

Úttekt á lögfræðilegum álitaefnum stjórnarskrár- ákvæðis um auðlindir

Skúli Magnússon

Stjórnalaganefnd fór þess á leit við Skúla Magnússon dósent við lagadeild Háskóla Íslands, ritara EFTA dómstólsins og fulltrúa í stjórnlaganefnd að skrifa úttekt um tillögur að framsetningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá. Sérstaklega var óskað eftir efnisumfjöllun um stjórnarskrárákvæði er varðar auðlindir í þjóðareign og hvaða afleiðingar slíkt ákvæði gæti haft að lögum. Þá var óskað eftir því að mögulega yrði stillt upp valkostum á orðalagi ákvæðis t.a.m. með ólíkum áherslum og vægi til einkaeignarréttarins.

I. Afmörkun efnis og almennar athugasemdir

Eftirfarandi úttekt hefur að geyma greiningu á hugtökum og öðrum lagatæknilegum álitaefnum, en ekki er lagt mat á það hvort æskilegt sé að setja ákvæði um auðlindir eða hvers efnis slíkt ákvæði eigi að vera. Á það er bent, að slík vinna er forsenda þess að unnt sé, án tillits til þess efnislega inntaks sem að er stefnt, að setja ákvæði fram með þeim hætti að efnisregla þess fari ekki á milli mála.

Það markmið að réttarreglur skuli vera skýrar og skiljanlegar þannig að réttaráhrif þeirra séu fyrirsjáanleg, verður í sjálfu sér ekki rökstutt með aðferðum (kennilegrar) lögfræði. Þessi krafa til lagasetningar er hins vegar þáttur í réttarríkishugmyndinni og er þannig einnig náskyld hugmyndum um að æskilegt sé að grundvallarlögum samfélagsins sé komið fyrir í sérstakri stjórnarskrá, settri með sérstökum hætti og með stöðu æðri laga (sbr. „stjórnarskrárhyggju“ eða „stjórnarskrárfestu“).¹ Þannig má færa að því rök að sjálf hugmyndin um stjórnarskrá feli í sér siðferðilega kröfu um að þær reglur sem hún innihaldi séu skýrar og réttaráhrif

1 Sjá t.d. Ágúst Þór Árnason, „Stjórnarskrárfesta: grundvöllur lýðræðis“, *Skírnir* 1999, bls. 467 o.áfr., og Hafstein Þór Hauksson, „Stjórnarskrárhyggja og stjórnarskrárigildi alþjóðlegra mannréttindasáttmála“, *Úlfjótur*, 4. tbl. 2004, bls. 501 o.áfr.

þeirra hugsuð til enda, ekki síst þegar um er að ræða verulega hagsmuni einkaaðila eða samfélagsins í heild. Sé þessi krafa virt að vettugi má búast við ágreiningi um skýringu stjórnarskrárákvæðis. Þetta þýðir ekki aðeins að réttaróvissa hefur skapast um mikilvæga hagsmuni heldur felur þetta einnig í sér að dómstólum er í raun framselt vald til að setja efnisreglu í stað lýðræðislegra kjörinna fulltrúa.

Á það skal einnig bent í upphafi, að tillögur um eignarhald á náttúruauðlindum í stjórnarskrá eiga sér töluverða sögu hér á landi. Tillögur í þessum anda voru ítrekað lagðar fram af þingmönnum Alþýðubandalagsins allt frá 7. áratug síðustu aldar og frá miðjum 8. áratug höfðu þær að geyma ákvæði um þjóðareign. Síðasta frumvarp þingmanna Alþýðubandalagsins á þessa leið var flutt árið 1997. Í stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsen árið 1983 var ákvæði um „ævarandi eign Íslendinga“ á náttúruauðlindum. Þingmenn kvennalista lögðu einnig tvívegis fram frumvörp um stjórnarskrárákvæði um sameign þjóðarinnar á nytjastofnunum. Stjórnarskrárákvæði í þessa veru voru meðal stefnumála ríkisstjórnar Alþýðu- og Sjálfstæðisflokks árið 1991, ríkisstjórnar Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks árið 2003, ríkisstjórnar Sjálfstæðis- og Samfylkingar árið 2007 og er meðal stefnumála núverandi ríkisstjórnar. Hér hefur einnig þýðingu skýrsla auðlindanefndar árið 2000 og tillaga nefndarinnar um stjórnarskrárákvæði um auðlindir. Ekki er unnt að gera grein fyrir þessum frumvörpum að neinu ráði. Í viðauka er hins vegar að finna helstu dæmi um þær tillögur sem komið hafa fram.²

II. Þýðing sameignarhugtaks fiskveiðistjórnarlaga

Umræða síðustu ára um þjóðareign hefur að verulegu leyti snúist um kvótakerfi í sjávarútvegi og ákvæði fiskveiðistjórnarlaga um að nytjastofnarnir á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar, sbr. upphaflega 1. málslíð 1. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990. Jafnframt hefur verið rætt um hugsanlega lögfestingu þessa ákvæðis í stjórnarskrá.³ Af lögskýringargögnum er ljóst að með þessu ákvæði var ekki litið á nytjastofnana sem eign í einkaréttarlegum skilningi heldur var með hugtakið „sameign þjóðarinnar“ fyrst og fremst „minnt á mikilvægi þess að varðveita forræði Íslendinga yfir [auðlindinni] og nýta fiskistofnana til hagsbóta fyrir þjóðarheildina.“⁴ Í almennri þjóðmálaumræðu hefur

² Hér má einnig vísa til Aðalheiðar Ámundardóttur, *Samantekt tillagna um breytingar á stjórnarskrá frá lýðveldisstofnun til 2010*, í 2. bindi skýrslu þessarar.

³ Sbr. síðar 1. málslíð 1. gr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og nú 1. málslíð 1. gr. laga nr. 116/2006 (hér eftir „fiskveiðistjórnarlög“). Um þetta ákvæði má vísa til ritsins *Þjóðareign, þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, Reykjavík 2007, einkum greinar Sigurðar Línal, „Um þjóðareign“, bls. 53 o.áfr. Hér má einnig vísa til ítarlegra skrifa Helga Áss Grétarssonar um þróun reglna um fiskveiðistjórn, einkum *Réttarsögu fiskveiði frá landnámi til 1990*, Reykjavík 2008, og svo „Um sameign íslensku þjóðarinnar“, *Rannsóknir í félagsvísindum VIII*, Reykjavík 2007, bls. 61 o.áfr.

⁴ Sbr. Alþt. 87-88, A, þskj. 201, bls. 1060. Þessi skýring styðst raunar við fleiri rök, einkum þau að (1) villtur og vörslulaus fiskur getur ekki verið andlag einkaeignarréttar; (2) fiskveiðistjórnarlög gerðu ráð fyrir því frá upphafi að rétturinn til að nýta „sameignina“ væri í höndum einkaaðila í formi varanlegra aflaheimilda; (3) eignarréttur ríkisins í einkaréttarlegum skilningi á fiskistofnum innan efnahagslögsögunnar er illa samrýmanlegur alþjóðlegum lögum; og (4) „þjóðin“ er of óafmarkaður hópur til að vera handhafi einkaeignarréttar.

sameignarhugtakið hins vegar löngum verið túlkað á annan veg, einkum þann að kvótakerfi í fiskveiðum sé ósamrýmanlegt eign þjóðarinnar á auðlindinni. Þessi túlkun, að þjóðareignarhugtakið feli í sér, eða eigi að fela, eitthvað annað og meira en stefnuyfirlýsingu um að auðlindir skuli nýta til hagsbóta landsmönnum öllum, hefur þó fengið vissa stoð í lögfræðilegri umfjöllun. Nægir hér að benda á sératkvæði tveggja hæstaréttardómara í svokölluðu Vatneyrarmáli árið 2000 og álit auðlindanefndar árið 2000 sem síðar er vikið að.⁵

Í hnotskurn má segja að umræða um „þjóðareign“ á náttúruauðlindum hafi annars vegar snúist um (lagalega) skýringu á ákvæði 1. málslíðar 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga, en hins vegar um það hvort og með hvaða hætti lögfesta eigi ákvæði um þjóðareign á auðlindum í stjórnarskrá. Það hefur háð þessari umræðu að (lagalegt) efnislegt inntak 1. málslíðar 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga hefur iðulega verið lagt að jöfnu við það þjóðareignarhugtak sem (pólítískt) ætti að koma fram í stjórnarskrá. Með öðrum orðum hefur (deskriptífri) lýsingu á gildandi rétti jafnan verið blandað saman við (normatífa) umræðu um hvað stjórnarskráin eigi að mæla fyrir um auðlindir og nýtingu þeirra.

Lögfræðileg greining á 1. málslíð 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga getur augljóslega ekki tæmt álitafni um hvort setja eigi ákvæði um auðlindir í stjórnarskrár eða hvers efnis það eigi að vera. Sú ákvörðun er háð pólítísku mati sem ekki verður stutt við lögfræðilega aðferð eða leitt af gildandi rétti. Að þessu leyti er ítarleg umfjöllun um 1. málslíð 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga lítt hjálpleg við greiningu á þeim lagalegu og pólítísku álitafnum sem uppi eru við lögfestingu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá. Í annan stað verður að horfa til þess að þau álitafni sem hér er um að ræða eru ekki lögfræðilegs eðlis nema að því marki sem skýring og afmörkun lagalegra hugtaka í lagatexta og undirbúningsgögnum eru nauðsynlegur þáttur í hvers kyns lagasmíð og forsenda þess að þau réttaráhrif, sem að er stefnt með lagasetningu, náist. Samkvæmt þessu veitir ítarleg greinargerð um 1. málslíð 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga takmarkaðar leiðbeiningar um þau efni sem hér eru til umfjöllunar.

III. Hugtakið náttúruauðlind

Hugtakið „náttúruauðlind“ er sjálfstætt skoðunarefni. Almennt er talið að hvers kyns þættir náttúrunnar, – hvort heldur jarðarinnar, lífríkisins, vatns, sjávar, lofts, sólarljóss, o.s.frv. – sem falið geta í sér verðmæti, séu náttúruauðlind. Álitamál við afmörkun hugtaksins geta í fyrsta lagi lotið

Sjá nánar Skúli Magnússon, „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“, Úlfjótur 1997, 3. tbl., bls. 587 (612). Sjá einnig þær heimildir sem vísað er til í neðanmálgrein 3.

