, þó svo að ætla megi að ákvæðið yrði í framkvæmd túlkað í samræmi við skýringar í greinargerð. Að öðrum kosti hefði verið til bóta að taka fram, t.d. í

bráðabirgðaákvæði, að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast við hagnýtingu náttúruauðlinda á þessum grundvelli.

Það vekur sérstaka athygli að í frumvarpstextanum er ekki viðurkennt berum orðum að aflaheimildir njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, heldur er vísað til þess að þetta sé „skoðun flestra fræðimanna“ og er vísað til „hugsanlegra“, þegar stofnaðra, takmarkaðra réttinda þeirra sem stunda fiskveiðar á grundvelli aflaheimilda. Þá er jafnan í beinu framhaldi vikið að því að löggjafinn hafi þrátt fyrir afnota- eða nýtingarheimildir sem þegar hafa verið veittar á grundvelli laga „nokkuð rúmt svigrúm“ til að gera breytingar á því lagalega umhverfi sem tiltekna atvinnugreinar búa við. Aftur á móti er í textanum ekki sleginn sá varnagli að slíkar breytingar þurfi að vera framvirkar og megi ekki raska þeim réttindum sem þegar eru til staðar.

Það er alls óljóst hvers vegna umfjöllun í greinargerð er hagað með þessu móti. Að okkar mati skiptir höfuðmáli að stjórnskipuleg vernd aflaheimilda, sem hefur verið úthlutað, er ekki staðfest með óyggjandi hætti í frumvarpinu enda þótt vissulega sé gefið í skyn að slík vernd sé til staðar. Með hliðsjón af þessu er að sama skapi ekki loku fyrir það skotið að frumvarpsákvæðið verði talið skjóta stoðum undir einhvers konar innköllun þegar úthlutaðra aflaheimilda.

Í *sjötta lagi* vekur ákvæði 4. mgr. frumvarpsákvæðisins þar sem fjallað er um veitingu leyfa til afnota eða hagnýtingar auðlinda ýmsar spurningar. Í ákvæðinu er vissulega gert ráð fyrir því að stjórnvöldum sé heimilt að veita öðrum heimild til að hagnýta eða hafa afnot af náttúruauðlindum í þjóðareign. Hins vegar er ekki tilgreint í texta ákvæðisins að slík réttindi sem fela í sér tímabundin afnot eða hagnýtingu skapi óbein eignarréttindi. Aftur á móti er tekið fram í greinargerð að slík óbein réttindi geti „eftir atvikum notið verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar“. Skýringar í greinargerð að þessu leyti eru fjarri því að vera afdráttarlausar og hefði verið til bóta að taka af skarið um þetta í frumvarpstextanum til að eyða óvissu. Þannig er í reynd óvíst hvort ætlunin sé að breyta stjórnskipulegri vernd réttinda á borð við aflaheimildir með ákvæðinu, en svo sem rakið hefur verið njóta aflaheimildir í dag verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi.

Það er jafnframt nauðsynlegt að gera athugasemdir við tiltekin skilyrði sem eru tíunduð fyrir veitingu leyfa til afnota eða hagnýtingar auðlinda, þ.e. skilyrði um að leyfi séu veitt „gegn fullu gjaldi“ og „til tiltekins hóflegs tíma í senn“.

Hvað þessi skilyrði varðar vaknar sú spurning hvort ætlunin sé að umturna ríkjandi kerfi við stjórn fiskveiða þannig að þeir aðilar sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða verði krafðir um greiðslu sem samsvarar „fullu gjaldi“, en glati ella þeim réttindum sem þeir hafa yfir að ráða, og þurfi jafnframt að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar. Þannig er til að mynda ekki skýrt af frumvarpinu hvort eingöngu sé ætlunin að innheimta gjald af þessu tagi þegar nýir aðilar öðlast aflaheimildir eða hvort núverandi handhöfum beri að greiða slíkt gjald. Að sama skapi er með öllu óljóst hvernig ætlunin er að koma á

fót því kerfi sem ákvæðið gerir ráð fyrir, þ.e. kerfi tímabundinna aflaheimilda, án þess að skerða þau réttindi sem handhafar aflaheimilda hafa nú yfir að ráða. Í raun verður ekki betur séð en að ákveðin þversögn felist í fyrrgreindum ummælum í greinargerð með frumvarpinu um að ekki sé ætlunin að raska „óbeinum eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi“ og því fyrirkomulagi sem 4. mgr. frumvarpsákvæðisins gerir ráð fyrir. Í öllu falli skortir algjörlega á að fjallað sé um áhrif þessa fyrirkomulags á réttindi þeirra aðila sem hafa í dag yfir ótímabundnum aflaheimildum að ráða. Þá er heldur ekki vikið að samspili þessa ákvæðis við stjórnskipulega vernd atvinnuréttinda samkvæmt 13. gr. frumvarpsins (nú 72. gr. stjórnarskrárinnar). Um er að ræða grundvallaratriði og sætir furðu að þetta skuli vera látið liggja á milli hluta í frumvarpi til stjórnarskipunarlags.

Þá verður að gera sérstakar athugasemdir við skilyrði frumvarpsákvæðisins um „fullt gjald“, en um það segir í athugasemdum í greinargerð:

„Með „fullu“ gjaldi er átt við markaðsverð, þ.e. hæsta gjald sem nokkur er fús að greiða t.d. á markaði eða uppboði eða í samningum við ríkið sem umboðsmann réttis eiganda, þjóðarinnar. Til álita kom að segja heldur „gegn sanngjörnu gjaldi“ en það orðalag þótti ekki eiga við þar eð í því getur þótt felast fyrirheit um frávik eða afslátt frá fullu gjaldi. Með svipuðum rökum var ekki heldur fallist á orðalagið „gegn hóflegu gjaldi“ eða „gegn gjaldi“. Til hliðsjónar var haft orðalag í eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar [...]“

Þá segir jafnframt að þessi skýringartexti stjórnlagaráðs virðist einkum miðast við fiskveiðiheimildir en þar sem ekki komi annað fram verði að gera ráð fyrir því að sama regla gildi um aðrar náttúruauðlindir. Að svo búnu segir orðrétt í athugasemdunum:

„Varðandi skýringu hugtaksins „fullt gjald“ vísar stjórnlagaráð til viðmiða við útreikning eignarnámsbóta, en þess ber að geta að sá eðlismunur er á að þar eru greiddar bætur fyrir missi eignar en ekki gjald vegna nýtingar hennar eða hlutdeild í arði þar af.“

Það vekur eitt og sér furðu að ætlunin sé að mæla fyrir um það í stjórnarskrá að greiða skuli „fullt verð“ í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar fyrir tímabundið leyfi til nýtingar auðlindar. Hér verður að hafa í huga að greiðsla „fulls verðs“ vegna fyrirmæla 72. gr. stjórnarskrárinnar á rætur að rekja til þess að aðili er sviptur eign sinni vegna eignarnáms. Þannig er ætlunin að bæta verðgildi eignarinnar fyrir eignarnámsþola á þeim tíma sem eignarnámið fer fram og er almennt miðað við gangverð eða markaðsverð eignarinnar á þeim tíma.³

Það fæst með engu móti séð hvernig sambærileg sjónarmið geta átt við um gjaldtöku vegna veitingar leyfa til tímabundinnar hagnýtingar án þess að eigendaskipti eigi sér stað. Felst í raun ákveðin þversögn í því að mæla fyrir um að slík leyfi skuli veitt

³ Sjá t.d. Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2008, bls. 474.

tímabundið en að sama skapi þannig að markaðsverð sé greitt. Jafnframt verður að hafa í huga að alls óljóst er hvernig finna á markaðsverð leyfis til hagnýtingar auðlindar, enda ekki um að ræða eiginlega eign sem gengur kaupum og sölum. Virðist í reynd vera fallist á þetta í skýringum við ákvæðið þar sem eðlismunar á bótageiðslum vegna eignamissis og gjaldtöku vegna nýtingar á auðlind er getið, án þess að það hafi verið talið kalla á frekari skýringar.

Í þessu sambandi skal tekið fram að í tillögu auðlindanefndar var gert ráð fyrir því að heimild til afnota eða hagnýtingar á auðlindum væri „gegn gjaldi“ og verður að telja slíkt orðalag mun rökréttara lagalega séð.

Að sama skapi verður að gera sérstaka athugasemd við það skilyrði að leyfi skuli veita „til tiltekins hóflegs tíma í senn“. Samkvæmt skýringum við ákvæðið felst í þessu „að leyfi til afnota eða hagnýtingar megi ekki veita til mjög langs tíma í senn“ og felst í þessu að Alþingi meti hverju sinni hvað teljist vera hóflegur leyfistími. Hvað þetta skilyrði varðar þá var í tillögu auðlindanefndar gert ráð fyrir því að heimild til afnota eða hagnýtingar skyldi vera „tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara“. Telja verður skýrara að taka fram í stjórnarskrárákvæði að tiltekin leyfi skuli vera „tímabundin“ fremur en „til hóflegs tíma í senn“, enda er lýsingarorðið „hóflegt“ afar gildishlaðið og matskennt.

Í lokamálslið 4. mgr. frumvarpsákvæðisins segir jafnframt að veita beri leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda á „jafnræðisgrundvelli“. Um þetta segir í greinargerð með frumvarpinu að tryggja beri að úthlutun slíkra leyfa standist jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar „þannig að allir þegnar landsins fái notið jafnræðis við úthlutun þeirra sameiginlegu gæða sem Ísland hefur yfir að ráða“. Hvað þetta varðar er vísað til dóms Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu frá 3. desember 1998 (mál nr. 145/1998) og sjónarmiða sem fram komu í álit meirihluta mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 24. október 2007 í máli Erlings Sveins Haraldssonar og Arnars Snævars Sveinssonar. Þá segir í greinargerðinni að í skýringum stjórnlagaráðs sé að finna svohljóðandi reifun á rökstuðningi meirihluta mannréttindanefndarinnar:

„Nefndin vitnar til 1. greinar laganna um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, er segir: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ Síðan segir meirihlutinn, að sú mismunun, sem gerð hafi verið í upphafi kvótakerfisins við úthlutun veiðiheimilda og byggð var á veiðireynslu tímabilsins 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, kunni að hafa verið sanngjörn og málefnaleg sem tímabundin ráðstöfun. En með setningu laganna um fiskveiðistjórnun nr. 38/1990 hafi ráðstöfun þessi ekki aðeins orðið varanleg, heldur breytt hinum upprunalegu réttindum til þess að nýta opinbera eign í nýtingu einstaklingsbundinnar eignar. Þeir sem upphaflega hafi fengið úthlutað veiðiheimildum og nýttu þær eigi, hafi getað selt þær eða leigt á markaðsverði í stað þess að skila þeim aftur til ríkisins til úthlutunar til nýrra veiðiréttarhafa í samræmi við sanngjarna og réttláta mælikvarða. Íslenska ríkið hafi ekki sýnt fram á, að þessi úthlutunarmáti á veiðiréttarheimildum fullnægi þeim kröfum, er gera verði um sanngirni.

Mannréttindanefndin taldi sig ekki þurfa að fjalla um það sérstaklega, hvort úthlutun kvóta á takmörkuðum auðlindum samræmdist Sáttmálanum almennt, en í þessu sérstaka kærumáli, þar sem veiðiheimildunum væri úthlutað varanlega til hinna upphaflegu veiðiréttarhafa, andstætt hagsmunum kærendanna, væri ekki unnt að telja, að slíkt kerfi væri byggt á sanngjörnum grundvelli. Af þessum sökum ályktaði meirihluti mannréttindanefndarinnar, að brotið væri gegn jafnréttisákvæði 26. gr. Alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórn mála réttindi."

Ekki er að finna frekari skýringar á þýðingu ákvæðisins að þessu leyti í greinargerð. Hins vegar verður vart séð að vísun til þess að veita beri leyfi á jafnræðisgrundvelli í ákvæðinu geti haft sjálfstæða þýðingu, enda felst slíkt nú þegar í jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, sbr. 6. gr. frumvarpsins og 65. gr. gildandi stjórnarskrár.

Hins vegar verður ekki séð að það gefi rétta mynd af þýðingu jafnræðisreglunnar fyrir úthlutun leyfa til afnota eða hagnýtingu auðlinda að leggja þunga á umrætt álit mannréttindanefndarinnar, svo sem gert er í frumvarpinu. Hér ber fyrst að nefna að niðurstæða nefndarinnar gengur gegn niðurstöðu Hæstaréttar í svonefndu Vatneyrarmáli frá 6. apríl 2000, en þar var komist að þeirri niðurstöðu að það fyrirkomulag við úthlutun aflaheimilda sem var til umfjöllunar hjá mannréttindanefndinni stæðist jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði sem gæta þyrfti við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 75. gr. hennar. Af einhverjum ástæðum er ekki vikið að þessum dómi Hæstaréttar í greinargerð með frumvarpinu, heldur lögð áhersla á álit nefndar sem nýtur ekki stöðu dómstóls og kveður hvorki upp dóma né tekur ákvarðanir sem eru bindandi að þjóðarétti. Þá ber að hafa í huga að það virðist hafa haft úrslitaáhrif fyrir niðurstöðu álitsins að í lögum um stjórn fiskveiða komi fram að fiskistofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Í því sambandi er rétt að hafa hugfast að það er viðtekin skoðun á meðal fræðimanna að sameignarhugtakið hafi þarna ekki eignarréttarlegt inntak og á því byggði Hæstiréttur í fyrrgreindum dómi sínum í Vatneyrarmálinu þar sem fram kom að litið væri á hugtakið sem markmiðslýsingu, um að stuðla eigi að sem mestum efnahagslegum afrakstri auðlindarinnar, þjóðinni allri til heilla. Ennfremur skýtur það skökku við að leggja höfuðáherslu á álit mannréttindanefndarinnar í frumvarpinu, en vikja þar ekki að Mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur verið veitt lagagildi með lögum nr. 62/1994, og þau sjónarmið sem fram hafa komið í dómum Mannréttindadómstólsins, sem eru bindandi að þjóðarétti, um vernd atvinnuréttinda.

V.

Réttaráhrif frumvarpstíllögunnar

Í þessum kafla verður fjallað um áhrif tillögunnar, verði hún samþykkt, á réttarstöðu þeirra sem öðlast hafa aflaheimildir, hvort sem er með kaupum í samræmi við lög um stjórn fiskveiða, vegna veiðireynslu eða vegna annarra atvika. Í umfjölluninni verður fyrst vikið að eignarréttarlegu inntaki ákvæðis um sameign þjóðarinnar á fiskistofnum samkvæmt 1. gr. laga nr. 116/2006. Þá verður vikið að því hvort og þá hvaða áhrif

fyrirgreint frumvarpsákvæði muni hafa á réttarstöðu þeirra aðila sem nú hafa yfir aflaheimildum að ráða.

1) Eignarréttarlegt inntak ákvæðis um sameign bjóðarinnar á fiskistofnum

Það hefur verið mælt fyrir um að fiskistofnar við Ísland séu sameign íslensku þjóðarinnar frá setningu laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða. Í greinargerð með þeim lögum kom fram að ákvæðið væri almenn stefnuyfirlýsing um tilgang frumvarpsins og var vísað til þess að svipað ákvæði væri að finna í lögum nr. 81/1976 um fiskveiðilandhelgi Íslands. Í hinu nýja ákvæði laganna frá 1988 um stjórn fiskveiða sagði:

„Fiskistofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.“

Þegar aflamarkskerfi (kvótakerfi) við stjórn fiskveiða var fest í sessi með fyrstu ótímabundnu lögunum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 var ofangreint ákvæði áréttað auk þess sem í meðförum þingnefndar bættist við svonefndur fyrirvari sem hljóðar svo:

„Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.“

Stendur 1. gr. efnislega óbreytt í gildandi lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þrátt fyrir að ætla megi að vilji Alþingis hafi þannig staðið til þess að tryggja með lögum einhvers konar eignarrétt eða svonefnda sameign þjóðarinnar á nytjastofnun sjávar er það engu að síður viðtekin skoðun lögfræðinga að *sameignarhugtakið* hafi þarna ekki eignarréttarlegt inntak og á því byggði Hæstiréttur í dómi sínum í Vatneyrarmálinu svonefnda frá 6. apríl 2000. Þar kom fram að Hæstiréttur lítur á *sameignarhugtakið* í lögunum sem markmiðslýsingu, um að stuðla eigi að sem mestum efnahagslegum afrakstri auðlindarinnar, þjóðinni allri til heilla.

Fyrirvarinn svonefndi í 3. mál. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nú nr. 116/2006, sem að framan var rakin hefur reynst þýðingarmeira ákvæði í eignarréttarlegum skilningi en sameignarákvæðið. Þegar við samþykkt laganna lá fyrir lögfræðiálit Tryggva Gunnarssonar og Sigurðar Línadal þar sem þeir töldu fyrirvarann og frumvarpið í heild tryggja að ekki væri verið að mynda einstaklingsbundna og stjórnarskrárvarða eign á veiðiheimildum. Það er nú viðtekin skoðun að fyrirvarinn *takmarki stjórnarskrárvernd aflaheimilda* samkvæmt eignarréttarákvæði 72. gar. stjórnarskrárinnar þótt umdeildara sé hversu rík sú vernd er og hvar mörk liggja. Þá skiptir fyrirvarinn og máli við mat á því hversu frjálsar hendur löggjafans eru til að breyta skipan mála við stjórn fiskveiða. Í niðurstöðu Hæstaréttar í Vatneyrarmálinu segir þannig m.a.:

„Til þess verður og að líta að samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður segir. Aflaheimildirnar eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara féggjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.”

Þá verður ekki horft framhjá því að hin viðtekna skoðun og raunar réttarframkvæmd er sú að atvinnuréttindi njóti verndar skv. 72. gr. stjórnarskrár. Sú vernd tekur því samkvæmt efni sínu beinlínis til veiðiheimilda útgerðarmanna. Á sérstöðu þeirra réttinda er ítrekað bent bæði af fræðimönnum og Hæstarétti. Til marks um þetta skal nefndur dómur Hæstaréttar frá árinu 1997 á blaðsíðu 617 þar sem að sagði að þrátt fyrir sameignarákvæði og fyrirvara 3. málslíðu 1. gr. þágildandi laga um stjórn fiskveiða hafi:

„úthlutunin [...] engu að síður skapað verðmæti í henni þess, sem hennar hefur notið. Réttindi til þeirra verðmæta eru hins vegar takmörkuð af ákvæðum þessara laga og aðgerðum stjórnvalda, sem teknar eru samkvæmt þeim. Af öðrum sviðum réttarins verða ekki beinar ályktanir dregnar um þessi réttindi, svo sérstök sem þau eru.“ [áherslubreyting okkar]

Vissulega er ekki einhugur um hversu víðtæk þessi vernd sé, en segja má að menn séu þó almennt, en ekki undantekningalaust, sammála um að vernd atvinnuréttinda sé ekki jafn víðtæk og hefðbundin eignarréttarvernd. Við mat löggjafans á úthlutunarformi í öndverðu skipti það grundvallarmáli að löggjafanum bar skylda til að taka tillit til stjórnarskrárvarinna atvinnuréttinda þeirra aðila sem voru í greininni og höfðu fjárfest í henni, en þurftu síðan að sæta aflatakörkunum. Það hvorki stóðst þá né stæðist nú áskilnað 72. gr. stjórnarskrár, að bylta eða breyta kerfinu án tillits til þessa og svipta þá aðila sem starfa í greininni þessum réttindum bótalaust. Þessi vernd var þannig fyrir hendi fyrir gildistöku kvótakerfisins, með lögum nr. 82/1983 og varð auðvitað hvorki afnumin með þeim lögum, né með öðrum almennum lögum. Það breytir því hins vegar ekki að vegna fyrirvara 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða hefur almenni löggjafinn nýmra svigrúm en ella til breytinga á formi þeirrar úthlutunar.

2) Réttaráhrif ákvæðis um þjóðareign að náttúruauðlindum í stjórnarskrá, sbr. 1. og 2. mgr. 34. gr. fyrirliqqjandi frumvarps, svo og fyrirkomulags samkvæmt 4. mgr ákvæðisins.

Eins og rakið hefur verið felst í fyrirliqqjandi frumvarpstíllögu að því verði lýst yfir í stjórnarskránni að náttúruauðlindir séu þjóðareign og að sérstaklega verði tekið fram að

ekki megi selja slíkar auðlindir eða láta þær varanlega af hendi. Í þessu felst hvað nytjastofna sjávar varðar að efnispættir úr 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða eru færðir í stjórnarskrá með því að mæla þar fyrir um sameign þjóðarinnar á nytjastofnum við landið og að varanlegt framsal þeirra sé óheimilt, að því gefnu að hugtökin sameign þjóðarinnar og þjóðareign hafi sömu eða sambærilega merkingu. Slíkt ákvæði hlýtur að hafa það markmið að vera eins konar *hemill* þess að eiginleg einkaeignarréttindi geti myndast með nýtingu eða framsali aflaheimilda sem aðilar hafa öðlast á grundvelli fiskveiðistjórnunarlaga.

Þetta er áréttað í lokamálslið 4. mgr. fyrirleggjandi frumvarpsákvæðis þar sem tekið er fram að leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda leiði „aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis“. Um þetta segir í skýringum við ákvæðið að tilgangurinn sé að tryggja stjórnskipulega stöðu þess ákvæðis laga um stjórn fiskveiða sem kveður á um að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum og að með því sé girt fyrir hættuna á að slíkt ákvæði verði numið brott úr lögum.

Eins og áður er lýst er það viðtekin skoðun sem hefur verið staðfest af Hæstarétti að sameignarhugtakið í 1. gr. fiskveiðistjórnunarlaga hafi ekki eignarréttarlegt inntak heldur sé eins konar stefnuyfirlýsing löggjafans. Af þeim ástæðum hefur sameignarhugtakið sem slíkt í 1. gr. laganna ekki reynst vera slíkur hemill á myndun einkaeignarréttinda sem að framan er lýst. Hins vegar hefur fyrrgreindur fyrirvari í 3. másl. 1. gr. laga nr. 116/2006 haft slík áhrif í framkvæmd með því að takmarka stjórnarskrárvernd aflaheimilda samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og veita löggjafnum meira svigrúm en ella til breytinga á fyrirkomulagi við stjórn fiskveiða að teknu tilliti til þeirra óbeinu eignarréttinda sem kunna að hafa skapast. Kjarni málsins er því sá að lög um stjórn fiskveiða, eins og þau hafa verið túlkuð af Hæstarétti, gera ráð fyrir því að nytjastofnar sjávar séu sameign þjóðarinnar og að aðilar öðlist ekki beinan einkaeignarrétt að þeim.

Það hefur þó veigamikla þýðingu að ekki er, svo sem áður greinir, tekið fram með óbyggjandi hætti að aflaheimildir samkvæmt V. kafla laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi og að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við slíkum réttindum sem þegar hafa stofnast. Þetta er þýðingarmikill annmarki á frumvarpinu, enda þótt ráðið verði af athugasemdum að almennt sé talið að handhafar aflaheimilda njóti óbeinna eignarréttinda að þeim og að frumvarpsákvæðinu sé ekki ætlað að breyta þeim réttindum.

Sé talið, þrátt fyrir þennan alvarlega skort á skýrleika, að frumvarpið geri ráð fyrir tilvist óbeinna eignarréttinda vegna aflaheimilda og að ekki sé hróflað við slíkum réttindum má færa rök fyrir því að 1. og 2. mgr. frumvarpsákvæðisins hafi ekki í för með sér teljandi breytingu á þessu sviði eða á réttarstöðu þeirra aðila sem öðlast hafa aflaheimildir á grundvelli laga um stjórn fiskveiða. Enda þótt sameignarhugtakið og bann við varanlegu framsali fiskiauðlindarinnar til einkaaðila yrði þannig réttþærri réttarheimild að íslenskum

réttri en t.d. hvert einstakt ákvæði laga um stjórn fiskveiða, er vandséð að réttaráhrif þess yrðu önnur eða meiri en reynslan af 1. gr. laga um stjórn fiskveiða sýnir.

Það er líklegt að réttaráhrif þessa ákvæðis til framtíðar litið yrðu þau að koma í veg fyrir að eiginlegur einkaeignarréttur myndist á grundvelli afnota eða nýtingar réttinda á borð við veiðileyfi og aflaheimildir. Má því leiða rök að því að frumvarpstíllagan hafi réttaráhrif umfram almenna stefnuýfirlýsingu og að ákvæðið feli í sér afmörkun þjóðareignarréttar að náttúruauðlindum á íslensku forráðasvæði sem fyrirbyggji til framtíðar að útgerðarmenn geti öðlast beinan eignarrétt á grundvelli leyfa sem eiga sér stoð í fiskveiðistjórnarlögum.

Hins vegar er 4. mgr. frumvarpsákvæðisins, svo sem áður greinir, til þess fallin að leiða til grundvallarbreytinga á fyrirkomulagi við úthlutun aflaheimilda og annarra leyfa til nýtingar auðlinda. Svo sem áður greinir vaknar sú spurning hvort skilyrði fyrir veitingu slíkra leyfa um „fullt gjald“ og um að leyfi skuli veitt „til tiltekins hóflegs tíma í senn“, séu til þess fallin að umturna ríkjandi kerfi við stjórn fiskveiða þannig að núverandi handhafar aflaheimilda verði krafðir um greiðslu sem samsvarar „fullu gjaldi“ og þurfi jafnframt að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar þannig að þeir glati yfirráðum þeirra að ákveðnum tíma liðnum. Frumvarpið tekur ekki á þessu, en áréttað er að það er með öllu óljóst hvornig unnt er að koma á fót því kerfi sem ákvæðið gerir ráð fyrir, þ.e. kerfi tímabundinna aflaheimilda, án þess að skerða þau réttindi sem handhafar ótímabundinna aflaheimilda hafa nú yfir að ráða. Með hliðsjón af þessu er hugsanlegt að frumvarpsákvæðið geti haft viðtæk áhrif á réttindi núverandi handhafa aflaheimilda til framtíðar litið og geti bakað þeim umtalsvert fjárhagslegt tjón. Færi svo að ákvæðið yrði framkvæmt þannig að réttindi núverandi handhafa aflaheimilda yrðu skert verulega er ekki óhugsandi að til bótaskyldu ríkisins geti stofnast á grundvelli eignarréttarákvæðis 13. gr. frumvarpsins, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, en það veltur á samspili 13. gr. og 34. gr. frumvarpsins sem er með öllu óljóst eins og fyrr er rakið. Að öðru leyti er örðugt að meta áhrifin sökum óskýrleika frumvarpsins og óvissu um áhrif ákvæðisins í framkvæmd yrði það að lögum.

VI. Samantekt

Helstu samandregnu niðurstöður álitsgerðar þessarar eru eftirfarandi:

- Það skortir verulega á að þýðing frumvarpsákvæðisins í framkvæmd og áhrif þess til framtíðar litið hafi verið metin. Þannig er í frumvarpinu ekki lagt heildstætt mat á áhrif ákvæðisins á almenna löggjöf um auðlindir, þar með talið lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Það er sýnilega bagalegt að þeir sem nú eiga atvinnu sína undir nýtingu auðlinda, sem ætlunin er að teljist til þjóðareignar, geti ekki áttað sig á þýðingu tillögunnar til framtíðar litið.

- Gera verður sérstaka athugasemd við það að fram kemur í athugasemdum við 1. mgr. frumvarpsákvæðisins að lýst sé yfir þjóðareign á þeim auðlindum í náttúru Íslands „sem ekki eru háðar einkaeignarrétti“. Hins vegar er hvergi vikið að því með hvaða hætti einstaklingum eða lögaðilum skuli veitt tækifæri til að sanna eignarrétt sinn að náttúruauðlindum og þar með hvernig koma ber í veg fyrir að þær séu lýstar þjóðareign. Veldur það óneitanlega óvissu um framkvæmd þessa verði frumvarpið að lögum.
- Jafnframt skortir talsvert á að hugtakið „þjóðareign“ sé skilgreint með viðunandi hætti í frumvarpinu, en til dæmis er óljóst hvort hugtakinu þjóðareign sé ætlað eignarréttarlegt inntak með sama hætti og hefðbundnum eignarrétti samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Það er óheppilegt þar sem um nýja tegund eignarréttar er að ræða og gert ráð fyrir því að allar náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu háðar þessari tegundar eignarhalds.
- Þá verður að gera athugasemd við þá staðreynd að óljóst er hvort frumvarpsákvæðið nái í heild sinni til hvers konar náttúrugæða í sinni víðtækustu merkingu, en frumvarpstexti og skýringar við ákvæðið er að þessu leyti misvísandi.
- Rökstutt hefur verið að staða þeirra aðila sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða sé ekki fyllilega skýr þegar litið er til texta frumvarpsákvæðisins og skýringa í greinargerð með frumvarpinu. Skýringar í greinargerð benda til þess að ekki sé ætlunin að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast. Hins vegar er ekki kveðið á um slíkt í frumvarpstextanum eða í bráðabirgðaákvæði, en rétt hefði verið að gera það til að eyða allri óvissu. Þannig er stjórnskipuleg vernd aflaheimilda, sem hefur verið úthlutað, ekki staðfest með óbyggjandi hætti í frumvarpinu enda þótt vissulega sé gefið í skyn að slík vernd sé til staðar. Með hliðsjón af þessu er ekki unnt að útiloka að frumvarpsákvæðið verði talið skjóta stoðum undir einhvers konar innköllun þegar úthlutaðra aflaheimilda.
- Gerðar hafa verið veigamiklar athugasemdir við 4. mgr. frumvarpsákvæðisins þar sem fjallað er um veitingu leyfa til afnota eða hagnýtingar auðlinda. Það skapar eitt og sér óvissu að ekki skuli vera tilgreint í texta ákvæðisins að slík réttindi skapi óbein eignarréttindi, en slíkt er gefið í skyn með óljósum hætti í athugasemdum í greinargerð.
- Þá hafa skilyrði ákvæðisins um að slík leyfi skuli veitt gegn „fullu gjaldi“ og „til tiltekins hóflegs tíma í senn“ verið gagnrýnd. Bent hefur verið á að þessi skilyrði séu hugsanlega til þess fallin að umturna ríkjandi kerfi við stjórn fiskveiða þannig að þeir aðilar sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða verði krafðir um greiðslu sem samsvarar „fullu gjaldi“ og þurfi jafnframt að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar þannig að þeir glati yfirráðum þeirra að ákveðnum tíma liðnum. Þannig virðist felast þversögn í ummælum í greinargerð með frumvarpinu

um að ekki sé ætlunin að raska „óbeinum eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi“ og því fyrirkomulagi sem 4. mgr. frumvarpsákvæðisins gerir ráð fyrir. Að sama skapi skortir með öllu umfjöllun um samspil þessa ákvæðis við stjórnskipulega vernd atvinnuréttinda samkvæmt 13. gr. frumvarpsins (nú 72. gr. stjórnarskrárinnar) í frumvarpinu.

- Þá hefur skilyrði ákvæðisins um „fullt gjald“ verið gagnrýnt sérstaklega, en það sætir furðu að ætlunin skuli vera að mæla fyrir um greiðslu „fulls gjalds“ í skilningi eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar fyrir tímabundið leyfi til nýtingar auðlindar, enda geta sambærileg sjónarmið ekki átt við um gjaldtöku vegna veitingar leyfa til tímabundinnar hagnýtingar og þegar um eignarsviptingu er að ræða.
- Ekki verður séð að vísun til þess að veita beri leyfi á jafnræðisgrundvelli samkvæmt 4. mgr. ákvæðisins hafi sjálfstæða þýðingu, enda felst slíkt nú þegar í jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Hins vegar eru skýringar í greinargerð að þessu leyti misvísandi og hefur verið bent á að það gefi alls ekki rétta mynd að leggja þunga á álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í máli Erlings Sveins Haraldssonar og Arnars Snævars Sveinssonar. Í því sambandi hefur meðal annars verið bent á að niðurstaða nefndarinnar gangi gegn dómi Hæstaréttar í svonefndu Vatneyrarmáli frá 6. apríl 2000 þar sem talið var að viðkomandi fyrirkomulag við úthlutun aflaheimilda stæðist jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Sæti furðu að ekki sé vísað til þessa dóms Hæstaréttar í frumvarpinu heldur lögð áhersla á álit nefndar sem nýtur ekki stöðu dómstóls og kveður hvorki upp dóma né tekur ákvarðanir sem eru bindandi að þjóðarétti.
- Loks hafa verið færð rök fyrir því að sé, þrátt fyrir óskýrleika frumvarpsins, talið að frumvarpsákvæðið feli í sér að aflaheimildir njóti stjórnskipulegrar verndar og að ekki sé ætlunin að hrófla við slíkum réttindum hafi 1. og 2. mgr. frumvarpsákvæðisins ekki í för með sér teljandi breytingu á réttarstöðu þeirra aðila sem öðlast hafa aflaheimildir á grundvelli laga um stjórn fiskveiða. Ákvæðinu er að þessu leyti ætlað að staðfesta að útgerðarmenn geti ekki öðlast beinan eignarrétt á grundvelli leyfa sem eiga sér stoð í fiskveiðistjórnunarlögum, en það er í samræmi við þann skilning sem dómstólar hafa fram til þessa lagt í lög nr. 116/2006. Þó svo að bann við varanlegu framsali fiskveiðiauðlindarinnar yrði þannig réttþærri réttarheimild að íslenskum rétti en lög nr. 116/2006 er vandséð að réttarárhif frumvarpsákvæðisins yrðu að þessu leyti önnur og meiri en reynslan af 1. gr. laganna sýnir.
- Hins vegar er það grundvallaratriði að hugsanlegt er að 4. mgr. frumvarpsákvæðisins geti haft víðtæk neikvæð áhrif á réttindi núverandi handhafa aflaheimilda. Hér vísast til þess sem fyrr greinir um að mögulegt sé að skilyrði fyrir veitingu leyfa séu til þess fallin að umturna ríkjandi kerfi við stjórn fiskveiða þannig að þeir aðilar sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða verði

krafðir um greiðslu sem samsvarar „fullu gjaldi“ og þurfi jafnframt að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar þannig að þeir glati yfirráðum þeirra að ákveðnum tíma liðnum. Í öllu falli er óljóst hvernig mögulegt á að vera að koma á fót því kerfi sem ákvæðið gerir ráð fyrir, þ.e. kerfi tímabundinna aflaheimilda, án þess að skerða þau réttindi sem handhafar ótímabundinna aflaheimilda hafa nú yfir að ráða. Áréttað er að í þessu felst þversögn, enda tekið fram á ýmsum stöðum í frumvarpinu að ekki sé ætlunin að hrófla við réttindum sem þegar eru til staðar. Færi svo að ákvæðið yrði framkvæmt þannig að réttindi núverandi handhafa aflaheimilda yrðu skert verulega er ekki óhugsandi að til bótaskyldu ríkisins geti stofnast á grundvelli eignarréttarákvæðis 13. gr. frumvarpsins, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, en það veltur á samspili 13. gr. og 34. gr. frumvarpsins sem er með öllu óljóst eins og fyrr er rakið.



Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 28. september 2016

Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga, þskjl. 1577

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) á frumvarpi til stjórnskipunarlaga, þskjl. 1577, 841. mál.

Eins og gert er grein fyrir í inngangi athugasemda við frumvarpið, þá er það efnislega samhljóða tillögum stjórnarskrárnefndar sem kynntar voru 19. febrúar 2016. Samtökin skiluðu inn athugasemdum við drög að frumvörpum til stjórnskipunarlaga til stjórnarskrárnefndar 8. mars 2016.

Það er mat samtakanna að sömu efnislegu athugasemdir og sjónarmið eigi við um frumvarp til stjórnskipunarlaga á þingskjali 1577 og voru gerðar við frumvörp til stjórnskipunarlaga stjórnarskrárnefndar.

Umsögn SFS frá 8. mars 2016, er hjálögð.

Virðingarfyllst,

Friðrik Friðriksson, hdl.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi
Borgartúni 35
105 Reykjavík



Stjórn
Páll Þórhallsson, formaður
Páll Þornausson, formaður
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. mars 2016

Athugasemdir við drög að frumvörpum til stjórnarskipunarlaga

Inngangur

Stjórnarskrárnefnd birti á heimasíðu stjórnarráðsins þann 19. febrúar 2016, drög að þremur frumvörpum til stjórnarskipunarlaga. Frestur til að gera athugasemdir við frumvarpsdrögin var gefinn til 8. mars 2016, en nefndin áskilur sér rétt til að birta athugasemdir sem berast.

Tíminn sem gefinn er til að veita umsögn um þessi frumvörp er alltof skammur til að hægt sé að kanna allar þær spurningar sem vakna við skoðun svo flókinna álitaefna sem varða jafn miklu og raun ber vitni og ætlað er að vera grundvöllur undir stjórnarskipan Íslands. Umfjöllun í umsögn þessari er því ekki tæmandi um athugasemdir Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi heldur hefur verið tæpt á tilteknum grundvallaratriðum varðandi frumvarpsdrög um náttúruauðlindir.

Samtökin áskilja sér allan rétt um að koma að frekari upplýsingum til nefnda Alþingis um frumvarpsdrög til stjórnarskipunarlaga. Gerð er athugasemd við þennan skamma tíma sem veittur er til gerða athugasemda, en hann er síst til þess fallinn að skapa þann ramma undir gagnrýnar efnislegar umræður sem mál sem þetta þarfnast.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi telja mikilvægt að löggjöf tryggji skýran og stöðugan ramma utan um starfsemi fyrirtækja þannig að atvinnurekstri séu tryggð skilyrði til að skapa tekjur og störf til framtíðar. Ætla verður að eitt af markmiðum stjórnarskrárnefndar hafi verið að skapa slík skilyrði, en ekki réttaróvissu.

Það er mat samtakanna að nauðsynlegt sé að framkvæma mat á áhrifum frumvarpsdraganna. Hvergi er vikið að því í þeim gögnum sem lögð eru fram með frumvarpsdrögunum að slíkt mat hafi farið fram, engu að síður varðar efni þeirra lagaumhverfi og rekstrarlega umgjörð þriggja grunnstoða íslensks atvinnulífs, sjávarútveg, orkuiðnað og ferðamannaíðnað.



Ýmis ákvæði frumvarpanna eru óljós og óskýr og þannig úr garði gerð að þau má túlka með ýmsu móti. Í greinargerð eru skýringar ákvæðanna oft misvísandi og í sumum tilfellum hreinlega í mótsögn við aðrar skýringar sömu greinar. Nauðsynlegt er þegar frumvörp sem þessi eru lögð fram að réttarstaða aðila sé skýr og þannig að tryggt að þau réttindi sem aðilar hafa áunnið sér í dag í góðri trú og samkvæmt gildandi lögum séu vernduð af ákvæðum stjórnarskrár til framtíðar litið.

Nefna má nokkur dæmi úr texta frumvarpsdraganna og greinargerðar þar sem gætir óskýrleika:

1. Skipulag auðlindanýtingar og stjórn fiskveiða

Í greinargerð stjórnarskrárnefndar er tekið fram á bls. 15 að: "Ljóst má vera af framansögðu að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallar á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnunar á Íslandi. Afleiðingar þess, umfram það sem nefnt hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar."

Samtökin telja mikilvægt að metin verði heildstæð áhrif setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá á rekstrarumhverfi sjávarútvegsins, sem er ein af undirstöðuáttvinnugreinum þjóðarinnar. Sérstaklega í ljósi þess að stjórnarskrárnefndin sjálf segir að afleiðingar gildistöku slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti verið umtalsverðar.

Þannig er ekki útskýrt hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda, t.d. samkvæmt lögum nr. 116/2996 um stjórn fiskveiða leiða af frumvarpsákvæðinu verði það að lögum. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig eigi að fara með réttindin vegna hvernar auðlindar fyrir sig, en það gilda ólík lög og reglur um þær auðlindir sem eru nýttar í dag.

2. Þjóðareign og aflaheimildir

Samtökin telja ekki þörf á að setja sérstakt náttúruauðlindaákvæði í stjórnarskrá þar sem óumdeilt er að ríkið fer með fullveldisrétt yfir ráðstöfun íslenskra náttúruauðlinda. Engu að síður er það gert í þessum frumvarpsdrögum. Hugtakið þjóðareign er skilgreint sem sérstakur eignarréttur sem standi til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Greinargerðin er ekki skýr um hvernig skilgreina eigi þjóðareign og þar með eignaréttarlega stöðu þjóðareignar og réttaráhrif hennar, sem er nauðsynlegt til að skapa ekki óþarfa réttaróvissu.

Í greinargerð stjórnarskrárnefndar á bls. 5 er sérstaklega tekið fram: „... að ákvæði þetta raski ekki þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum



landsréttindum og auðlindum sem samkvæmt frumvarpinu munu teljast í þjóðareign, sbr. það sem segir um réttarvernd slíkra heimilda í köflum 4.5 og 4.6.“ Í greinargerð stjórnarskrárnefndar segir svo á bls. 15: „Rétt er að taka fram að með frumvarpinu er ekki tekin afstaða til stjórnarskrárverndar tímabundinna óbeinna eignaréttinda sem felast í úthlutun veiðiheimilda á grundvelli fiskveiðistjórnunarlaga.“

Það er mat samtakanna að það sé óumdeilt á meðal okkar helstu sérfræðinga að aflaheimildir njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Engu að síður gefur stjórnarskrárnefndin misvísandi skilaboð samanber ofangreint. Samtökin telja nauðsynlegt að með setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá sé ekki verið að auka á réttaróvissu, eins og hér er bent á.

3. Bann við framsali, varanleg afnot eða veðsetning

Í framhaldi af yfirlýsingu um eignarrétt þjóðarinnar á náttúruauðlindum er sagt: „Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þau eða veðsetja.“ Þannig er kveðið á um bann við framsali, varanlegri afhendingu og veðsetningu þeirra eigna.

Samtökin telja að réttarstaða handhafa aflahlutdeilda verði að vera skýr. Taka ber af allan vafa í greinargerð með frumvarpsdrögum að gildandi lagaheimildir sé óbreyttar varðandi heimildir til framsals aflaheimilda, veðhæfni þeirra og önnur viðskipti með aflaheimildir. Að öðrum kosti mun setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá hafa ófyrirséðar afleiðingar og réttaróvissu með því að kollvarpa núgildandi fyrirkomulagi stjórn fiskveiða.

4. Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald

Með þessu ákvæði er verið að festa í stjórnarskrá meginreglu um að ríki innheimti að jafnaði eðlilegt gjald af þeim sem nýta auðlindir með sérstökum lagaheimildum. Hugtakið „eðlilegt gjald“ er skýrt svo í greinargerð stjórnarskrárnefndar á bls. 19 að það: „tekur mið af markmiðum 1. mgr. um sjálfbæra nýtingu sem sé þjóðinni til hagsbóta.“ Hér er skilið eftir mikið svigrúm fyrir löggjafann til að ákveða hvað teljist eðlilegt gjald að jafnaði. Vandséð er hvernig gjaldtaka eigi að taka mið af markað við ákvörðun eðlilegs gjalds. Það er ekki sjálfgefið að gjaldtaka sem taki mið af markaði sé þjóðinni til hagsbóta.

Ákvæðið er ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu aðila, þvert á móti skapar það mikla réttaróvissu. Í raun er fyrirséð að dómstólar fá það verkefni að skilgreina þessa gjaldtökuhemild stjórnarskrárinnar, rétt eins og Hæstiréttur hefur um árabil skilgreint skattlagningarheimildir löggjafans í gegnum dómaframkvæmd.



Einnig má benda á að samfélagsleg verkefni geta verið rekin af fleirum en opinberum aðilum og ekki rétt að takmarka undanþágu gjaldtöku með þeim hætti sem lagt er til í greinargerðinni.

5. Óafturkallanlegt forræði yfir auðlindum

Með ákvæði þessu er verið að færa í stjórnarskrá þá almennu yfirlýsingu sem nú er að finna í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða. Í greinargerð með tillögunni kemur fram það mat stjórnarskrárnefndar að ákvæðið feli ekki í sér neina sjálfkrafa breytingu á réttindum þeirra sem eru handhafar veiðiheimilda.

Þetta fer þvert á afstöðu stjórnarskrárnefndarinnar sjálfrar, þar sem hún segir að með frumvarpinu sé ekki tekin afstaða til stjórnarskrárverndar tímabundinna óbeinna eignaréttinda sem felast í úthlutun veiðiheimilda á grundvelli fiskveiðistjórnunarlaganna.

Samtökin telja mikilvægt að vinna þetta verkefni í góðri samvinnu og samráði við megin atvinnugreinar íslensks atvinnulífs og gefa sérfræðingum ráðrúm og tíma til meta áhrif frumvarpsdraganna á lagaumhverfi og rekstrarlega umgjörð þeirra. Eins og áður hefur verið bent á, þá er framangreind umfjöllun ekki tæmandi um athugasemdir samtakanna heldur dregin fram nokkur grundvallaratriði varðandi frumvarpsdrög um náttúruauðlindir. Samtökin áskilja sér allan rétt um að koma að frekari upplýsingum til nefnda Alþingis um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna.

Virðingarfyllst,



Kolbeinn Árnason,
framkvæmdastjóri SFS





Reykjavík 3. júlí 2019

Umsögn um drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) hafa tekið til umsagnar drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands. Í fyrirbyggjandi drögum að frumvarpi er lagt til að lögfesta ákvæði í stjórnarskrá þar sem meðal annars er mælt fyrir um auðlindir náttúru Íslands, þar á meðal nytjastofna sjávar. Ákvæðinu svipar til fyrri tillagna að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands og þá sérstaklega tillögu stjórnarskrárnefndar sem skilaði tillögu til þáverandi forsætisráðherra árið 2016.

Stjórnarskrá lýðveldisins er grundvallarlöggjöf landsins. Stjórnarskránni er því ætlað að vera hafin yfir dægurþras og mismunandi áherslur í hverfulum stjórnámálum frá einum tíma til annars. Því er nauðsynlegt að stjórnskipunarlög séu sett að vel ígrunduðu máli og í sem mestri sátt. Í umræðu um auðlindaákvæði í stjórnarskrá verða tilgangur og áhrif ákvæðisins að vera skýr og skiljanleg. Í þeirri tillögu sem nú er lögð fram eru atriði sem æskilegt er að skýra nánar og rýna í af gaumgæfni.

Eðli máls samkvæmt vakna fjölmargar spurningar við skoðun flókinna álitafna um stjórnskipan Íslands. Umsögn þessi er því ekki tæmandi heldur verður tæpt á tilteknum grundvallaratriðum. Að mati samtakanna eru ýmis atriði frumvarpsins óljós og óskýr og þannig úr garði gerð að þau megi túlka með ýmsu móti. Gera verður þá kröfu til löggjafans að hann hafi skýrleika laga að markmiði, þannig að álitafni verði færri en ekki fleiri. Augljóslega á þetta enn frekar við þegar stjórnarskrárákvæði eru undir.

Í greinargerð með frumvarpinu eru skýringar oft misvísandi og í sumum tilfellum hreinlega í mótsögn við aðrar skýringar. Samtökin leggja ríka áherslu á að þegar frumvarp sem þetta er lagt fram verði hugað sérstaklega að réttarstöðu aðila. Hún þarf að vera skýr og tryggja verður að réttindi sem aðilar hafa nú þegar áunnið sér í góðri trú á undanförunum áratugum og samkvæmt gildandi lögum séu vernduð af ákvæðum stjórnarskrár, hér eftir sem hingað til. Upp á þetta vantar í fyrirbyggjandi drögum.

Samtökin telja að meta þurfi áhrif frumvarpsdraganna á fyrrnefnd réttindi. Hvergi er vikið að þeim í gögnum sem lögð eru fram með frumvarpsdrögum. Engu að síður varðar efni þeirra lagaumhverfi og rekstrarlega umgjörð þriggja grunnstoða íslensks atvinnu- og efnahagslífs; sjávarútvegs, orkuíðnaðar og ferðaþjónustu.

Þegar verið er að skoða stjórnarskrárákvæði um náttúru Íslands verður að huga að því að markmið laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, er að á Íslandi sé stundaður sjálfbær og arðbær sjávarútvegur í fremstu röð, eins og raunin er. Hagkvæmni hefur aukist og stöðugleiki ríkt sem mjög hefur styrkt þjóðarhag. Lög um stjórn fiskveiða voru nauðsynlegur þáttur í því að bæta ástand nytjastofna, stöðu greinarinnar og íslensks efnahagslífs, en fjölmargt annað hefur komið til. Þar ber að nefna fjárfestingar í betri tækjum og búnaði, þróun veiða, vinnslu og afurða og markaðsstarf. Þá má einnig nefna, það sem kannski ekki margir sáu fyrir þegar kerfið var sett á, að mikill samdráttur hefur orðið í olíunotkun íslenskra fiskiskipa á undanförunum áratugum. Það er ekki síst að þakka fiskveiðistjórnunarkerfinu.

Drögin sem nú eru lögð fram byggjast á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd afhenti forsætisráðherra árið 2016. Samtökin skiluðu athugasemdum við drög að frumvörpum til stjórnskipunarlaganna til stjórnarskrárnefndar hinn 8. mars 2016. Það er mat samtakanna að þær athugasemdir og sjónarmið eigi einnig við um þessi drög sem nú eru lögð fram. Þá vísa samtökin til fyrri umsagnar Landssamband íslenskra útvegsmanna, frá 13. desember 2012, ásamt álitargerð frá LEX lögmannsstofu, frá 12. desember 2012, sem henni fylgdu. Þau sjónarmið sem þar eru sett fram eru hér ítrekuð.

Að þessu sögðu gera samtökin eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Inntak frumvarpstillögunar

Drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir sem nú eru lögð fram eru um eignarhald á náttúruauðlindum, almennt um nýtingu auðlinda og meginreglur sem hafa ber að leiðarljósi. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er markmið ákvæðisins;

„...að setja löggjafanum skýr mörk varðandi nýtingu og ráðstöfun á náttúruauðlindum og réttindum til þeirra. Lögð skyldi áhersla á sjálfbæra nýtingu, að gjaldtaka yrði meginreglan, að sala eða varanlegt framsal náttúruauðlinda yrði óheimil og að nýtingarheimildir gætu ekki leitt til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindum.“

Síðan segir;

„...í frumvarpinu er gengið eins langt og talið er unnt að hnykkja á svigrúmi löggjafans varðandi auðlindastýringu og koma í veg fyrir væntingar um að afnotaheimildir sem ríkið veitir einkaaðilum leiði til varanlegra eignarheimilda. Það leiðir á hinn bóginn ekki sjálfkrafa til breytinga á gildandi nýtingarheimildum, enda verður það verkefni löggjafans og stjórnvalda að úthluta þeim og endurnýja innan þess ramma sem nýtt ákvæði veitir.“

Skipulag auðlindanýtingar

Í greinargerð með frumvarpsákvæðinu er tekið fram að: „Ljóst má vera af framansögðu að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallar á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnunar á Íslandi. Afleiðingar þess, umfram það sem nefnt



hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar.“ Vegna þessa telja samtökin mikilvægt að metin verði heildstæð áhrif setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá á rekstrarumhverfi sjávarútvegsins, þar með talið á lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Sérstaklega er þetta brýnt í ljósi þess að stjórnarskrárnefndin sjálf segir að afleiðingar gildistöku slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti verið umtalsverðar. Ótækt er að þeir sem eiga atvinnu sína undir nýtingu auðlinda geti ekki áttað sig til fulls á þýðingu tillögunnar. Óvissa um rekstrarumhverfi greinar í harðri alþjóðlegri samkeppni mun bitna á samkeppnishæfni fyrirtækja og þar með þjóðarhag til lengri tíma litið. Leggja ber sérstaka áherslu á að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki selja um 98% af afla á alþjóðlegum markaði. Þar er átakalínan. Missi fyrirtækin fótfestu þar mun taka langan tíma að ná henni aftur, náist hún yfir höfuð.

Þá er ekki útskýrt í nefndu frumvarpi hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda, til dæmis samkvæmt lögum nr. 116/1996 um stjórn fiskveiða, leiða af frumvarpsákvæðinu. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig fara eigi með réttindi vegna hvernar auðlindar fyrir sig, en ólík lög og reglur gilda um þær auðlindir sem nýttar eru í dag. Að mati samtakanna er ótækt að ítarleg greining á réttaráhrifum setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá, skuli ekki hafa verið gerð. Slíkt væri ekki einungis til hagræðis og skýrleika fyrir þá sem ákvæðið nær til, heldur einnig löggjafann sjálfan.

Þjóðareign og nýtingarheimildir

Það er alllangt liðið frá því að hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um náttúruauðlindir komu fyrst til umræðu. Ein útfærsla var sett fram árið 2000 í skýrslu auðlindanefndar sem skipuð var af Alþingi. Tillagan var nýmæli að því leyti að þar var lagt til að með stjórnarskrárákvæði væri ný tegund eignarréttar skilgreind, það er þjóðareignarréttur, sem kæmi þá til viðbótar hinum hefðbundna séreignarrétti einstaklinga og lögaðila í íslenskum lögum. Með hugtakinu var ætlunin að samræma reglur um eignarhald á náttúruauðlindum sem ekki lúta einkaeignarrétti. Fram að því hafði orðið *þjóðareign* ekki verið notað í íslenskri lögfræði, ef frá eru talin lög nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Þá er hugtakið einnig notað í þingsályktun Alþingis, nr. 26/122, um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald.

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins sem hér um ræðir er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Þá segir í greinargerð: „*Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu og er því í ákvæðinu gert ráð fyrir að festa í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Auðlindir sem ekki eru undirorpnar einkaeignarrétti eru hér lýstar þjóðareign*“. Að mati samtakanna skortir talsvert á að hugtakið *þjóðareign* sé skilgreint með viðunandi hætti í frumvarpinu. Vísað er til þess að bæði einstaklingar og lögaðilar geti verið handhafar einkaeignarréttar. Ríki og sveitarfélög geta þannig verið handhafar einkaeignarréttar. Þá segir í greinargerð að þjóðareignarhugtakið sé notað í lagalegri merkingu varðandi auðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Auðlindir í náttúru Íslands tilheyrir þjóðinni sem er þá fremur stefnuyfirlýsing án ákveðins lagalegs inntaks. Að mati samtakanna verður að skýra með betri hætti inntak þessarar sérstöku tegundar



eignaréttar. Hér er rétt að staldra við og spyrja hvort hugtakið *þjóðareign* sé í raun einhverskonar stefnuyfirlýsing um óljóst fyrirkomulag á eignarrétti, sem í raun hefur ekkert lagalegt inntak. Og þá einnig stefnuyfirlýsing hverra? Það er ótækt að ætla sér að byggja rétt, allra síst eignarrétt, á svo óskýrri skilgreiningu, svo sem lesa má úr greinargerð með frumvarpinu. Standi vilji yfirvalda til þess að notast við orðið þjóðareign verður að mati samtakanna að skilgreina það með skilmerkilegum hætti svo ekki rísi óvissa um innihaldið og áhrif þess.

Skortur á skýrleika hefur í för með sér óvissu sem er til þess fallin að hafa áhrif á fjölda sviða, enda er gert ráð fyrir því að allar náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti falli undir þessa tegund eignarhalds. Þá er á það að benda að allsendis óljóst er hvert samspil þessa frumvarpsákvæðis og 72. gr. stjórnarskrárinnar er. Aðeins er vikið að því í greinargerð með frumvarpinu að mjög takmörkuðu og óljósu leyti. Nauðsynlegt er hins vegar að skýra tengsl þessara tveggja ákvæða.

Í frumvarpinu er ekki ljóst hvernig staða þeirra aðila, sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða, verður í framtíðinni. Þó kemur eftirfarandi fram:

Taka skal fram að með ákvæðinu er ekki raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign fyrir gildistöku stjórnarskrárákvæðis.

Þá segir einnig:

Að því er varðar fiskveiðistjórnarkerfið felur frumvarpið í sér áréttingu þess fyrirvara sem 3. másl. 1. mgr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, hefur að geyma og felur því ekki í sér sjálfkrafa breytingu á stöðu úthlutaðra veiðiheimilda.

Samkvæmt þessu má álykta að markmið frumvarpsins sé ekki að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast. Að mati samtakanna er þó æskilegt að taka slíkt fram með afgerandi hætti í frumvarpstextanum. Það er að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast við hagnýtingu sjávarauðlinda. Ágreiningslaust er enda að aflaheimildir njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu.

