

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 5. mars 2021

Efni: Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdavalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga). (Mál nr. 466).

Viðskiptaráð Íslands þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um málið. Mikilvægt er að stöðugleiki ríki í kringum alla stjórnarframkvæmd. Ábyrgð, traust og virðing fyrir eignarrétti og mannréttindum skipta sköpum fyrir samfélagið í heild, þar meðtalið atvinnulífið. Stjórnarskrá er ætlað að standast tímans tönn og nauðsynlegt er að einstaklingar geti byggt rétt á ákvæðum hennar. Því er mikilvægt að ákvæði hennar séu skýr og skiljanleg, hnitmiðuð en efnisrík. Viðskiptaráð fagnar áformum um aukinn skýrleika með því að í stjórnarskrá séu festar óumdeildar stjórnarskipunarvenjur, til dæmis er varða valdmörk forseta Íslands og ríkisstjórnarinnar. Ráðið gerir þó athugasemdir við þau nýmæli í stjórnarskrá sem frumvarpið hefur að geyma, einkum með skýrleika þeirra í huga.

- Skýra þarf náttúruverndar- og auðlindaákvæði frumvarpsins.
- Misráðið er að auðlindaákvæðið fari óbreytt inn í stjórnarskrá lýðveldisins enda er ekkert sem kemur í veg fyrir að markmiðum með hinu nýja hugtaki „þjóðareign“ verði náð fram með almennri lagasetningu.
- Mikilvægt er að þingmenn hafi í huga að sátt ríki um breytingar sem gerðar eru á stjórnarskrá.

Óskýr ábyrgð einstaklinga og lögaðila gagnvart náttúruvernd

Í 22. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um nýmæli í stjórnarskrá sem öll varða náttúruvernd. Að mati Viðskiptaráðs eru nokkrir ágallar á þeim ákvæðum sem þar er fjallað um. Í kjölfar almennrar stefnuyfirlýsingar um mikilvægi náttúru hér á landi, í a. lið 22. gr., er kveðið á um ábyrgð á náttúruvernd. Hún hvíli sameiginlega á öllum og grundvallist á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í greinargerð er nánar fjallað um þetta og kemur þar fram að þótt slík ábyrgð hvíli að stærstum hluta á ríkisvaldinu á hverjum tíma, sé hún einnig á herðum lögaðila og einstaklinga. Það sé í höndum löggjafans að mæla fyrir um það í lögum hvaða skyldur verði lagðar á einstaka aðila á grundvelli ákvæðisins. Þá kemur einnig fram að löggjafanum sé ætlað rúmt svigrúm til útfærslu þeirra verndaraðgerða sem ákvæðið mælir fyrir um.

Viðskiptaráð telur þörf á frekari skýringum á þeirri ábyrgð sem mælt er fyrir um í ákvæðinu og þeim skyldum sem löggjafanum er ætlað að mæla fyrir um. Að því er fram kemur í greinargerðinni benti Feneýjarnefndin, ráðgjafanefnd Evrópuráðsins um stjórnskipunarmál, sérstaklega á að ábyrgð einstaklinga samkvæmt ákvæðinu mætti vera skýrari. Þrátt fyrir að þar hafi verið bætt úr að einhverju marki er enn óskýrt hver ábyrgð og skyldur einstaklinga og lögaðila eru. Þeirri spurningu er enn ósvarað í hvaða mæli einkaaðilar beri ábyrgð samkvæmt ákvæðinu og hvort með ákvæðinu sé mælst til þess að einstaklingar og lögaðilar beri ríkari skyldur en nú þegar er kveðið á um í lögum.

Nýmæli – auðlindir í þjóðareign

Í b-lið 22. gr. frumvarpsins segir: „náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarétti eru þjóðareign“. Í greinargerð segir að hugtakið þjóðareign hafi eignarréttarlega merkingu og er gert ráð fyrir að festa í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Þá segir enn fremur að með hugtakinu þjóðareign sé 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. Viðskiptaráð telur ekki þörf á því að skapa nýtt form eignarréttar til þess að tryggja eða leggja áherslu á þessa sameiginlegu hagsmuni enda megí ná markmiðinu með almennri lagasetningu.

