

Stjórnarskrárnefnd

Forsætisráðuneytið

Reykjavík

Umsögn um drög stjórnarskrárnefndar að nýjum ákvæðum stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Dr. Níels Einarsson

Álfabyggð 8

Akureyri

Undirritaður skilaði á sínum tíma inn umsögnum um um frumvarp fyrri ríkisstjórnar nr. 415 til nýrra stjórnskipunarlags (<http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/0510.pdf>). Það frumvarp byggði að miklu leyti á tillögum Stjórnlagaráðs (sjá <http://www.stjornlagarad.is/>) en hafði einnig orðið fyrir nokkrum breytingum í meðferð sérstakrar sérfræðinganefndar lögfróðra einstaklinga (sjá http://www.althingi.is/pdf/skilabref_fylgiskjol.pdf).

Svipaða gagnrýni má setja fram þessi drög á ákvæðið um Náttúruauðlindir í þjóðareign:

Við hraðan lestur greinarinnar virðist sem að yfirráð og eignarréttur þjóðarinnar á mikilvægustu náttúruauðlindum sé tryggður. Þetta myndi vera í samræmi þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór 20. október 2012, þar sem mikill meirihluti þeirra sem þátt tóku (74%) voru sammála eftirfarandi orðum: „Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar.“ Í núverandi drögum er orðalagið breytt og hljómar: „Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign.“ Í fljótu bragði er hér ekki endilega mikill munur, kannski tilraun til lagatæknilegrar nákvæmni, en að mörgu leyti er þarna horfið, án sérstaklega haldbærra raka í athugasemdum, frá almennum málskilningi og orðavali. Flest fullorðið íslenskumælandi fólk veit hvað orðin „í einkaeigu“ þýða en væntanlega gera sér fæstir skýra grein fyrir merkingu

orðalagsins „háðar einkaeignarétti.“ Í þjóðaratkvæðagreiðslu var ekki kosið um síðarnefnda orðalagið heldur það fyrra, sem kom frá stjórnlagaráði. Orðalagið skiptir hins vegar máli.

1. Hér vantar skýra hugsum um þjóðareign á náttúruauðlindum sem ótvíræðri meginreglu. Orðalag um undantekningar sem tengjast auðlindum og sem eru „háðar einkaeignarétti“ veikir grundvallarprinsippið. Það er loðið, teygjanlegt og kallar á dómsmál og úrskurð dómsstóla. Hér þyrfti orðalag sem er skýrt og ótvírætt en ekki háð túlkun. Slíkri ótvíræðri merkingu mætti ná fram með því að nota ákveðnara orðalag upprunalegrar tillögu Stjórnlagaráðs (sjá bls. 118 í athugasemdum/lögskýringu með frumvarpi) eða orðalag sem fram kom í stjórnarfrumvarpi árið 1995 með nýrri grein um náttúruauðlindir í stjórnarskrá þar sem tiltekið var á afdráttarlausan hátt að: „Nytjastofnar á hafsvæði því sem fullveldisréttur Íslands nær til eru sameign íslensku þjóðarinnar“ (sjá athugasemdir bls. 120).
2. Tvíræðni orðalagsins kemur fyrst í ljós þegar farið er að lesa skýringar og athugasemdir með drögunum. Ekki verður séð að gert sé ráð fyrir breytingum varðandi stöðu fiskveiðiréttinda frá því sem nú er. Veðsetning bókfærðra veiðiheimilda heldur sér þá væntanlega þótt slíkt sé í orðalagi nýju greinarinnar ekki leyft.
3. Ekki verður annað séð en að svokölluð nýtingarleyfi verði viðurkennd sem óbein eign og breytingar á verðmæti þeirra, væntanlega einnig í tengslum við veðsett eða fjármálaafurðavædd og bókfærð veiðiréttindi, baki skaðabótaábyrgð og geta fullar bætur frá stjórnvöldum/þjóðinni komi til við röskunar, upptöku eða fyrningu, líkt því sem mælt var fyrir um í álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í máli 1306/2004. Þetta fyrirkomulag stuðlar væntanlega að því að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi, sem byggir á framseljanlegum einstaklingsbundnum aflaheimildum og markaðsvæðingu veiðiréttinda, haldist í lítt breyttri mynd.
4. Samkvæmt þessum skilningi mun ný stjórnarskrá hugsanlega verja rétt núverandi handhafa veiðiheimilda til að fara með úthlutuð veiðiréttindi sem ígildi einkaeignar eða auðlindar sem háð er einkaeignarétti.
5. Það má hafa miklar efasemdir um að drög þessi nái að stuðla að sáttum eða farsælum lyktum þeirra djúpstæðu og illvígu deilna sem staðið hafa um áratuga skeið á Íslandi um réttmæti, réttlæti, jafnræði og lögmæti þess fiskveiðistjórnunarkerfis sem hleypt var af stokkunum 1984.
6. Í lagaskýringum kemur oftast en einu sinni fyrir sá skilningur og fyrirvari að ekki raskist þau beinu eða óbeinu eignarréttindum sem þegar hafa stofnast. Hér vaknar sú