5 Sbr. hæstaréttardóm 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000. Í umræddu sératkvæði sagði að í aflamarkskerfi í sjávarútvegi fælist „skýlaus mismunun, sem telja verður ómálefnalega og ósamrýmanlega þeirri skírskotun til heildarhagsmuna, sem fram kemur í 1. gr. laga nr. 38/1990. Er og óhjákvæmilegt að líta svo á, að til frambúðar leiði þessi skipan til myndunar sérréttinda, þrátt fyrir það yfirlýsta markmið laganna að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt og óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim, sbr. 3. málslíð sömu lagagreinar. Þótt aðrir eigi kost á að kaupa og leigja aflaheimildir af þeim, sem úthlutun hafa hlotið, þykir það ekki geta réttlætt þá mismunun, sem felst í grundvelli kerfisins. Að öllu þessu virtu verður að líta svo á, að ákvæði 7. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun aflaheimilda séu í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og atvinnufrelsisákvæði 1. mgr. 75. gr. hennar.“

að því hvernig skilgreina eigi „náttúruna“, t.d. með tilliti til verðmæta sem stafa frá eða tengjast manningum sjálfum. Dæmi um slíkt álitamál er hvort nýting upplýsinga um heilsu eða erfðamengi þjóðarinnar teljist náttúruauðlind. Í annan stað rís sú spurning hvort þau verðmæti sem náttúran felur í sér þurfi að vera efnahagsleg (þ.e. metanleg til fjár) til þess að teljast auðlind. Til álita kemur að afmarka auðlindahugtakið svo rúmt að einnig þættir náttúrunnar sem hafa eingöngu fagurfræðilegt eða þekkingarlegt gildi teljist auðlind.

Úr þessum hugtakslegu álitaefnum verður ekki skorið hér. Látið verður nægja að benda á að frá lögfræðilegu sjónarmiði er æskilegt að við lagasetningu sé tekin afdráttarlaus ákvörðun um afmörkun hugtaksins „náttúruauðlind“. Við þetta má því bæta að ákvörðun um nákvæmt efnislegt inntak auðlindahugtaksins getur ráðist af öðrum efnisatriðum ákvæðis, t.d. hvort hugtakið „þjóðareign“ er látið vísa til eiginlegrar eignar (í einkaréttarlegum skilningi) eða ekki. Að öðru leyti þykja þessi álitaefni ekki gefa tilefni til sérstakra vandkvæða við lagasetningu þannig að rétt sé að rekja þau frekar.⁶

IV. Fullveldisréttur íslenska ríkisins

Í fullveldisrétti (ríkisvaldi) yfir landsvæði felst ótakmarkaður (lagalegur) réttur til hvers kyns yferráða og ráðstafana, þar á meðal með setningu lagareglna, framkvæmd þeirra og fullnustu. Öll lög ríkis og lagaleg réttindi, þar á meðal eignarréttindi, eru grundvölluð á þessum fullveldisrétti. Án ríkis og ríkisvalds geta að sjálfsgöðu engin lög og engin (lagaleg) réttindi verið til. Enginn vafi er um að íslenska ríkið er fullvalda og fer með heimildir samkvæmt því yfir íslensku yferráðasvæði. Um handhöfn íslensks fullveldis og skiptingu valdsins er kveðið í 2. gr. stjórnarskrár sem ekki er ástæða til að rekja hér.

Að því marki sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nær til náttúruauðlinda getur íslenska ríkið sett um auðlindirnar þær reglur sem það kýs, hvort heldur er með stjórnarskrá, almennum lögum eða með öðrum hætti. Með stjórnalögum er því hægt að kveða á um ráðstöfun, meðferð og réttindi til hagnýtingar auðlinda. Í þessum skilningi eru allar auðlindir náttúru Íslands (auðlindir svo langt sem fullveldisréttur ríkisins nær) undir yferráðum íslenska ríkisins. Íslenska ríkið hefur, í krafti fullveldisréttar síns, (lagalega) ótakmarkaðar heimildir til að kveða á um ráðstöfun, meðferð og nýtingu þessara auðlinda. Meðal annars eru öll lagaleg réttindi einkaðila yfir auðlindum (m.a. eignarréttindi) háð lögum ríkisins í þessum skilningi. Í fullveldi íslenska ríkisins felst t.d. ótvíræð heimild til að ákveða hvort til skuli vera einkaeignarréttur eða önnur lagaleg sérréttindi einstaklinga eða hvort ríkið skuli eitt vera eigandi allra gæða eða njóta einkaréttar til nýtingarheimilda. Almennt sýnist þó mega ganga út frá því að ekki standi til að haggja við grunnreglum íslenskrar stjórnskipunar um jafnræði, friðhelgi eignaréttar og atvinnufrelsi, en þessi réttindi einkaðila hafa ríka þýðingu fyrir reglur um nýtingu og meðferð auðlinda.

Ekki þarf að fara mörgum orðum um að óþarft er að kveða á um full-

⁶ Um þetta efni er vísað nánar til Þorgeirs Örylgssonar, „Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti“, sem birtist í áfangaskýrslu auðlindanefndar 1999, bls. 16.

veldisrétt og almennar valdheimildir ríkisins sérstaklega í stjórnarskrá. Með orðinu „þjóðareign“ í lagaákvæðum er þó í sumum tilvikum ekki vísað til annars en þessara (sjálfsögðu) heimilda.⁷ Gagnrýna má notkun orðsins „eign“ í þessu sambandi með því að það geti gefið tilefni til misskilnings og falskra væntinga (t.d. þeirra einstaklinga sem vilja fá sína „hlutdeild“ í eigninni). Sé ætlunin með stjórnarskrárákvæði um þjóðareign á auðlindum ekki önnur en sú að árétta fullveldisrétt íslenska ríkisins væri, frá lögfræðilegum sjónarhóli, eðlilegast að nota orðið „fullveldisréttur“ eða „almennar valdheimildir ríkisins“ í stað „þjóðareignar“. Ef engu að síður væri ákveðið að nota orðið „þjóðareign“ væri a.m.k. rétt að skýrt kæmi fram í athugasemdum að um væri að ræða áréttingu á fullveldisrétti ríkisins en ekki yfirlýsingu um ríkiseign.

Hafa ber í huga að íslenska ríkið hefur skuldbundið sig að þjóðarrétti til að virða ýmsar reglur sem geta haft þýðingu um nýtingu auðlinda. Þessar reglur lúta bæði að nýtingu auðlinda og réttindum einstaklinga. Fullveldisréttur ríkisins felur í sér að íslenska ríkið getur (lagalega) brotið gegn þessum alþjóðlegu skuldbindingum sínum. Almenn er þó gengið út frá því að vilji ríkja standi til þess að lög þess, þ. á m. stjórn lög, samræmist þjóðarétti svo og þjóðaréttarlegum skuldbindingum þess. Á það einnig við um þessa umfjöllun. Um þau takmörk sem reglur þjóðarréttar setja við ráðstöfun, meðferð og nýtingu auðlinda verður ekki ástæða til að ræða frekar hér.⁸ Það er einnig sjálfstætt skoðunarefni til hvaða auðlinda fullveldisréttur íslenska ríkisins nær. Í grófum dráttum nær hann þó til íslensks landsvæðis, landhelgi innan 12 sjómílna, lofthelgi svo og landgrunnsins. Þá fer íslenska ríkið með mikilvægar heimildir fullveldisréttar innan 200 sjómílna efnahagslögsögu sinnar.⁹

V. Eignarréttur – Flokkun eignarréttinda

Þótt merking hugtaksins „eign“ sé ekki einhlít að íslenskum rétti, vísar hugtakið almennt til fjárhagslegra gæða sem eru í nánnum tengslum við ákveðinn aðila eða ákveðna aðila. Að jafnaði er ekki um eign að ræða nema þessi aðili (eigandinn) fari með ákveðnar heimildir yfir þessum gæðum og hafi úrræði til verndar rétti sínum. Í eign felst þannig jafnan réttur eiganda til umráða, nýtingar og ráðstöfunar svo og heimildir til að framfylgja þessum réttindum gagnvart öðrum. Í hnotskurn jafngildir því eignarréttur einka- eða sérrétti einhvers. Í einka- eða sérrétti felst jafnan fjárhagslegt verðmæti sem er jafnframt eitt einkenni eignarréttinda. Við afmörkun hugtaksins eign er stundum litið til eignarréttarhugtaks 72. gr. stjórnarskrár, sem segja má að taki til hvers konar hagsmuna með fjárhagslega þýðingu.

Lagaleg form eignarréttar eru margskonar og er hér aðeins unnt að

7 Þetta á við um auðlindaákvæði í stjórnarskrá ýmissa erlenda ríkja. Yfirlit yfir þessi ákvæði má t.d. finna í grein Davíðs Þorlákssonar, „Getur þjóð átt eign?“, *Þjóðareign, þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, Reykjavík 2007, bls. 15 o.áfr. Höfundur rekur einnig ákvæði íslenskra laga um „eign þjóðarinnar“ o.s.frv.

8 Sjá lauslegt yfirlit í áðurtilvitnaðri grein Skúla Magnússonar. Um þetta má einnig vísa til væntanlegs rits Helga Áss Grétarssonar sem fjallar um þróun reglna um fiskveiðar eftir 1990.

9 Sjá t.d. Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, Reykjavík 1997, bls. 73.

nefna þau helstu.¹⁰ Sér- eða einkaeignarréttur felst í því að eigandi fer einn með þær heimildir sem fylgja eignarrétti yfir tilteknum gæðum, en „sérstök sameign“ felur það í sér að fleiri fara með þessar heimildir saman. Sameign getur tekið á sig ýmsar aðrar myndir sem ekki er ástæða til að rekja hér. Til allra tegunda sameigna er þó gerð sú krafa að handhafar sameignarréttar séu afmarkaður hópur. Andlag eignarréttar getur verið líkamleg verðmæti, þ.e. fasteignir og áþreifanlegir hlutir, eða óáþreifanleg verðmæti, t.d. hugverk. Þessi flokkun í líkamleg- og ólíkamleg eignarréttindi fellur þó illa að nýtingar- og veiðiréttindum sem oft eru tengd líkamlegum eignarréttindum (einkum fasteignarréttindum) án þess að teljast beinlínis til þeirra. Með óbeinum eignarréttindum er vísað til heimilda sem einhver hefur yfir eign annars, t.d. heimildar til tímabundinnar nýtingar verðmæta á grundvelli leigu eða veðréttar samkvæmt lánasamningi. Óbein eignarréttindi eru samkvæmt þessu ætíð tengd beinum eignarréttindum og geta því ekki staðið sjálfstætt (það er ekki unnt að leigja eða veðsetja hlut nema einhver eigi hann beinum eignarrétti). „Þjóðareign“ eða sameign þjóðar“ er ekki meðal hefðbundinna tegunda eignarréttar, líkt og nánar er rakið í næsta kafla. Ríkiseign lýtur hins vegar sömu reglum og önnur eignarréttindi nema settar séu um hana sérstakar reglur, sbr. nánar kafla VII.

Eignarréttindi yfir auðlindum geta verið í formi beins eignarréttar yfir landi (þ.e. fasteignarréttar) og heimildar til að nýta það (t.d. með byggingu mannvirkja, ræktun, beit eða námum) eða í formi fasteignatengdra réttinda, sbr. t.d. veiðiréttindi, vatnsréttindi og jarðvarmaréttindi. Ef fasteignatengd réttindi eru skilin frá viðkomandi fasteign teljast þau óbein eignarréttindi (sbr. t.d. sláttuítök, beitarrétt, veiðiréttindi og umferðarréttindi).

