

**140. löggjafarþing 2011–2012.**  
**Þingskjal 3 — 3. mál.**

Skalið samdi Óðinn Sigþórsson

Athugasemdir Landssamtaka landeigenda á Íslandi við tillögu Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrár fyrir lýðveldið Ísland.

**Um málsmeðferð og almennt um tillögu stjórnlagaráðs**

Landssamtök landeigenda á Íslandi hér eftir kölluð LLÍ leggja áherslu á að sú tillaga að frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár sem samin var af nefnd þeirri (stjórnlagaráði) sem Alþingi skipaði fái vandaða meðferð. Landssamtökin leggja eindregið gegn hugmyndum um að tillagan verði borin undir þjóðaratkvæði í óbreyttri mynd og vænta þess að Alþingi víki sér ekki undan þeirri skyldu að koma efnislega að endurskoðun nýrra stjórnskipunarlaganna teljist brýn þörf til breytinga á stjórnarskrá lýðveldisins. LLÍ telja margvíslega anmarka á fram kominni tillögu og verður nánar gerð grein fyrir þeim hér á eftir.

Þá teljum við að fara eigi varlega í að umbylta núgildandi stjórnarskrá. Að okkar mati á stjórnarskrá að vera hnitmiðuð í orðalagi og inntak einstakra greina hennar skýrt og sem lausast við gildishlaðið málskrúð. Það á ekki síst þegar kveðið er á um réttindi almennings sem snerta skulu þau réttindi einstaklinga sem nú eru varin í lögum og gildandi stjórnarskrá.

Þá orkar tvímælis að kaflaskipta stjórnarskrá eins og gerð er tillaga um. Má í því sambandi benda á að innihald 32. gr. tillögunnar fellur illa að fyrirsögn II. kafla.

Þá telja LLÍ það mikinn galla á framkominni tillögu að ekki virðist hafa farið fram stefnumarkandi umræða í stjórnlagaráðinu um hvernig skilja beri á milli ákvæða sem betur eiga heima í almennri löggjöf annars vegar eða í stjórnarskrá hinsvegar. Ruglings um þessi atriði gætir um of í fyrirbyggjandi tillögu.

**Athugasemdir LLÍ við einstakar greinar tillögunnar**

**Um 13. gr. Eignarréttur.**

„Eignarrétti fylgja skyldur, svo og takmarkanir í samræmi við lög.“

Tilvitnuð málsgrein á varla heima í stjórnarskrá að mati LLÍ enda óljóst hvað við er átt með að eignarrétti fylgi skyldur svo og takmarkanir. Alkunna er að margvíslegar almennar takmarkanir eru lagðar á meðferð eigna og skyldur lagðar á eigendur þeirra með lögum. Ekki hefur talið þurfa að tilgreina heimildir til þess í stjórnarskrá hingað til. Afmörkun slíkra ákvæða í lögum hlýtur alltaf að verða sú

að ekki sé gengið gegn friðhelgi eignarréttarins. LLÍ telur að í öllu falli þurfi að skoða orðalag greinarinnar hvað þetta varðar.

### Um 33. gr. Náttúra og umhverfi.

„Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengduðum andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum.“

Þessi setning minnir að ýmsu leiti meira á stjórn málaályktun á hátíðarfundum hjá stjórn málaflókki en stjórnarskrárákvæði og er táknið um ágætis ásetning og hug tillögumanna en á vart heima í grundvallarlögum.

Hver er t.d. skylda ríkis og einstaklinga til að verða við kröfunni um að bæta fyrri spjöll eftir föngum? Hver skal meta hvað teljast vera spjöll skv. efni greinarinnar og hver eða hverjir hafa heimildina til að setja fram kröfuna um að spjöllin skulu bætt? Hvaða skylda og þá hvaða takmörkun felst í orðunum „eftir föngum“? Að okkar mati eru hér dæmi um óljós ákvæði sem ekki eiga óbreytt heima í stjórnarskrá.

„Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur.“

Orðalag þessarar greinar er óljóst og getur auðveldlega orðið grundvöllur árekstra og afskipta þeirra sem ekki eiga beinna hagsmuna að gæta við nýtingu landsins gæða en hafa sterkar skoðanir í þeim efnum.

Í þessari málsgrein er einnig ákvæði um að virða „rétt náttúrunnar og komandi kynslóða“ og hugtakið náttúran því gerð að aðila máls eins og um lögpersónu eða einstakling sé að ræða. Nær væri að kveða hér á um rétt komandi kynslóða til óspilltra gæða náttúrunnar, eða eitthvað í þá veruna, ef slíkt er talið hafa þýðingu í stjórnarskrá.

„Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.“

LLÍ gera alvarlega athugasemd við efni þessarar málsgreinar sem kveður á um að tryggja á í lögum rétt almennings til að fara um landið.

Við gerum tillögu um að slík grein í stjórnarskrá hljóði efnislega á þann veg að í lögum skuli kveðið á um rétt almennings til að fara um landið. Orðin í „lögmætum tilgangi og með virðingu“ os.frv. eru óþarfa skraut í þessu samhengi. Efni löggjafarinnar hlýtur einnig að taka mið af því að banna beri átroðning á einkalönd.

### 34. gr. Náttúrauðlindir.

LLÍ telja óhjákvæmilegt að taka texta þessarar greinar og notkun hugtaka til algjörar endurskoðunar. Landssamtökin telja einnig óhjákvæmilegt að gera í stjórnarskrá skýran greinarmun á auðlindum sem tilheyra landi eða landsréttindum og sjávarauðlindinni.

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

Þetta ákvæði stjórnarskrártillögunnar gengur varla þegar litið er til gildandi löggjafar. LLÍ tekur í þessu sambandi fram að þjóðin sem slík getur ekki verið skráður eigandi að auðlindum og vísar í þeim efnum til umfjöllunar helstu lögspekinga landsins um hugtakið „þjóðareign“. Ennfremur skal bent á að það er ríkið sem fer lögum samkvæmt í umboði þjóðarinnar með eignarhald lands og landsréttinda. Í lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur er skýrt kveðið á um eignarhald íslenska ríkisins á landi, og hverskonar landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti sbr. II kafli, 2. grein hinna tilvitnuðu laga. Í skýringum með frumvarpi til þjóðlendulaga eru tekin af öll tvímæli um að þjóðlendur falla undir hugtakið fasteign og auðlindir í eða á þjóðlendu eru því í skilningi laganna fasteignarréttindi í eigu ríkisins. Allt tal um þjóðareign þessara réttinda í stjórnarskrá er því markleysa. Eftir að framkvæmd þjóðlendulaga er lokið verða allar auðlindir landsins annað hvort í eigu ríkisins eða í einkaeigu. Í lögum um þjóðlendur eru ótvíræð ákvæði um að ríkinu er með öllu óheimilt að selja þjóðlendur. Standi vilji löggjafans til að takmarka í stjórnarskrá heimildir ríkisins til meðferðar á fasteignum sínum er nauðsynlegt að ákvæði í þá veru séu bæði skýr og afmörkuð.

„Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar“.

Framangreind málsgrein er fráleit sem ákvæði í nýrri stjórnarskrá og fer í bága við gildandi 72. gr. stjórnarskrár lýveldisins. Í 1. mgr. 13. gr. í fyrirbyggandi tillögu stjórnlagaráðs er tekið orðrétt upp ákvæði 72. gr. Ekki kemur fram í skýringum með tillögugreininni að inntak orðanna, “ Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. „ , hafi aðra merkingu en skýrð hefur verið til þessa í lögum og með dómaframkvæmd á 72. grein í gildandi stjórnarskrá. Því stangast þessar greinar í tillögunni á, og málsgreinin er einnig úr öllu samhengi við gildandi löggjöf sbr. lög nr. 57/1988 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

### 35. gr. Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.

„Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.“

Hér gera LLÍ efnislega sömu athugasemdir og áður er gert við 4. málslið 33. greinar tillögu stjórnlagaráðs. Orðin „Skal tryggja“ ganga of langt að okkar mati og er eðlilegra orðalag í stjórnarskrá að kveðið sé á um rétt almennings í lögum um þau efni sem greinin geymir. Það orðalag sem nú er í tillögunni er alltof opið og án takmörkunar hvað varðar umfang, eða smæð þeirra framkvæmda sem til ákvörðunar kunna að vera skv. efni greinarinnar. Þá er heimildin til að fá úrskurð hins hlutlausa aðila ekki bundin áskilnaði um nokkra málsaðild þess sem úrskurðarins leitar í hinum smæstu málum. Þá vaknar einnig spurningin um til hvaða niðurstöðu þessi heimild á leiða. Varla er það meining tillögumanna að einstaklingur sem engra sérstakra hagsmuna á að gæta varðandi ákvörðun geti stöðvað leyfisveitingu til einstaklinga, sem ætla að framkvæma í eignarlandi sínu, á grundvelli þess almennaréttar sem greinin veitir honum. Það er skoðun LLÍ að réttur almennings til að hafa áhrif á ákvarðanir um framkvæmdir sem áhrif geta haft á umhverfið sé að fullu tryggður í gildandi löggjöf s.s. lögunum um umhverfismat og með fullgildingu Árósasamningsins.

Virðingarfyllst,  
f.h. Landssamtaka landeigenda á Íslandi  
Örn Bergsson, formaður