spurning hvort að þetta hafi verið skilningur stjórnlagaráðs og mikils meirihluta kjósenda í kosningum um tillögur ráðsins þann 24 . október 2012. Með þessari túlkun, sem dómsstólar munu væntanlega styðjast við í niðurstöðum dóma, er vel hugsanlegt að það fyrirkomulag sem í daglegu máli er nefnt „kvótakerfið“ haldist nánast óbreytt til framtíðar með vernd viðkomandi stjórnarskrárákvæðis.

Þessi drög, með hliðsjón af greinargerð og athugasemdum með greininni, tryggja ekki þjóðareign á mikilvægustu náttúruauðlindum heldur gætu fest í sessi nýtingarrétt með ígildi einkaeignarréttar og þar með veðsetningareiginleika og erfðaréttar þeirra veiðiheimilda sem þegar er úthlutað árlega til hóps handhafa aflaheimilda á Íslandi. Þá væri farin sú leið að stjórnskrárverja gríðarleg sérréttindi fámenns hóps til langs tíma. Þannig er einnig opnað á að að fullar bætur komi fyrir upptöku aflaheimilda eða aðrar breytingar á fiskveiðistjórnun sem hafa áhrif á verðmæti eða eðli lögvarins nýtingarréttar.

Það er miður að hugtakið *sjálfbær þróun* skuli ekki lengur vera að finna í drögunum heldur er það látið víkja fyrir orðinu *sjálfbærni* sem er þrengra líffræðilegt hugtak sem ekki tekur á sama hátt til hagsmuna almennings og jafnaðar milli og innan kynslóða. Það má líka velta fyrir sér hvers vegna þetta er gert. Það má einnig spyrja sig hvers vegna sé vitnað til áróðursrits fyrir einkavæðingu sameiginlegra náttúruauðlinda hafsins (The Sunken Billions) þegar rætt er um grundvallarforsendur fullnægjandi auðlindastýringar. Var slík hugmyndafræði faglegt leiðarljós nefndarinnar? Það eru vonbrigði að nefndin skuli ekki hafa borið sig eftir alþjóðlegri fræðilegri umræðu varðandi haldbæra auðlindastjórnun þar sem einkavæðingarstefna í tengslum við fiskveiðistjórnun hefur verið greind og gagnrýnd (sjá heimildalista).

Drögin bera þess merki að vera málamiðlun ólíkra sjónarmiða, „negotiated text“ eins og það nefnist á ensku. Það er varla farsælt að við skilning slíks grundvallartexta skuli lesandi sífellt þurfa að rýna í smáa letrið, sem í raun skilgreinir endanlega merkingu ákvæðanna, til að átta sig á hvað eiginlega er átt við. Það kemur í ljós að það sem lítur vel út í ákvæðunum sjálfum er í raun ekki endilega það sem til stendur í framkvæmd.

Merkingarfræðileg þoka er ekki fallin til þess að skapa trúverðugleika og traust þótt hún kunni að henta þeim sem leita lendinga á erfiðum viðfangsefnum í raunsæispólitík líðandi stundar.

07.03.2016

Dr. Níels Einarsson

Heimildalisti

Acheson, J., S. Apollonio, and J. Wilson (2015). Individual transferable quotas and conservation: a critical assessment. *Ecology and Society* **20**(4): art. 7.

Appleby T. (2013). Privatising fishing rights: The way to a fisheries wonderland?

Public Law, 708:481-497.

Bromley, D. W. (2009). Abdicating responsibility: the deceptions of fisheries policy. *Fisheries* **34**(6), 280-290.

Cardwell, E. and R. Gear (2013). Transferable quotas, efficiency and crew ownership in Whalsay, Shetland. *Marine Policy* **40**:160–166.

Carothers, C. and C. Chambers (2012). Fisheries privatization and the remaking of fishery systems. *Environment and Society: Advances in Research* **3**:39-59.

Costello, C., S. Gaines, S. and J. Lynham (2008). Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse? *Science* **321**:1678-1681

Degnbol, P., H. Gislason, S. Hanna, S. Jentoft, J. Nielsen, S. Sverdrup-Jensen, and D.C. Wilson (2005). Painting the floor with a hammer: Technical fixes in fisheries management, *Marine Policy*, doi:10.1016/j.marpol.2005.07.002.

Durrenberger, E.P. and Pálsson, G. (2014). *Gambling debt: Iceland's rise and fall in the global economy*. Boulder: Colorado University Press.

Einarsson, N. (2011). *Culture, Conflict and Crises in the Icelandic Fisheries. An Anthropological Study of People, Policy and Marine Resources in the North Atlantic Arctic*. Uppsala: University of Uppsala Press.

Essington, T. E., M. C. Melnychuk, T. A. Branch, S. S. Heppell, O. P. Jensen, J. S. Link, S. J. D. Martell, A. M. Parma, J. G. Pope, and A. D. M. Smith. (2012). Catch shares, fisheries, and ecological stewardship: a comparative analysis of resource responses to rights-based policy instrument, *Conservation Letters* 5:186-195.

Gilmour, P.W., Day, R.W. and Dwyer, P.D. (2012). Using private rights to manage natural resources: is stewardship linked to ownership? *Ecology and Society* 17(3):1.

Jentoft, S. and A. Eide eds. (2011). *Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries*. Dordrecht: Springer.

McCay, B.J. (2004). ITQs and Community: An Essay on Environmental Governance, *Review of Agricultural and Resource Economics* 33:162-170.

McCormack, F. (2012). The Reconstitution of Property Relations in New Zealand Fisheries, *Anthropological Quarterly* 85(1):171-201.

Pinkerton, E. and R. Davis. (2015). Neoliberalism and the politics of enclosure in North American small-scale fisheries, *Marine Policy* 61:303-312.

Schriewer, K. and T. Højrup, T. (2012). *European Fisheries at a Tipping Point*. Murcia: Universidad de Murcia, Editum.

UNFAO. (2012). Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, Rome, FAO.

World Forum of Fisherpeoples/World Forum of Fish Harvesters and Fish Workers (2013). A Call for Governments to Stop Supporting the Global Partnership for Oceans (GPO) and Rights-Based Fishing (RBF) Reforms, <http://worldfisheres.org>.

Young, O.R., G. Osherenko, J. Ekstrom, L.B. Crowder, J. Ogden, J.A. Wilson, J.C. Day, F. Dlouvere, C.H. Ehler, K.L. McLeod, B.S. Halpern, and R. Peach (2007). Solving the Crisis in Ocean Governance: Place-Based Management of Marine Ecosystems, *Environment*, 49: 20-32.