Nýting auðlinda sem ekki eru háðar eignarrétti getur verið takmörkuð með ýmsum hætti með lögum, t.d. þannig að sérstakt leyfi af hálfu hins opinbera sé áskilið. Án slíkrar takmörkunar má ganga út frá því að öllum sé heimil nýting á grundvelli jafnræðis og almenns athafna- og atvinnufrelsis. Leyfi sem þessi kunna að miðast við takmarkaðan fjölda og geta þannig falið í sér einkarétt til nýtingar. Vel þekkt dæmi um slík sérréttindi eru aflaheimildir í sjávarútvegi, en hér má einnig nefna leyfi til að nýta ákveðna bylgjulengdir til útvarps- og sjónvarpsútsendinga svo og losunarkvóta gróðurhúsalofttegunda. Hér er ekki um hefðbundnar eignir í skilningi eignarréttar að ræða heldur sérréttindi sem grundvallast á reglum opinbers réttar.

Sérréttindi sem grundvallast á opinberu leyfi kunna að vera fjárhagslega verðmæt, skiptanleg og jafnvel framseljanleg, þ.e. hafa ýmis einkenni hefðbundinna eignarréttinda. Því er það sjálfstætt álitamál sem meta þarf sérstaklega í hverju tilviki hvort réttindi sem þessi geti talist eign í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrár. Nýtingarheimildir sem styðjast við opinber leyfi mynda samkvæmt þessu sjálfstæðan flokk réttinda sem ekki er hægt að útiloka fyrirfram að teljist til eignarréttinda í skilningi stjórnarskrár. Við þetta má því bæta að jafnvel þótt þau réttindi sem felast í opinberu leyfi teljist ekki, út af fyrir sig, eignarréttindi, geta þau tengst öðrum hagsmunum sem njóta eignarréttarverndar, t.d. fasteignum og tækjum og tólum til ákveðinnar nýtingar.¹¹

10 Um efni þessa kafla er almennt vísað til yfirlits Þorgeirs Örlygssonar, „Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti“, áður tilv.

11 Sjá t.d. hæstaréttardóm í dómasafni 1964, bls. 573, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að maður ætti rétt til bóta vegna þess tjóns sem hann varð fyrir vegna húsakosts og tækja sem urðu ónothæf þegar minkaeldi var bannað. Um þetta álitaefti er fjallað nánar í áður tilvitnaðri grein Skúla Magnússonar, bls. 615 o.áfr.

VI. Þjóðareign sem sameignarréttur þjóðarinnar – Almannaréttur

Eins og áður greinir geta fleiri farið saman með þær heimildir sem felast í eignarréttindum. Þessi hópur „eigenda“ verður þó að vera nægilega afmarkaður. Þannig er ljóst að ef allir eiga rétt til einhvers þannig að enginn geti útilokað annan frá umráðum, nýtingu, o.s.frv., getur ekki verið um að ræða eignarrétt. Við slíkar aðstæður er fremur um að ræða eitthvað sem ekki getur haft fjárhagslega þýðingu (t.d. gengið kaupum og sölum). Slíkur réttur er almennt nefndur „almannaréttur“ og telst samkvæmt þessu ekki til eignarréttinda.¹² Ef þjóðareign vísar til eignarréttar allrar þjóðarinnar, þ.e. allra Íslendinga, á auðlind er þar af leiðandi ekki um að ræða eignarrétt heldur fremur andstæðu eignarréttar, þ.e. almannarétt.¹³

Lög kunna að mæla svo fyrir að ákveðin verðmæti skuli ekki háð eignarrétti og þar með girt fyrir að einkaaðilar stofni til eignarréttar með töku eða námi. Með þessu er þá jafn réttur allra, þ.e. almannaréttur, til þessara verðmæta tryggður til framtíðar. Dæmi um slíka reglu voru reglur Grágásar og Jónsbókar um að almenningar skyldu vera þar sem að fornu hefðu verið og reglan um að allir ættu veiði utan netlaga.¹⁴

Tæplega verður séð að þeirri skoðun hafi verið haldið fram í alvöru að kveða eigi á um fyrirvaralausan almannarétt til hvers kyns auðlindanýtingar í stjórnarskrá. Verður að ganga út frá því að um það sé almenn samstaða að nauðsynlegt kunnir að vera að takmarka aðgang og nýtingu að ákveðnum auðlindum. Gildir þá einu þótt ágreiningur sé um hvernig þessum takmörkunum eigi að koma fyrir og framkvæma. Samkvæmt þessu þykir óraunhæft að fjalla frekar um stjórnarskrárákvæði sem kvæði á um óheftan almannarétt til aðgangs og nýtingar náttúruauðlinda.

Til skoðunar kemur hvort stjórnarskrá geti kveðið á um almannarétt til nýtingar auðlinda sem meginreglu sem víkja megi frá með lögum. Með „þjóðareign“ mætti hugsanlega vísa til slíks almannaréttar og þá um leið jafnræðis borgaranna við nýtingu auðlinda. Hafa ber þó í huga að slík meginregla leiðir þegar af jafnræði borgaranna svo og almennu athafna- og atvinnufrelsi þeirra. Að því marki sem lög (og lagaleg réttindi annarra) takmarka ekki aðgang að auðlindum, er aðgangur að nýtingu auðlinda öllum jafn heimill án tillits til slíks ákvæðis.

12 Sérstök nýting almannaréttar, t.d. atvinnustarfsemi sem fram fer á grundvelli almannaréttar, getur þó talist eignarréttarvernduð, en það breytir ekki þessari niðurstöðu. Um þetta hefur Sigurður Línal fjallað ítarlega, t.d. í „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar“, Afmælisrit – Davíð Oddsson fimmtugur, Reykjavík 1998, bls. 781 o.áfr.

13 Um þetta atriði hefur verið fjallað af ýmsum fleiri lögfræðingum, t.d. Sigurði Línal og Þorgeiri Örlygssyni, „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra“, sem birtist í áfangaskýrslu auðlindanefndar 1999, bls. 106 (sjá einkum bls. 148 o.áfr.).

14 Sbr. upphafsorð 52. kafla búnaðarbálks um almenninga. Reglan felur í sér, að komið er í veg fyrir nám í ónumdum löndum og þau seld undir almannarétt samkvæmt sérstökum reglum. Eignarréttur á þessu landsvæði var því ekki fyrir hendi. Í Noregi kölluðu konungar hins vegar til eignar yfir almenningum og eru vel kunn ummæli Eglu um eignaupptöku Haralds konungs hárfagra sem meðal annars beindist að almenningunum. Grunneignarréttur að almenningum í Noregi komst á hönd ríkisins og almenningar urðu „ríkisalmenningar“. Með gildistöku laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta urðu almenningar formlega eign íslenska ríkisins og hin aldalanga séríslenska skipan afnumin að gamalli og nýrri norskri fyrirmynd. Reglan um að allir eigi fiskveiði utan netlaga kemur fram í 2. kafla rekaþáttar Jónsbókar.

Ákvæði í þessa veru myndi litlu bæta við gildandi rétt samkvæmt framan-sögðu. Það sem mælir einkum gegn lögfestingu ákvæðis í þessa veru er að notkun á hugtakinu „eign“ kynni að valda misskilningi og vera til þess fallin að skapa falskar væntingar og þar með misklið. Frá lögfræðilegu sjónarmiði væri mun skýrara að nota hugtökin „almannaréttur“ eða „jafn réttur“ í stað „þjóðareignar“. Ef engu að síður væri ákveðið að nota orðið „þjóðareign“ í ákvæði þessa efnis væri mikilvægt að fylgja því úr hlaði með viðeigandi skýringum.¹⁵

VII. Þjóðareign sem ríkiseign

Að því marki sem auðlindir geta verið andlag eignarréttar, geta þær verið ríkiseign. Þótt stjórnspekilega sé vafalaust rétt að líta á ríkið sem fulltrúa þjóðarinnar, er ríkið einnig, frá lagalegu sjónarmiði, lögaðili sem getur átt réttindi og borið skyldur með sama hætti og einstaklingar, félög, o.s.frv. Frá lagalegum sjónarhóli verður ríkiseign því jafnað til hefðbundins eignarréttar, þótt um ríkiseignir geti gilt sérreglur.¹⁶ Ríkiseign getur grundvallast á einkaréttarlegum lögskiptum (t.d. samningi). Ríkiseign getur einnig orðið til þannig að ríkið, í krafti almennra valdheimilda sinna (fullveldisréttar), býr til eignarrétt þar sem enginn var fyrir, sbr. t.d. eign ríkisins á auðlindum hafsbotsins eða þjóðlendum. Ganga má út frá því að um ríkiseign gildi sömu reglur og um hefðbundinn einkaeignarrétt nema annað leiði af lögum sem um þessar eignir gilda. Um ákvarðanir um ráðstöfun ríkiseigna gilda einnig sérreglur sem ekki er ástæða til að rekja hér.¹⁷

Með þjóðareign kann að vera vísað til þess að ríkið (sem fulltrúi þjóðarinnar og vörslumaður almannahagsmuna) eigi að njóta eignarréttar á auðlindum og fara með allar heimildir sem fylgja eignarrétti. Útfærsla ríkiseignar í þessum skilningi er vel möguleg frá lagatæknilegu sjónarmiði enda þótt ljóst sé að hún kunni að rekast á við einkaeignarrétt og þar með stjórnskipulega vernduð mannréttindi ef ekki eru gerðir fyrirvarar. Um meðferð slíkrar ríkiseignar er einnig hægt að setja nánari reglur í lögum líkt og t.d. er gert um þjóðlendur svo sem áður greinir.

Ef ætlunin er að „þjóðareign“ þýði beinan eignarrétt ríkisins er æskilegt að texti viðkomandi ákvæðisins bæri þetta skýrlega með sér. Frá lögfræðilegu sjónarmiði væri að sjálfsgöðu skýrast að nota hér hugtakið „ríkiseign“ þótt aðrar leiðir geti komið til greina. Í öllu falli væri nauðsynlegt að þessi skilningur kæmi skýrt fram í athugasemdum. Ef um er að ræða ríkiseign á auðlind er það sjálfstætt pólitískt álitaefni, sem ekki er tekin afstaða til hér, hvort einkaaðilar eiga að geta öðlast óbein eignarréttindi (t.d. ákveðin nýtingarréttindi) í ríkiseigninni og þá með hvaða skilyrðum.

Hvort sem um er að ræða eignarrétt einkaaðila eða ríkisins ber að hafa í

15 Sigurður Líndal hefur talið að í sameignarhugtaki fiskveiðistjórnarlaga felist tilvísun til hinnar fornu reglu um almannarétt til fiskveiða, þ.e. almannaréttar. Sjá „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar“, áður tilvitnað.

16 Sjá t.d. reglur um nýtingu þjóðlendna í lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta og lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

17 Sbr. t.d. kröfu 40. gr. stjórnarskrár um lagaheimild við afsal fasteigna ríkisins.

huga almenn skilyrði þess að unnt sé að stofna til eignarréttar yfir verðmætum, einkum það meginskilyrði að eigandi verður að geta ráðið yfir þeim gæðum sem hann telur til eignar eða haft þau í vörslum sínum. Þegar um er að ræða villt og vörslulaus dýr getur eignarréttur ekki myndast fyrr en dýrið hefur verið fangað og tekið í vörslur. Hins vegar getur rétturinn til að veiða dýrið, þ.e. veiði- eða nýtingarrétturinn, verið andlag eignarréttar, annað hvort þannig að rétturinn sé tengdur fasteign eða hann standi sjálfstætt. Önnur gæði eru hins vegar þess eðlis að þau geta ekki orðið sjálfstætt andlag eignarréttar, t.d. andrúmsloftið eða hafið og hreyfingar þess.¹⁸ Ef rétturinn til að nýta þessi gæði er hins vegar takmarkaður með lögum og gerður að sérrétti er það sjálfstætt álitamál hvort slík sérréttindi, sem styðjast við opinber leyfi, teljast „eignir“ í skilningi stjórnarskrár líkt og drepið er á í kafla V.¹⁹

Ljóst er að náttúruauðlindir í víðasta skilningi ná til mun fleiri gæða en þeirra sem geta verið sjálfstætt andlag eignarréttar. Hér nægir að nefna villtan fisk og önnur sjávardýr, náttúrufegurð, sjávarföll og andrúmsloftið og hreyfingar þess. Ákvæði sem felur í sér ríkiseign á náttúruauðlindum gæti því, eðli málsins samkvæmt, ekki tekið til nema hluta náttúruauðlinda, þ.e. þeirra auðlinda sem gætu verið andlag eignarréttar.²⁰ Hér mætti hreyfa því að stjórnarskrárgjafinn geti, í krafti almennra heimilda sinna, kveðið á um eignarrétt að hverju því sem honum sýnist. Það er út af fyrir sig rétt að ekkert er því formlega til fyrirstöðu að lög kveði á um eignarrétt á verðmætum sem, hugtakslega, geta ekki verið undirorpin eignarrétti, t.d. villtum og vörslulausum dýrum. Slíkt ákvæði getur hins vegar aldrei náð því markmiði að stofna til eiginlegs eignarréttar yfir því andlagi sínu, þ.e. réttar sem felur í sér möguleika til nýtingar og ráðstöfunar andlagsins.²¹ Við útfærslu ríkiseignarréttar á auðlindum er því æskilegt að taka afstöðu til þess hvort t.d. veiðiréttur á fiski í sjó sé þar með gerður að eiginlegum eignarrétti ríkisins (sem þá er hægt að framselja) eða hvort þessi réttur er eftir sem áður aðeins háður fullveldisrétti ríkisins.

Einnig ber að hafa í huga að náttúruauðlindir (að því marki sem þær geta verið háðar eignarrétti) eru að verulegu leyti þegar í einkaeigu (sbr. einkum eignarrétt að fasteignum og réttindum tengdum þeim). Það er að sjálfsögðu pólitísk spurning hvort þjóðnýta á auðlindir í eigu einstaklinga. Ekki þarf að fara um það mörgum orðum að slík þjóðnýting myndi baka ríkinu bótaskyldu samkvæmt gildandi stjórnarskrá svo og alþjóðlegum samningum um mannréttindi sem Ísland er aðili að.

Ef ætlunin er ekki að svipta eigendur auðlinda eignarréttindum sínum verður því að gera fyrirvara um réttindi einkaaðila við yfirlýsingu um þjóðareign (ríkiseign). Ef slíkur fyrirvari er gerður nær þjóðareign (ríkis-

18 Þetta á þó ekki við ef loft eða sjór er tekin í vörslur, t.d. með því að tappa á flöskur eða dósir.

19 Sjá nánar Þorgeir Örlygsson, áður tilv.

20 Sjá nánar Þorgeir Örlygsson, áður tilv.

21 Yfirlýstur eignarréttur ríkisins á fiski í íslenskri fiskveiðilögsögu kemur t.d. ekki í veg fyrir að fiskur syndi inn og út úr lögsögunni. Íslenska ríkið færi þannig ekki með þær heimildir yfir þessum fiskum sem venjulega fylgja eignarrétti. Ríkinu væri t.d. ómögulegt að selja þennan fisk án þess að hann hefði verið veiddur. Á hinn bóginn er ekkert lagalega því til fyrirstöðu að skilgreina nýtingarrétt (veiðiréttinn) að fiski í íslenskri fiskveiðilögsögu sem eign ríkisins og ráðstafa þessari eign. Ákvæði um „eign ríkisins á fiskveiðiauðlindinni“ yrði e.t.v. túlkað á þá leið að um væri að ræða einkarétt ríkisins til veiði og nýtingar en ýmsir aðrir túlkunarkostir gætu þó komið til greina, sbr. þá kosti sem nefndir eru til sögunnar í þessari umfjöllun.

eignin) hins vegar (a) aðeins til þeirra gæða sem geta verið háð eignarrétti (b) en eru ekki (enn) háð eignarrétti einstaklinga. Hér væri t.d. um að ræða lönd utan eignarlanda (þjóðlendur) og auðlindir landgrunnins. Í báðum tilvikum mæla lög hins vegar þegar fyrir um eignarrétt ríkisins. Utan ríkiseignar myndu hins vegar falla allar þær auðlindir sem felast í eða tengjast verðmætum í einkaeigu. Þá myndu utan reglunnar einnig falla allar auðlindir sem enginn á eða getur átt, a.m.k. við núverandi aðstæður, t.d. loft, sól og sjór. Að öllu virtu er vandséð hvaða verðmæti myndu verða ríkiseignir við ákvæði í þessa veru.

Samkvæmt framangreindu mun ákvæði um „að allar auðlindir skuli vera ríkiseign“ langt í frá tryggja eignarrétt ríkisins á öllum þeim gæðum sem teljast til náttúruauðlinda. Fullveldisréttur ríkisins nær hins vegar til allra þessara gæða án tillits til eignarréttarlegrar stöðu þeirra. Sé ætlunin að kveða með heildstæðum hætti á um auðlindanýtingu, þ.e. einnig nýtingu auðlinda sem eru (einkaréttarlega) í eigu einkaaðila, gengur þessi nálgun því skammt.

VIII. Þjóðareign sem vísun til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar

Hugmyndir um að gæði jarðar séu sameign allra þeirra sem hafa hagsmuni af nýtingu þeirra eru ævafornar. Sameign þjóðarinnar (eða þjóðareign) í þessum skilningi er ekki lagalegt hugtak sem vísar til heimilda að lögum til ráðstöfunar, nýtingar, o.s.frv. Þvert á móti er vísað til sameiginlegra hagsmuna óafmarkaðs hóps manna af hvers kyns gæðum náttúrunnar. Í þessum siðferðilega skilningi er því ekkert skrýtið við það að þjóðin „eigi“ menningararf, tungu, landslið í handbolta (sbr. „strákana okkar“), svo og ýmsa aðra hagsmuni sem fráleitt geta orðið andlag lagalegs eignarréttar. Ekki þarf að fara mörgum orðum um að náttúruauðlindir sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nær til eru hagsmunir sem skipta alla þjóðina jafnan verulegu máli og eru því ótvíræðar þjóðareignir í þessum skilningi.

Þjóðareign í siðferðilegum skilningi er eðlisólík lagalegum eignarrétti. Þjóðareigninni verður ekki, sem slíkri, ráðstafað eða skipt upp milli sameigenda. Hún er óskiptanleg og óframseljanleg eign þjóðarinnar sem stendur að baki fullvalda ríki. Þetta þjóðareignarhugtak er því vissulega skylt því að litið sé á þjóðareign sem eina birtingarmynd fullveldisréttar ríkisins og þar með þjóðarinnar. Þetta þjóðareignarhugtak er einnig skylt því að litið sé svo á að allir eigi, að öðru óbreyttu, jafnan rétt til nýtingar auðlinda. Slík meginregla um almannarétt felst m.ö.o. í hugmyndinni um sameign allra á gæðum jarðar.

Eitt helst bitbein samfélagsumræðu frá upphafi er hvort og með hvaða skilyrðum mönnum sé heimilt að taka gæði úr sameign mannkyns og stofna til eignarréttar eða sérréttinda yfir þeim. Þær hugmyndir eru auðvitað vel þekktar að taka beri fyrir eða hamla stofnun einkaeignarréttar þannig að hinn náttúrulegi réttur – sameignarrétturinn – gildi áfram óraskaður. Útfærsla á þessari hugmynd tekur þó oft einnig þá mynd að ríkið verður eigandi gæða, a.m.k. um ákveðið skeið, og á að tryggja réttláta nýtingu og skiptingu þeirra. Aðrar hugmyndir ganga skemur og umbera eignar-

rétt einstaklinga að einhverju marki enda þótt meginreglan eigi að vera ríkiseign. Frá sjónarhóli þessara hugmynda er eðlilegt að þjóðareignin sé lögð að jöfnu við ríkiseign.

Aðrar hugmyndir standa til þess að heimilt sé, a.m.k. að fullnægðum ákveðnum skilyrðum, að stofna til sérréttar yfir gæðum, t.d. með töku (sbr. t.d. með veiði), með því að umbreyta þeim (t.d. með vinnu) eða til-einka sér þau með öðrum hætti (t.d. með námi). Samkvæmt upphafs-orðum 72. gr. stjórnarskrár er eignarrétturinn friðhelgur og grundvallast ákvæðið á því viðhorfi að eignarrétturinn sé réttlæt看legur frá siðferðilegum sjónarhóli, a.m.k. í einhverjum tilvikum og innan ákveðinna marka. Sama má segja um íslenska lagahefð sem frá upphafi hefur byggst á því að einkaaðilar gætu átt eignir, þótt með ýmsum takmörkunum væri.

Hvað sem líður hugleiðingum um réttlætingu eignarréttarins er ljóst að (hugtakslega) stendur ekkert í vegi fyrir því að stofnað sé til (lagalegra) einkaréttinda yfir þeim hagsmunum sem felast í þjóðareign í þeim skilningi sem hér hefur verið reifaður. Slík ákvörðun er einfaldlega háð pólitísku mati, þ.e. hvort með einkaréttarfyrikomulagi af einhverju tagi séu sameiginlegir hagsmunir betur ávaxtaðir en með öðru fyrirkomulagi (t.d. ríkiseign eða almannarétti). Ef stofnað er til (lagalegra) einkaréttinda yfir þeim hagsmunum sem eru í þjóðareign teljast (lagalegu) eigendurnir (í siðferðilegum skilningi) vörslumenn hinna sameiginlegu hagsmuna sem felast í þjóðareigninni. Þessi lagalegu réttindi breyta þó ekki eðli þjóðareignarinnar sem er, eins og áður segir, óskiptanleg og óframseljanleg. Frá þessum (siðferðilega) sjónarhóli grundvallast jafnvel eignarréttur einkaaðila og sérréttindi á sameiginlegum hagsmunum samfélagsins.²² Af þessum sameiginlegu hagsmunum leiða svo ýmsar takmarkanir á eignarréttindum, þ. á m. skattlagning og reglur um nýtingu og meðferð.