Í umfjöllun um ákvæðið segir í greinargerð að víða sé í stjórnarskrám að finna ákvæði um náttúruauðlindir. Vísað er til norsku stjórnarskrárinnar þar sem fram kemur að „nýta eigi náttúruauðlindir út frá langtíma- og heildarhagsmunum þannig að ekki sé gengið á rétt komandi kynslóða“. Einnig er vísað til sænsku stjórnarskrárinnar sem segir að „stjórnvöldum beri að stuðla að sjálfbærri þróun sem leiðir til góðs umhverfis fyrir núverandi og komandi kynslóðir“. Þá segir að stjórnarskrár Portúgals, Argentínu, Kenía, Kólumbíu, Suður-Afríku og Slóvakíu innihaldi ákvæði um skyldu hins opinbera til að styðja við sjálfbæra eða skynsamlega nýtingu náttúruauðlinda. Afar mikilvægt er þó að hafa í huga að ekki er um sambærileg auðlindaákvæði að ræða og lagt er til í b-lið 22. gr. frumvarpsins, þar sem ekki er fjallað um eignarrétt að auðlindum í framangreindum stjórnarskrám.


Stjórnarskrá lýðveldisins er sprottin af sömu rót og aðrar vestrænar stjórnarskrár og er að því mörgu leyti lík þeim. Þegar litið er til stjórnarskráa annarra vestrænna ríkja er t.a.m. ekki kveðið á um það í stjórnarskrám annars staðar á Norðurlöndum að auðlindir séu í eigu ríkisins eða þjóðarinnar. Þó að aðstæður geti vissulega verið með ólíku móti í ríkjum er alveg ljóst að flest samanburðarríki okkar hafa yfir verðmætum náttúruauðlindum að ráða. Eðlilegt er að því sé velt upp hver sé ástæða þess að þessar þjóðir hafi ekki séð tilefni til að setja í stjórnarskrá sambærilegt ákvæði og hér um ræðir. Hugsanlegt er að önnur ríki hafi farið þá leið að festa ákvæði um eignarhald og nýtingu í almenna löggjöf hverju sinni.

Viðskiptaráð telur því misráðið að færa auðlindaákvæði þessa frumvarps óbreytt inn í stjórnarskrá lýðveldisins. Ekkert kemur í veg fyrir að markmiðum hins nýja hugtaks um þjóðareign verði náð fram með almennri lagasetningu og í reynd væri það mun hagfelldara. Það er enn fremur rík ástæða til að líta til nágrannalanda okkar sem hafa valið að fara ekki þá leið að kveða á um eignarrétt þjóðarinnar á auðlindum í stjórnarskrá. Að mati Viðskiptaráðs verður jafnframt ekki séð að yfirlýsing sem þessi bæti einhverju við núverandi lagaumhverfi þar sem ríkið hefur nú þegar heimildir til að stýra nýtingu helstu auðlinda landsins. Að mati Viðskiptaráðs er mikilvægt að grundvallarlög landsins séu skýr og frekar til þess fallin að draga úr réttaróvissu en auka á hana.

Stjórnarskrá í sátt

Fyrir liggur að ekki hefur náðst nægileg pólitísk sátt um þær breytingar sem frumvarpið hefur að geyma. Þannig hafa þrjár breytingartillögur komið fram í þinginu nú þegar og að þeim standa þingmenn úr fjórum stjórnarandstöðuflokkum. Stjórnarskrám er ætlað að standast tímans tönn og löng hefð er fyrir því að breytingar á stjórnarskrám séu gerðar í sátt þvert á stjórnmalaflokka. Viðskiptaráð telur mikilvægt að stjórnarskrárbreytingar séu almennt gerðar í sem mestri sátt.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið verði endurskoðað með tilliti til ofangreindra athugasemda.



Svanhildur Hólm Valsdóttir
Framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands