

28.02.2023

Efni: Athugasemd við 1. gr. frumvarps til laga um breytingu á 1. mgr. 33. gr. a. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir (geymsla koldíoxíðs) og útskýringum í greinargerð með ákvæðinu.

Undirritaður vill benda á þrjú atriði í tengslum við frumvarpsdrögin sem um ræðir. Í fyrsta lagi vill undirritaður koma að ábendingu varðandi orðalag 1. gr. frumvarpsins. Í því segir að „[þ]essi kafli gildir um geymslu koldíoxíðs í jörðu á yfirráðasvæði Íslands, þar með talinni landhelgi þess, efnahagslögsögu og á landgrunni.“ Við þetta orðalag er að athuga að lögsögubeltin efnahagslögsaga og landgrunn teljast ekki til yfirráðasvæðis ríkja heldur svæði þar sem strandríki njóta fullveldisréttinda og hafa lögsögu að því varðar afmörkuð málefni. Það þyrfti því að orða ákvæðið með öðrum hætti, t.a.m. eitthvað á þessa leið:

Þessi kafli gildir um geymslu koldíoxíðs í jörðu á yfirráðasvæði Íslands, þ.e. á íslensku landsvæði, innsævi og landhelgi, sem og í efnahagslögsögu og á landgrunni.

Í öðru lagi þá er tekið undir með ESA um mikilvægi þess að landfræðilegt gildissvið lagaákvæða séu skilgreind nákvæmlega. Vissulega er það rétt hjá utanríkisráðuneytinu að meginreglan er að öll löggjöf sem sett er af Alþingi gildi á landi, innsævi og landhelgi (og reyndar lofthelgi líka). Þó verður að hafa í huga að ef lög innihalda sérstakt ákvæði um landfræðilegt gildissvið þeirra, eða kafa þeirra eins og í þessu tilviki, er eðlilegt (út frá hugmyndum um skýrleika laga) að slíkt ákvæði útskýri nákvæmlega til hvaða lögsögubelta löggjöfinn nái til enda er það venjulega gert í íslenskum lögum sem og í löggjöf annarra ríkja er snerta hafsvæði og alþjóðasamningum, t.d. segir í 3. gr. laga nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands að starfssvæði gæslunnar sé “hafið umhverfis Ísland, þ.e. innsævið, landhelgin, efnahagslögsagan og landgrunnið, auk úthafsins samkvæmt reglum þjóðaréttar.” Annað dæmi er að finna í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 82/2022 sem segir: “Lög þessi gilda á íslensku yfirráðasvæði, þ.e. íslensku landsvæði, innsævi, landhelgi og lofthelgi...”Ætla má að réttara sé að skýra löggjöf sem inniheldur ákvæði um landfræðilegt gildissvið þannig að túlka beri slíkt ákvæði samkvæmt orðanna hljóðan eða jafnvel gagnálykta frá því, í stað þess að nota meginregluna til fyllingar. Á þetta sérstaklega við í refsimálum eða þar sem er verið að taka íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir þar sem gerðar eru sérstakar kröfur til skýrleika lagaákvæða.

Í þriðja lagi þá má velta því upp hvort ekki sé æskilegt að lagafæra sjálft gildissviðsákvæði laga nr. 7/1998, þ.e. 1. mgr. 2. gr., en í ákvæðinu er ekki minnst á innsævi, landhelgi eða landgrunn. Nokkuð sérstakt er að minnst er á lofthelgina í ákvæðinu en ekki landhelgina.

Virðingarfyllst,

Dr. Bjarni Már Magnússon prófessor við lagadeild Háskólans á Bifröst