Samkvæmt framangreindu útilokar þjóðareign á náttúruauðlindum (í þessum skilningi) ekki að stofnað sé til réttinda einstaklinga, t.d. sérréttinda til nýtingar og ráðstöfunar. Það er því sjálfstæð spurning hvernig haga á auðlindanýtingu og aðkomu einstaklinga að henni. Þjóðareignarhugtakið felur þó augljóslega í sér það leiðarljós að auðlindanýting eigi að grundvallast á sameiginlegum hagsmunum þjóðarinnar en ekki þröngum sérhagsmunum einstaklinga og hópa. Líklegast má fullyrða að þetta sjónarmið sé sjálfsgöð og ágreiningslaus meginregla við meðferð alls opinbers valds, þ.á m. við nýtingu þeirra auðlinda sem fullveldisréttur ríkisins nær til. Þetta þarf þó ekki að útiloka að það grunngildi sem felst í þjóðareignarhugtakinu sé fest í stjórnarskrá, eftir atvikum með nánari viðmiðum um hvernig sameiginlegum hagsmunum skal þjónað.

Ákvæði sem miðaðist við þjóðareign í umræddum skilningi myndi taka til allra auðlinda, hvort heldur væru í einkaeigu, ríkiseigu eða án eigenda. Af þessum ástæðum yrði gildissvið ákvæðisins mun rýmra en ef miðað væri

²² Einkaeignarréttur styðst ekki aðeins við rök gagnkvæmnisréttlætis, þ.e. að ákveðnir aðilar eigi öðrum fremur skilið að hafa umráð og nýta tiltekin gæði (t.d. vegna þess að þeir hafi tileinkað sér þau eða nýtt með vinnu og öðrum at-beina). Einkaeignarréttur getur einnig verið rökstuddur með vísan til þess að slíkt fyrirkomulag sé hagkvæmara og að endingu öllum til hagsbóta. Einkum er þá haft í huga að óheftur almannaréttur til gæða kann að leiða til þess að gæðin rýrni, spillist eða hverfi fyrir fullt og allt. Rök sem þessi hafa verið ítarlega greind af hagfræðingum við umfjöllun um nýtingu og stjórn auðlinda, ekki síst í tengslum við fiskveiðar. Hér má t.d. vísa til skrifna Ragnars Árnasonar hagfræðings, t.d., „Þjóðareign á fiskistofnum: hagrænar afleiðingar“, í *Þjóðareign, þjóðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, áður tilv., bls. 107 o.áfr.

við þjóðareign sem ríkiseign. Með öðrum orðum myndi ákvæðið taka til hvers kyns auðlinda náttúrunnar og selja þær allar undir sömu grunnreglur, t.d. að þær bæri að nýta með sjálfbærum hætti, o.s.frv. Ef þessi nálgun væri lögð til grundvallar væri einnig lítið því til fyrirstöðu að afmarka hugtakið „náttúruauðlind“ rúmt, líkt og vikið er að í kafla II.

IX. Þjóðareign sem sérstakt eignarform – Tillaga auðlindanefndar

Í skýrslu auðlindanefndar árið 2000 var gerð tillaga um nýtt stjórnarskrárákvæði um auðlindir (sjá tillöguna í heild sinni í viðauka). Samkvæmt tillögunni skyldu „náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti vera þjóðareign eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum“. Tillaga auðlindanefndar gerði ráð fyrir að tekið yrði upp „nýtt form á eignarrétti til hliðar við hinn hefðbundna séreignarrétt einstaklinga og lögaðila“ sem lyti sérstökum reglum um nýtingu og ráðstöfun auðlinda. Að virtu orðalagi tillögunnar og athugasemdum við hana verður þó að draga fullyrðinguna um „sérstakt eignarform“ í efa. Þannig sýnist þjóðareignarhugtaki auðlindanefndar helst verða jafnað til ríkiseignar sem um eiga að gilda sérstakar reglur um nýtingu, ráðstöfun og meðferð. Það styður þessa niðurstöðu að „þjóðareign“ samkvæmt tillögunni nær aðeins til auðlinda sem „ekki eru háðar einkaeignarrétti“. Einnig er lítið á heimildir einkaaðila til að nýta auðlindir í þjóðareign „sem óbein eignarréttindi“ og má af því einnig vera ljóst að í þjóðareigninni felst (lagalegur) eignarréttur ríkisins.

Tillögu auðlindanefndar er ætlað að koma á þeirri meginreglu um auðlindir að eigendalaus verðmæti (sem þó eru hæf til þess að vera andlag eignarréttar) séu eign ríkisins (í stað þess að vera einfaldlega eigendalaus og á forræði ríkisins í krafti fullveldisréttar þess). Auðlindir hafsbotsins, landsvæði utan eignarlanda (þjóðlendur) og þær auðlindir sem í þessum svæðum felast eða tengjast (t.d. vatns- og veiðiréttur) eru vissulega slík verðmæti. Þessar auðlindir eru hins vegar þegar ríkiseignir samkvæmt almennum lögum. Ekki er auðséð hvaða verðmæti myndu færast undir eignarrétt íslenska ríkisins nú með því ákvæði sem auðlindanefnd gerði tillögu um á sínum tíma.

Ýmsar aðrar auðlindir eru ekki þess eðlis að þær geti orðið beint andlag eignarréttar, líkt og áður segir. Villtur og vörslulaus fiskur getur þannig ekki, sem slíkur, verið andlag beins eignarréttar (sbr. hins vegar veiðirétt að villtum og vörslulausum fiski). Villtur og vörslulaus fiskur yrði því, strangt til tekið, áfram eigendalaus þrátt fyrir ákvæði auðlindanefndar. Hins vegar má spyrja hvort í tillögu auðlindanefndar felist ráðagerð um að nýtingarrétturinn (veiðirétturinn) á nytjastofnum í íslenski fiskveiðilög-sögu sé gerður að sérstakri eign og þessi eign sé falin íslenska ríkinu. Slík niðurstaða liggur tæplega í augum uppi enda þótt ljóst sé að tilætlun nefndarinnar hafi verið sú að fiskveiðiréttur í sjó yrði einkaréttur ríkisins sem síðan yrði framseldur útgerðarmönnum gegn gjaldi.²³

23 Af sömu ástæðum tel ég óljóst hvort og hvernig aflaheimildir myndu teljast „óbein eignarréttindi“ samkvæmt tillögu auðlindanefndar. Samkvæmt gildandi rétti verða aflaheimildir ekki felldar undir neinn hefðbundinn flokk eignarréttinda. Það er hins vegar sjálfstætt álitamál hvort hagnýtingarheimildir sem byggjast á opinberum leyfum geti notið stjórnskipulegrar eignarréttarverndar og þá á hvaða grundvelli, líkt og áður hefur verið vikið að.

Með hliðsjón af því að ríkið fer með yfirráð yfir eigendalausum auðlindum og getur t.d. slegið eign sinni á þær með lagasetningu (sbr. t.d. eignarrétt íslenska ríkisins á auðlindum landgrunnsins og þjóðlendum) hefur það óverulega efnislega þýðingu að (eigendalausar) auðlindir séu lýstar ríkiseign í stjórnarskrá. Hin efnislega þýðing tillögunnar felst því miklu frekar í þeim viðmiðum um nýtingu og meðferð auðlinda, sem gerð er tillaga um, fremur en í hinu „sérstaka eignarréttarformi“. Tillaga auðlindanefndar gerir þannig ráð fyrir því að ekki megi selja eða láta varanlega af hendi auðlindir í þjóðareigu til einkaaðila og taka skuli gjald fyrir slíkar heimildir. Tillagan felur í sér að þessar reglur fá stjórnskipulega stöðu og eru þar með láttnar binda löggjafann við lagasetningu um auðlindanýtingu. Allar þessar reglur geta hins vegar vel staðið í lögum eða stjórnarskrá án þess að notast sé við hugtakið þjóðareign (eða ríkiseign). Raunar mætti færa að því rök að ákvæði auðlindanefndar yrði skýrara ef yfirlýsing þess um þjóðareign væri felld niður.

Samkvæmt þessu er raunverulegur kjarni tillögu auðlindanefndar ríkiseign á auðlindum, að því marki sem slíkar auðlindir eru á annað borð hæfar til þess að verða andlag eignarréttar og ekki þegar komnar í einkaeigu. Um tillöguna gildir því það sem áður segir í kafla VII um þjóðareign sem ríkiseign. Þannig er vandséð til hvaða auðlinda þjóðareignin nær sem ekki eru þegar í ríkiseign, einkaeign eða eru þess eðlis að þær geta ekki verið andlag eignarréttar. Hugtakið nær því ekki heildstætt til allra náttúruauðlinda og nýtingar þeirra. Þá má gagnrýna notkun hugtaksins „þjóðareign“ í tillögunni með tilliti til skýrleika og leggja til að hugtakið „ríkiseign“ sé fremur notað. Hafa ber þó í huga að skýra má hugtakið „þjóðareign“ þannig í athugasemdum að ekki fari á milli mála að vísað sé til ríkiseignarréttar líkt og áður er vikið að.

Færa má rök að því að setja megi fram allar sömu efnisreglur um meðferð og nýtingu auðlinda og auðlindanefnd lagði til án þess að þjóðareign sé látin fela í sér ríkiseign (eða reynt sé að skapa sérstakt eignarform). Slík nálgun hefur einnig þann kost að ná utan um allar auðlindir náttúru Íslands. Samkvæmt þessu mælir ýmislegt gegn þeirri lagatæknilegu nálgun sem birtist í tillögu auðlindanefndar (svo og frumvörpum sem lögð voru fram af hálfu ríkisstjórna árin 2007 og 2009 með svipaðri nálgun) án tillits til þess að tekin sé afstaða til þess hvaða efnislegu viðmið eigi að gilda um auðlindir.

X. Önnur efnisatriði auðlindaákvæðis

Að slepptu hugtakinu „þjóðareign“ hafa eftirfarandi efnisatriði komið til umræðu í tengslum við setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá. Líkt og áður greinir er markmið þessarar úttektar ekki að leggja á það pólitískt mat hvernig beri að skipa auðlindamálum í nýrri stjórnarskrá. Hér verður því einungis vakin athygli á viðkomandi efnisatriðum til yfirlits og dregið á því hvernig koma megi því í lagalegan búning án þess þó að gerð sé tilraun til tæmandi umfjöllunar.

Árétting um fullveldisrétt íslenska ríkisins yfir auðlindum

Í tillögu auðlindanefndar frá 2000 er gert ráð fyrir því að kveðið verði á um að „handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fari með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda [þ.e. auðlinda og landsréttinda sem ekki eru háð einkaeignarrétti] í umboði þjóðarinnar.“ Sambærilega tillögu er að finna í frumvarpi ríkisstjórnarinnar frá 2009 þar sem segir um náttúruauðlindir að ríkið fari með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hafi eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar (tillagan er rakin í viðauka). Í þessum ákvæðum er efnislega áréttað að íslenska ríkið farið með fullveldisrétt (ríkisvald) yfir auðlindum undir lögsögu ríkisins, sbr. kafla III. Líkt og áður er rakið bætir ákvæði sem þetta engu efnislega við gildandi rétt. Hins vegar getur það valdið misskilningi, einkum orðalagið að ríkið fari með „vörslu“ og „ráðstöfunarrétt“ auðlinda sem vísar til hefðbundins eignarréttar fremur en fullveldisréttar ríkisins.

Nýting auðlinda til hagsbóta öllum

Hér er um að ræða kröfu sem felst í „siðferðilegu þjóðareignarhugtaki“, sbr. kafla VIII. Það kann þó að þykja rétt að þetta grunnildi auðlinda fyrir samfélagið í heild sé áréttað í stjórnarskrárákvæði og þannig gert betur sýnilegt. Frá lögfræðilegu sjónarmiði hefur yfirlýsing á þessa leið ekki mikla efnislega þýðingu þar sem það er jafnan löggjafans að taka afstöðu til þess hverju sinni hvernig almannahagsmunum er best þjónað.²⁴ Hins vegar eru engin lagatæknileg atriði sem mæla gegn ákvæði á þessa leið. Við þetta má því bæta að flestar tillögur um stjórnarskrárákvæði um nýtingu náttúruauðlinda á undanförunum árum hafa haft að geyma tilvísun sem þessa.

Hagkvæm nýting náttúruauðlinda

Hér er um að ræða kröfu sem að mati margra felst einnig í (hinu siðferðilega) þjóðareignarhugtaki, sbr. kafla VIII. Spurningar geta þó vaknað um hvort hagkvæmni samrýmist í öllum tilvikum sjálfbærni eða hagsmunum komandi kynslóða. Því þarf hugsanlega að huga að gildismati í þessu sambandi (hvort vegi þyngra á metunum hagkvæmni eða sjálfbærni) og gæta að skýrri notkun hugtaka. Ýmsar tillögur um stjórnarskrárákvæði um nýtingu náttúruauðlinda á undanförunum árum hafa haft að geyma tilvísun til hagkvæmrar nýtingar, t.d. frumvarp ríkisstjórnar til stjórnarskipunarlaganna frá 2009 og tillaga auðlindanefndar (í báðum tilvikum er hagkvæmni tengd sjálfbærri nýtingu/þróun).

Krafa um sjálfbæra nýtingu

Með „sjálfbærri þróun“ og „sjálfbærri nýtingu“ er í grundvallaratriðum vísað til þess að ekki sé gengið þannig á gæði náttúrunnar að þau nái ekki að endurnýja sig.²⁵ Ofveiði og útrýming nytjastofns við Íslandsstrendur

24 Sbr. t.d. ummæli í VI. kafla hæstaréttardóms 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmáli): „Þegar [fiskveiðistjórnarlög] eru virt í heild verður að leggja til grundvallar að við setningu þeirra hafi löggjafinn metið það svo, að skipan fiskveiðistjórnar eftir þeim væri fallin til að þjóna áður nefndum markmiðum 1. gr. þeirra. Þetta mat er á valdi löggjafans, þótt dómstólar leysi úr því hvort lögin, sem reist eru á því mati, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.“

25 Sjá nánar Aðalheiði Jóhannsdóttur, *The Significance of the Default*, Uppsala 2009, bls. 153 o.áfr.

væri þannig örugglega ekki sjálfbær nýting, svo dæmi sé tekið. Nánari afmörkun þessa hugtaks er hins vegar umdeild eins og t.d. ráðið verður af umræðu um hvort tiltekna vatnsaflsvirkjanir á hálendi Íslands feli í sér sjálfbæra nýtingu vatnsorku eða ekki. Sjálfbærni er talin fela í sér vísun til ýmissa meginreglna umhverfisréttar, t.d. varúðarreglunnar. Ákvæði um „sjálfbæra nýtingu“ náttúruauðlinda myndi þannig veita íslenskum umhverfisrétti almenna stjórnskipulega stöð.

Með hliðsjón af sveigjanleika hugtaksins „sjálfbær nýting“ er ljóst að án sérstakrar afmörkunar myndi löggjafinn vafalaust njóta verulegs svigrúms til mats við úrlausn á því hvað teldist sjálfbært og hvað ekki. Þótt ákvæðið yrði þannig vísiregla er ekki þar með sagt að það fæli ekki í sér eitthvert lagalegt aðhald gagnvart löggjafanum. Þýðing þess yrði þó að verulegu leyti pólitísk.

Til greina kemur sú hugmynd að sjálfbær nýting sé orðuð á almennari hátt, t.d. með vísun til ábyrgrar nýtingar auðlinda og/eða til hagsmuna komandi kynslóðar. Með því væri hugsanlega komist fram hjá hártögunum um afmörkun hugtaksins *sjálfbærni*. Einnig kemur til greina að umræddu viðmiði sé komið fyrir í annarri grein stjórnaskrár, t.d. grein sem fjallaði almennt um skyldur ríkisins og annarra opinberra aðila gagnvart umhverfinu.

Bann við stofnun réttinda einstaklinga í þjóðareign

Fullkomið bann við því að stofnað sé til réttinda einstaklinga þýðir að auðlindir eru annað hvort nýttar á grundvelli óhefts almannaaréttar eða að um er að ræða ríkiseign og/eða einkarétt ríkisins til nýtingar. Líklega er ágreiningslaust að nýting náttúruauðlinda á grundvelli óhefts almannaaréttar sé óraunhæf nema þá í ákveðnum tilvikum sem, eftir atvikum, taka þarf afstöðu til með lagasetningu. Almennt og algert bann við úthlutun réttinda til einstaklinga við nýtingu náttúruauðlinda kemur þannig vart til greina nema ætlunin sé sú að ríkið hafi einkarétt til allrar auðlindanýtingar.

Auðlindanýting einkaaðila gegn endurgjaldi

Umræða undanfarin ár hefur mjög snúist um að nýting náttúruauðlinda af hálfu einkaaðila eigi að vera háð gjaldi sem þeir greiða, t.d. í ríkissjóð. Frá lagatæknilegu sjónarmiði er einfalt að kveða á um það í stjórnarskrá að einkaaðilum skuli aðeins veittar nýtingarheimildir gegn gjaldi, t.d. eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Með slíku ákvæði væri þá mörkuð stefna sem útfærð yrði nánar með almennum lögum með tilliti til viðkomandi tegundar auðlindanýtingar. Ekkert er því til fyrirstöðu, lagatæknilega, að nánari viðmið um fjárhæð auðlindagjalds komi í stjórnarskrárákvæði.

Meginvandkvæðin við ákvæði þessa efnis er sú staðreynd að verulegur hluti auðlinda er þegar í einkaeigu, eða tengdur gæðum í einkaeigu, einkum fasteignum. Ef ætlunin er ekki beinlínis að þjóðnýta þessar eignir þannig að ríkið verði eitt eigandi náttúruauðlinda verður gjaldtökuákvæði um auðlindir að taka tillit til þessara réttinda. Þetta er vafalaust ástæða þess að þjóðareignarhugtak auðlindanefndar árið 2000 var aðeins látið ná til auðlinda „sem ekki eru háð[ar] einkaeignarrétti“.

Ef sett eru almenn viðmið um allar auðlindir (einnig þær sem eru í einkaeigu og þær sem eru eigendalausar) er ekkert því til fyrirstöðu að sett séu frekari ákvæði um gjaldtöku fyrir „hagnýtingarheimildir sem ríkið veitir“, t.d. vegna gæða sem eru utan einkaeigu eða í eigu ríkisins. Hér undir myndi t.d. falla nýting á nytjastofnum sjávar. Utan slíks ákvæðis gæti fallið nýting á grundvelli almennaréttar (t.d. veiði til eigin neyslu eða berjatínsla), þ.e. nýting á grundvelli almennaréttar sem ekki grundvallaðist á sérstöku leyfi eða hagnýtingarheimild.

Ákvæði sem þetta er háð pólitísku mati. Ástæða er hins vegar til að áréttu að regla um gjaldtöku felst ekki sjálfkrafa í hugtakinu þjóðareign eða tengist því hugtaki með sjálfvirkum hætti. Frá lagatæknilegu sjónarmiði verður því eindregið að mæla með því að ákvæði um gjaldtöku, ef því er að skipta, sé greint og sett fram sem sjálfstæð viðbót við ákvæði um þjóðareign en ekki látið að því liggja að það felist með einhverjum hætti þegar í yfirlýsingu um þjóðareign.

Bann við varanlegu framsali

– Fyrirvari um afturkræfni hagnýtingarheimilda

Bann við „varanlegu framsali náttúruauðlinda“ kemur t.d. fram í tillögu auðlindanefndar árið 2000 og frumvarpi ríkisstjórnarinnar um auðlindaákvæði árið 2009. Notkun á hugtakinu „framsal“ í þessum tillögum er þó ekki eins skýrt og æskilegt væri. Er þá litið til eigendalausra auðlinda sem ríkið takmarkar aðgang að með veitingu hagnýtingarheimilda til afmarkaðs hóps manna. Villtur og vörslulaus fiskur er t.d. mikilvæg auðlind náttúru en hann verður hins vegar ekki framseldur sem slíkur, líkt og áður er rakið. Þótt „framsal náttúruauðlindar“ nái hugsanlega yfir „framsal hagnýtingarréttar“ er umrætt orðalag framangreindra tillagna engu að síður óskýrt.

Gera verður ráð fyrir að markmið framangreindra tillagna sé það að ríkinu (og e.t.v. öðrum opinberum aðilum) skuli vera óheimilt að veita einkaaðilum varanlegar og óafturkallanlegar heimildir til hagnýtingar auðlinda. Ákvæðið ætti því að leiða til þess að óheimilt sé að veita einkaaðilum varanlegan og óafturkallanlegar heimildir til veiði, nýtingar sjávarfalla eða vinds, jarðvarma, svo að dæmi séu tekin. Slíka kröfu verður sömuleiðis einnig að skilja á þá leið að setja beri skorður (a.m.k. að því marki sem það er unnt) við því að slíkar nýtingarheimildir sem veittar eru einkaaðilum teljist stjórnskipulega vernduð eignarréttindi sem ekki verði felld niður nema með bótum.