Handhafar aflaheimilda hafa haft ótímabundin afnot af þeim heimildum samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða og lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Þeir hafa því lögmetar væntingar um að geta nýtt sér þau réttindi með þeim takmörkunum sem leiða af ákvæðum laga um stjórn fiskveiða. Þannig er í reynd allskostar óvíst hvort ætlunin sé að breyta stjórnskipulegri vernd réttinda á borð við aflaheimildir með ákvæðinu. Að mati samtakanna er þetta verulegur annmarki á frumvarpinu, þótt almennt sé talið að handhafar aflaheimilda njóti óbeinna eignarréttinda. Þrátt fyrir að gefið sé í skyn að slík vernd sé til staðar er ekki loku fyrir það skotið að sú túlkun gæti komið fram að ákvæðið leiði af sér eða feli í sér breytingu á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi.



Eins og fram hefur komið mælir frumvarpið fyrir um það í 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða landsréttindi í þjóðareign til eignar eða varanlegra afnota. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu felur þetta meðal annars í sér að nýtingarheimildir þurfa að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar. Í greinargerð er fjallað um þetta í kaflanum „tímabinding heimilda“. Í kaflanum eru tekin mörg dæmi um lög þar sem nýtingarleyfi eru tímabundin og einnig dæmi þar sem ekki er kveðið á um tímabindingu leyfis. Í kaflanum er hins vegar ekkert fjallað sérstaklega um nytjastofna sjávar, heldur einungis tekið fram að ef ákvæðið verður lögfest sé líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja áskilnað ákvæðisins um tímabindingu. Hér vakna spurningar hvort þeir aðilar sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða verði gert að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar. Þannig eru vilji og markmið stjórnarskrárgjafans mjög óskýr í frumvarpstexta. Gera verður þá kröfu að tilgreint verði sérstaklega hvort æskilegt sé að breyta núgildandi lögum um stjórn fiskveiða vegna þessa þáttar. Skýringar í greinargerð að þessu leyti eru fjarri því að vera afdráttarlausar og gera verður kröfu um að úr því verði bætt til að eyða óvissu. Ef hugmyndin er að aflaheimildir verði að vera tímabundnar verður ekki betur séð en ákveðin þversögn felist í greinargerð með frumvarpinu. Eins og áður segir, kemur fram að ákvæðinu sé ekki ætlað að raska þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti.

Þá má geta þess að tími til að nýta auðlindir sjávar er einn af hornsteinum núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Tíminn og fyrirsjáanleiki skiptir afar miklu máli til að tryggja rekstraröryggi, atvinnuöryggi starfsmanna, fjármögnun og lánskjör fyrirtækja. Varðandi nýtingu á fiskistofnum er ótímabundinn afnotatími sérstaklega mikilvægur, en hann stuðlar að langtímahugsun og hvetur til ábyrgrar umgengni um fiskistofna.

Bann við framsali

Í frumvarpsákvæðinu kemur fram að „[e]nginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota.“ Í greinargerð um þetta atriði segir „[þ]ótt segja megji að sú hugsun að eignarhald á auðlindum, sem ekki lúta einkaeignarrétti, skuli vera í höndum ríkisins feli í sér það meginsjónarmið að þessi gæði skuli ekki framselja varanlega er þetta ekki endilega tekið fram í lögum sem um þessi gæði fjalla. Verði frumvarpið lögfest verður það á hinn bóginn skýrt að varanlegt framsal þessara réttinda er óheimilt.“ Þannig er kveðið á um algjört bann við framsali. Að mati samtakanna verður að endurskoða þessa ætlan.

Samtökin telja að réttarstaða handhafa aflahlutdeilda verði að vera skýr. Taka ber af allan vafa um að gildandi lagaheimildir séu óbreyttar varðandi heimildir til framsals og önnur viðskipti með aflaheimildir. Að öðrum kosti mun setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá hafa ófyrirséðar neikvæðar afleiðingar og réttaróvissu með því að kollvarpa núgildandi fyrirkomulagi á stjórn fiskveiða. Frumvarpshöfundum skal bent á að sveigjanleiki íslenska aflamarkskerfisins byggist ekki síst á framsali heimilda og kaup og sölu á þeim. Verði það hindrað er einboðið að horfið er frá mikilvægu markmiði um hagkvæmni í sjávarútvegi. Takmarkanir í þessa veru munu draga úr getu fyrirtækja til fjárfestinga og til greiðslu í sameiginlega sjóði og að lokum leiða til allra taps. Slíkt getur ekki verið markmið í sjálfu sér.



Með lögum skal kveða á um gjaldtöku

Frumvarpsákvæðið mælir fyrir um að í lögum skuli kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni á þeim náttúruauðlindum sem ríkið hefur forræði yfir. Hér verður löggjafanum gert skylt að setja lög um gjaldtöku fyrir slík afnot. Í greinargerð með frumvarpinu eru fiskveiðar í atvinnuskyni, virkjun vatnsafls og jarðhita til sölu rafmagns í hagnaðarskyni nefnd sem dæmi um nýtingu í ábataskyni. Að mati samtakanna hefði þar verið skref til aukins gagnsæis að allar auðlindir væru seldar undir sömu sök og óeðlilegt sé að nefna eingöngu þrjár. Án þess að hér, á þessum vettvangi, skuli hvatt til skattlagningar, skal á það bent að sjávarútvegur, einn atvinnugreina, greiðir sérstakt auðlindagjald. Og fiskeldið hefur nú nýlega bæst við. Ef vilji löggjafans stendur til skattlagningar á auðlindum í þjóðareign færi best á því að allar auðlindir yrðu skattlagðar með sambærilegum hætti, en ekki hver í sínu lagi og hugsanlega eftir því hvernig pólitískir vindar blása hverju sinni.

Með ákvæðinu er verið að festa í stjórnarskrá meginreglu um að ríki innheimti gjald af þeim sem nýta auðlindir með sérstökum lagaheimildum. Að mati samtakanna er ákvæðið ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu aðila, þvert á móti skapar það mikla réttaróvissu. Í raun er fyrirséð að dómstólar fá það verkefni að skilgreina þessa gjaldtökuheimild stjórnarskrárinnar, rétt eins og Hæstiréttur hefur um árabíl skilgreint skattlagningarheimildir löggjafans í gegnum dómaframkvæmd. Í greinargerð kemur fram að ætla megi að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæðinu, verði frumvarpið lögfest. Að mati samtakanna er æskilegt að slík greining fari fram áður en nefnt ákvæði væri lögfest.

* * *

Samantekt

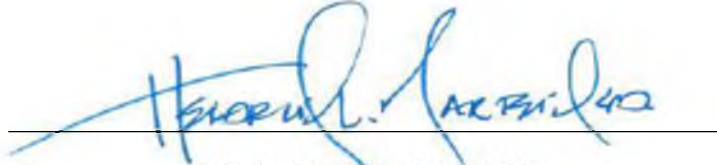
- Samtökin hvetja til þess að frumvarpið verði tekið til ganggerrar endurskoðunar
- Standi hugur stjórnvalda til þess að nota hugtakið þjóðareign verður að skilgreina það hugtak sérstaklega og lagalega merkingu þess
- Huga þarf sérstaklega að samspili ákvæðisins og gildandi laga
- Tryggja þarf atvinnuréttindi þeirra sem nú þegar nýta náttúruauðlindir í samræmi við gildandi lög og rétt
- Að óbreyttu mun frumvarpið hverfa frá grundvallarmarkmiði laga um stjórn fiskveiða um hagkvæmni, þar sem hömlur verða settar á framsal og viðskipti með aflaheimildir
- Betur færi á því að skattlagning á nýtingu auðlinda sé samræmd

Að öllu fyrrgreindu virtu telja SFS að fram komið frumvarp sé verulegum annmörkum háð og þarfnist gaumgæfilegrar endurskoðunar. Eins og áður hefur verið bent á, þá er framangreind umfjöllun ekki tæmandi um athugasemdir samtakanna heldur eru einungis dregin fram nokkur grundvallaratriði sem nauðsynlegt má telja að hugað verði að. Samtökin áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari upplýsingum og athugasemdum á síðari stigum ef þess gerist þörf.



Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



Heiðrún Lind Marteinsdóttir,
framkvæmdastjóri SFS