Ákvæði sem kveða á um að heimildir einkaaðila til nýtingar skuli vera tímabundnar og afturkallanlegar eru þekktar bæði að íslenskum rétti og erlendum.²⁶ Nærtækt er hér að líta til 3. málslíðar 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga sem kveður á um að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum skuli ekki mynda eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að unnt sé að breyta fiskveiðistjórnarkerfi laganna án þess að skylt

26 Af sömu ástæðum tel ég óljóst hvort og hvernig aflaheimildir myndu teljast „óbein eignarréttindi“ samkvæmt tillögu auðlindanefndar. Samkvæmt gildandi rétti verða aflaheimildir ekki felldar undir neinn hefðbundinn flokk eignarréttinda. Það er hins vegar sjálfstætt álitamál hvort hagnýtingarheimildir sem byggjast á opinberum leyfum geti notið stjórnskipulegrar eignarréttarverndar og þá á hvaða grundvelli, líkt og áður hefur verið vikið að.

sé að greiða handhöfum veiðiheimilda bætur. Hvað sem líður eignarréttarvernd fiskveiðiréttar í sjó er ljóst að ákvæðið hefur þá þýðingu að það slær á lögmætar væntingar manna um að réttindi þeirra njóti stjórnskipulegrar eignarréttarverndar.²⁷ Með þessum hætti er svigrúm löggjafans til ýmissa breytinga á fiskveiðistjórn rýmkað frá því sem annars hefði verið.

Vekja ber athygli á því að ef leitast er við að undanskilja hagnýtingarheimildir þeirri stjórnskipulegu eignarréttarvernd sem þær kynnu ella að njóta, kemur ekki til greina að skilgreina þessar heimildir sem óbein eignarréttindi (sbr. tillögu auðlindanefndar). Afturkræfni hagnýtingarheimilda þýðir einmitt hið gagnstæða, þ.e. bótalausa afturköllun heimilda, sem veittar hafa verið af hálfu hins opinbera. Áskilnaður sem þessi skapar óhjákvæmilega óvissu og óöryggi um þá hagsmuni sem hagnýtingarheimild lýtur að. Það er háð pólitísku mati hvort slíkur fyrirvari er allt að einu talinn vera æskilegur. Einnig ber að hafa í huga að aldrei er unnt að útiloka að fullu eignarréttarvernd atvinnuhagsmuna og annarra verðmæta sem tengjast hagnýtingarheimild með ákvæði sem þessu.²⁸ Því ber að varast að ofmeta það aukna svigrúm sem stjórnarskrárákvæði þessa efnis veitir hinum almenna löggjafa.

XI. Samantekt

1. Tillögur um „þjóðareign“ á náttúruauðlindum eiga sér talsverða sögu hér á landi. Efni þeirra tillagna sem fram hafa komið er þó í grundvallaratriðum mismunandi.

2. Við framsetningu ákvæðis um náttúruauðlindir er nauðsynlegt að taka afstöðu til afmörkunar hugtaksins „náttúruauðlind“. Slík nánari afmörkun getur þó ráðist af öðrum efnisatriðum ákvæðis, einkum því hvort kveðið er á um eiginlega ríkiseign eða ekki.

3. Með „þjóðareign“ á auðlindum kann að vera vísað til þess að ríkið fari með yfirráð (fullveldisrétt) yfir auðlindum innan yfirráðasvæðis síns og geti í krafti almennra valdheimilda sinna kveðið á um nýtingu, ráðstöfun og meðferð náttúruauðlinda. Mælt er með því að hér séu hugtök á borð við „fullveldisréttur ríkisins“, „yfirráð“ eða „almennar valdheimildir“ fremur notuð en „þjóðareign“.

4. Með „þjóðareign“ á auðlindum kann að vera vísað til almennaréttar, t.d. þannig að allir eigi jafnan rétt til nýtingar auðlinda nema annað sé ákveðið í lögum. Mælt er með því að hér sé hugtakið „almennaréttur“ eða „jafn réttur allra“ notað í stað „þjóðareignar“.

²⁷ Sbr. t.d. ummæli í VI. kafla hæstaréttardóms 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmáli): „Þegar [fiskveiðistjórnarlög] eru virt í heild verður að leggja til grundvallar að við setningu þeirra hafi löggjafinn metið það svo, að skipan fiskveiðistjórnar eftir þeim væri fallin til að þjóna áðurnefndum markmiðum 1. gr. þeirra. Þetta mat er á valdi löggjafans, þótt dómstólar leysi úr því hvort lögin, sem reist eru á því mati, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.“

²⁸ Sjá nánar Aðalheiði Jóhannsdóttur, *The Significance of the Default*, Uppsala 2009, bls. 153 o.áfr.

5. Með „þjóðareign“ á auðlindum kann að vera vísað til ríkiseignar. Það fer eftir frekari fyrirmælum hvort þessari ríkiseign er ætlað að taka til auðlinda sem þegar eru í einkaeigu (og fela í sér þjóðnýtingu). Mælt er með því að hér sé hugtakið „ríkiseign“ fremur notað en „þjóðareign“ eða þjóðareign sé sérstaklega skilgreind sem ríkiseign þannig að efnisregla ákvæðis fari ekki á milli mála.

6. Sé ríkiseign á auðlindum takmörkuð við þær auðlindir sem eru hæfar til þess að vera andlag eignarréttar en eru ekki þegar í einkaeigu, er vandséð hvaða auðlindir myndu teljast ríkiseignir sem ekki eru það þegar samkvæmt almennum lögum.

7. Þjóðareign „sem sérstakt eignarform“ (sbr. tillögu auðlindanefndar 2000) felur í raun í sér ríkiseign sem lýtur sérstökum reglum.

8. Með „þjóðareign“ á auðlindum kann að vera vísað til þeirra sameiginlegu hagsmuna sem þjóðin hefur af nýtingu og meðferð þeirra. Þjóðareign í þessum skilningi er óframseljanleg og óskiptanleg. Með þjóðareign í þessum skilningi er ekki tekin afstaða til þess hvort auðlindir í þjóðareigu geti eða eigi að vera háðar lagalegum sérrétti (eignarrétti) að meira eða minna leyti. Hins vegar er ekkert því hugtakslega til fyrirstöðu að einkaaðilar geti (lagalega) átt eignarréttindi yfir auðlindum í þjóðareigu í þessum skilningi.

9. Ef ætlunin er að kveða á um að nýtingu og meðferð auðlinda með heildstæðum hætti (t.d. að öll nýting auðlinda skuli vera sjálfbær og í þágu almennings) ber að hafa í huga að mikilvægar auðlindir eru annað hvort í eigu einkaaðila eða alls ekki háðar einkaeignarrétti.

10. Hugtakið „þjóðareign“ – án tillits til þess hvernig það er afmarkað – felur ekki í sér efnisreglu um gjaldtöku fyrir auðlindir. Ef ætlunin er að taka afstöðu til þessa atriðis í stjórnarskrá í stað þess að eftirláta löggjafanum þetta mat, er því nauðsynlegt að það sé gert með sérstakri reglu.

11. Stjórnarskrárákvæði, sem kveður á um að heimildir sem einkaaðilum eru veittar til nýtingar auðlinda skuli vera tímabundnar og/eða myndi ekki óafturkallanlegan rétt (eignarrétt), er að sjálfsögðu háð pólitísku mati. Slíkt ákvæði er hins vegar vel þekkt að íslenskum rétti og réttaráhrif þess nokkuð skýr.

Viðauki: Nokkur dæmi um tillögur að auðlindaákvæði²⁹

1. Frumvarp Jóhönnu Sigurðardóttur o.fl. árið 2009³⁰

Frumvarpið gerði ráð fyrir nýrri grein stjórnarskrár, 79. gr., 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.

Í athugasemdum við greinina segir m.a.: Er hér byggt á skilgreiningu auðlindanefndar á hugtakinu þjóðareign sem fjallað var um í almennum athugasemdum að framan, en með því er átt við sérstaka tegund eignarhalds til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Í þessu felst að ríkinu er samkvæmt lögum fenginn hinn sérstaki eignarréttur á náttúruauðlindum í skjóli þess að enginn annar lögaðili eða einstaklingur hefur getað sannað eignarrétt sinn að þeim. Fyrirmyndin að eignarhaldi af þessum toga er einkum sótt í ákvæði laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, en samkvæmt þeim er íslenska ríkið lýst eigandi lands sem ekki er háð einkaeignarrétti og þar með þeirra náttúruauðlinda sem þar finnast.“

²⁹ Um tillögur um auðlindaákvæði má einnig vísa til Aðalheiðar Ámundadóttur „Samantekt tillagna um breytingar á stjórnarskrá frá lýðveldisstofnun til 2010“, 5. kafla, sem birt er í 2. bindi skýrslunnar.

³⁰ Flutningsmenn Jóhanna Sigurðardóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Birkir J. Jónsson og Guðjón A. Kristjánsson (385. mál, 136. lþ., þskj. 648). Í athugasemdum við frumvarpið er vísað til stefnuvirlýsingar ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs.

2. Frumvarp oddvita ríkisstjórnar Framsóknar- og Sjálfstæðis flokks árið 2007³¹

Frumvarpið gerði ráð fyrir nýrri grein stjórnarskrár, 79. gr., svohljóðandi:

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

Í athugasemdum við greinina segir m.a.: Ákvæðið hefst á stefnuýfirlýsingu sem minnir á mikilvægi þess að varðveita forræði Íslendinga yfir náttúruauðlindum sínum. Hugtakið „náttúruauðlind“ tekur til hvers kyns náttúrunnar gæða án tillits til þess hvort um er að ræða auðlindir sem háðar eru einkaeignarrétti eða auðlindir sem með einum eða öðrum hætti eru eigandalausar. Með „náttúruauðlindum Íslands“ er átt við þær auðlindir sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nær til samkvæmt almennum reglum. Gert er ráð fyrir því að í lögum verði afmarkað nánar, eftir því sem þurfa þykir, hverjar séu náttúruauðlindir Íslands. [/] Með hugtakinu „þjóðareign“ er lögð áhersla á þá ríku sameiginlegu hagsmuni sem allir Íslendingar hafa af því að nýting auðlinda til lands og sjávar fari fram með skynsamlegum hætti. Það er á forræði lýðræðislega kjörinna fulltrúa þjóðarinnar hverju sinni að ákveða, í krafti fullveldisréttar íslenska ríkisins, hvernig þessu markmiði verður best náð hverju sinni, þar á meðal hvort og að hvaða marki auðlind er nýtt eða friðuð. Orðalagið „þjóðareign“ vísar hins vegar ekki til einhvers konar einkaeignarréttar íslenska ríkisins eða þjóðarinnar.

3. Tillaga auðlindanefndar árið 2000³²

Í skýrslu auðlindanefndar árið 2000 var gerð svofelld tillaga um nýtt stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir:

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.

³¹ Flutningsmenn Geir H. Haarde forsætisráðherra og Jón Sigurðsson iðnaðar- og viðskiptaráðherra (683. mál, 133 lp., þskj. 1064). Í athugasemdum við frumvarpið er vísað til stefnuýfirlýsingar ríkisstjórnar Framsóknar- og Sjálfstæðisflokks.

³² Auðlindanefnd, Álitsgerð með fylgiskjöllum, September 2000, bls. 27. o.áfr.

Í skýringum við ákvæði sagði m.a.: Í 1. mgr. er því lýst yfir að þær náttúruauðlindir og réttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign sem handhafar löggjafar og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr. Vegna þess m.a. að aðstæður og viðhorf geta breyst í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign verði skilgreind í sjálfri stjórnarskránni heldur verði það gert í almennum lögum. Þó er gengið út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, verði þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og lög nr. 57/1998 um rannsóknir á nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömu leiðis nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotninum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. [/] Í 2. mgr. er því lýst yfir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila. Þó er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti veitt öðrum aðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum eigum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem frá greinir í 3. mgr. Með heimild til afnota eða hagnýtingar í 2. mgr. er átt við heimild til afnota eða hagnýtingar sem sérstakt leyfi þarf til þannig að aðrir en leyfishafar geti ekki haft þau sömu not. Þar með fellur almannaaréttur, svo sem réttur til umferðar um land, ekki undir þetta hugtak. Kveðið er á um það í niðurlagi 2. mgr., til þess að taka af allan vafa, að heimild til afnota eða hagnýtingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu, afnota og ítaksréttindi.

4. Frumvarp Guðnýjar Guðbjartsdóttur o.fl. árið 1998 og 1999³³

Á eftir 72. gr. kemur ný grein er verður 73. gr. og breytist röð annarra greina til samræmis við það. Greinin hljóðar svo:

Nytjastofnar á hafsvæði því sem fullveldisréttur Íslands nær til eru sameign íslensku þjóðarinnar. Kveðið skal á um sjálfbæra nýtingu þessara auðlinda til hagsbóta fyrir þjóðarheildina í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Í athugasemdum við ákvæðið sagði m.a.: „Með ákvæði fyrri málsliðar greinarinnar er verið að tryggja annars vegar forræði Íslendinga yfir auðlindinni og hins vegar að auðlindin sé sameign íslensku þjóðarinnar en ekki þeirra sem fara með nýtingarréttinn samkvæmt lögum hverju sinni. Ástæða þykir til að tryggja stjórnskipulega stöðu þessa ákvæðis þó að það sé þegar lögbundið vegna þess hvernig núverandi fiskveiðistjórn er framkvæmd. [/] Síðara ákvæði greinarinnar kveður annars vegar á um að nýta beri auðlindina á sjálfbæran hátt, en með því er átt við að nýtingin mæti þörfum núverandi kynslóðar án þess að skerða möguleika kynslóða framtíðarinnar til sambærilegrar nýtingar. Í því sambandi skal minnt á hið mikla brottkast sem getur ógnað sjálfbærri nýtingu auðlindar-

33 Flutningsmenn frumvarpsins 1997 voru Guðný Guðbjörnsdóttir, Kristín Ástgeirsdóttir og Kristín Halldórsdóttir (152. mál, 122 lp., þskj. 152). Frumvarpið var endurflutt ári síðar og þá bættust Margrét Frímansdóttir og Sighvatur Björgvinsson við sem flutningsmenn (174. mál, 123. lp., þskj. 179).

innar. Hins vegar er yfirlýsing um að hagnýting auðlindanna eigi að vera til hagsbóta fyrir þjóðarheildina og ákveðin samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Ástæða þykir til að ítreka hagsmuni þjóðarheildarinnar í ljósi þess að heilu byggðarlögin geta misst lífsviðurværi sitt við kaup og sölu.“

5. Frumvarp Ragnars Arnalds o.fl. árið 1997

Við 72. gr. stjórnarskrárinnar bætast fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:³⁴

Öll verðmæti í sjó og á sjávarbotni innan efnahagslögsögu, svo og almenningar, afréttir og önnur óbyggð lönd utan heimalanda, teljast sameign þjóðarinnar allrar, einnig námur í jörðu, orka í rennandi vatni og jarðhiti neðan við 100 metra dýpi.

Heimilt er að ákveða að nýttendur auðlinda í sameign þjóðarinnar greiði hóflegt gjald er standi undir kostnaði við rannsóknir og stuðli að verndun auðlindanna og sjálfbærri nýtingu þeirra samkvæmt nánari ákvörðun í lögum.

Eignarrétti á íslenskum náttúruauðæfum, landi og landgrunni skal að öðru leyti skipað með lögum. Tryggja ber landsmönnum öllum rétt til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu.

Með þeim takmörkunum, sem hér greinir, skal við það miða að bændur haldi eignarrétti á jörðum sínum, beitirétti í óbyggðum og öðrum þeim hlunnindum í heimalöndum og utan þeirra sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.

Í athugasemdum við greinina sagði m.a.: „Brýnt er orðið að taka af öll tvímæli um eignarrétt á náttúruauðæfum og landi og marka skýra stefnu í því máli. Hér er miðað við þá grundvallarreglu:

- að eignir, sem enginn hefur sannanlega átt fram að þessu og eru þess eðlis að þær þurfa að nýtast af þjóðarheildinni, verði í stjórnarskrá lýðveldisins lýstar sameign þjóðarinnar allrar;
- að mörkin milli einkaeignar og sameignar þjóðarinnar verði ákveðin með löggjöf þar sem hagsmuna þéttbýlisbúa sé fyllilega gætt og að þeim sé tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu;
- að staða bænda sé ekki skert og þeir haldi þeim hlunnindum sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.“

³⁴ Flutningsmenn Ragnar Arnalds, Sigríður Jóhannesdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Kristinn H. Gunnarsson, Hjörleifur Guttormsson, Ögmundur Jónasson, Guðrún Helgadóttir (238. mál, 122. lþ., þskj. 271). Ragnar flutti frumvarpið fyrst árið 1976-1977 að mestu í sömu mynd og fram kemur í meginmáli (sbr. 91. mál, 98. lþ., þskj. 101). Það athugast einnig að þingmenn Alþýðubandalagsins, Einar Olgeirsson, Hannibal Valdimarsson og Magnús Kjartansson, fluttu ítrekað frumvörp um eignarrétt Íslendinga að fasteignum og náttúruauðæfum hér á landi. Þessi frumvörp fólu í sér tillögur um ýmsar takmarkanir á eignarrétti einkaaðila en höfðu hins vegar ekki að geyma tilvísun til „þjóðareignar“ eða ríkiseignar. Sjá t.d. frv. 1963, 216. mál, 83. lþ., þskj. 450.

6. Stjórnarfrumvarp (flutningsmaður Davíð Oddsson forsætisráðherra) árið 1995³⁵

Á eftir 78. gr. komi ný grein er verði 79. gr. Breytist töluröð annarra greina til samræmis við það. Greinin hljóði svo:

Nytjastofnar á hafsvæði því sem fullveldisréttur Íslands nær til eru sameign íslensku þjóðarinnar. Kveðið skal á um hagnýtingu og verndun þessara auðlinda í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Í athugasemdum við frumvarpið sagði m.a. eftirfarandi: „Með 1. mgr. er minnst á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni, jafnframt því sem í málsgreininni felst að þessi auðlind skuli nýtt til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Ljóst er að setja þarf margs konar reglur er lúta að hagnýtingu og verndun þessarar mikilvægu auðlindar og án slíkra reglna er hætt við að nútíma veiðitækni leiði skjótt til rányrkju á auðlindinni með alvarlegum afleiðingum fyrir þjóðina. Það er hlutverk löggjafarvaldsins að móta stefnu varðandi auðlindanýtingu og verndun á hverjum tíma. Enda þótt sú stefnumótun hafi hin síðari ár byggst á því að fiskistofnarnir verði skynsamlegast nýttir með því að úthluta aflahlutdeild og aflamarki og fela þeim sem daglega starfa að fiskveiðum víðtækt ákvörðunarvald varðandi nýtingu aflaheimilda með veiðum eða framsali hefur aldrei staðið til að það yrði til þess að óafturkallanlegt og stjórnaðskrárvarið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni myndaðist á grundvelli einkaeignarréttar. Það verður að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag henti best til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi. Í lögum um stjórn fiskveiða hefur frá 1988 verið ákvæði um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Í stefnu og starfsáætlun ríkisstjórnarinnar er því lýst yfir að stjórnskipuleg staða þess ákvæðis skuli tryggð.“

7. Frumvarp Gunnars Thoroddsen forsætisráðherra árið 1983³⁶

Í frumvarpinu var gert ráð fyrir nýrri grein, svohljóðandi:

79. gr.

Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.

Auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skal skipað með lögum.

Í athugasemdum sagði m.a.: „Lýst er yfir þjóðareign að auðlindum hafs og hafsbotns við Ísland. Jafnframt að náttúruauðlindir landsins skuli vera ævarandi eign Íslendinga. Afsal þeirra til útlendinga er því lýst óheimilt. Að því er einstakar auðlindir snertir, svo sem vatns- og virkjunarrétt, jarðhita- og námuréttindi, er gert ráð fyrir því, að um yfirráðarétt þeirra verði fjallað í lögum. Er í greininni ekki tekin afstaða til þess, hvort eða að hve miklu leyti slík náttúruauðæfi skuli vera ríkiseign. Er það undir ákvörðun Alþingis komið.“

³⁵ 457. mál, 118. lp., þskj. 1063.

³⁶ Frumvarp efri deildar (flutningsmaður Gunnar Thoroddsen), sbr. 243. mál, 105 lp., þskj. 537.

Í athugasemdum er einnig lýst tillögum fulltrúa Alþýðubandalags og Alþýðuflokks í stjórnarskrárnefnd. Tillaga alþýðubandalagsmanna var svohljóðandi:

*Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga. Öll verðmæti í sjó og á sjávarbotni innan efnahagslögsögu, svo og almenn-
ingar, afréttir og önnur óbyggð lönd utan heimalanda, teljast sameign
þjóðarinnar allrar, einnig námur í jörðu, orka í rennandi vatni og jarð-
hiti neðan við 100 m djúpi. Eignarrétti á íslenskum náttúruauðæfum,
landi og landgrunni, skal að öðru leyti skipað með lögum. Við eign-
arnám á landi, í þéttbýli sem dreifbýli, skal almennt ekki taka tillit til
verðhækkunar, sem stafar af uppbyggingu þéttbýlissvæða í næsta
nágrenni, opinberum framkvæmdum eða öðrum ytri aðstæðum, heldur
ber að miða mat við verðmæti hliðstæðra eigna. Með þeim takmörkun-
um, sem hér segir, skal við það miða, að eignarréttur haldist á jörðum,
beitaréttur í óbyggðum og önnur þau hlunnindi í heimalöndum og utan
þeirra, sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.*

Tillaga alþýðuflokksmanna var svohljóðandi:

*Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.
Auðlindir hafsins og sjávarbotns, innan íslenskrar lögsögu, eru sameign
þjóðarinnar. Þau náttúrugæði, svo sem landsvæði, svo og vatns- og
virkjunarréttindi, jarðhita- og námaréttindi, og önnur réttindi bundin
eignarrétti lands, sem eignarheimildir annarra en ríkisins finnast ekki
fyrir, skulu vera þjóðareign. Umráðaréttur eigna þessara er í höndum
Alþingis, sem skal með lögum ákveða aðgangs- og nýtingarrétt almenn-
ings, svo og landverndar- og umgengnisskyldu. Með sérstökum lögum
getur Alþingi veitt sveitarfélögum, félagssamtökum og einstaklingum
réttindi til nytja lands og landgæða.*