



Alþingi  
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd  
Kirkjustræti  
101 Reykjavík

## FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík  
sími: 545 8400 postur@for.is  
forsaetisraduneyti.is

Reykjavík 25. mars 2021  
Tilv.: FOR20060487/3.3

Efni: 466. mál - Viðbrögð við umsögnum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

### **Inngangur.**

Hér á eftir fer samantekt helstu sjónarmiða sem fram koma í umsögnum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um frumvarp forsætisráðherra til stjórnarskipunarlags. Hér er ekki um ítarlega úttekt að ræða heldur eru dregin út helstu gagnrýnisatriði sem fram hafa komið og sett fram viðbrögð við þeim. Þess ber að geta að frumvarpið hefur á fyrri stigum farið í gegnum víðtækt samráðsferli og því búið að taka afstöðu á fyrri stigum til ýmissa ábendinga.

### **Ákvæði um forseta og framkvæmdarvald.**

#### *Forsetakjör.*

Alda, félag um sjálfbærni og lýðræði, gagnrýnir ákvæði um meðmæli ákveðins hlutfalls kosningarbærra manna. Þetta sé varhugaverð breyting sem hafi engan sérstakan lýðræðislegan ábata. Þá sé óþarft og varhugavert að lengja kjörtímabil forseta. Ekki hafi verið ákall eftir þessari breytingu í samfélaginu eða í samráðsferlinu. Alþýðusamband Íslands er einnig á því að engin knýjandi nauðsyn sé til að lengja kjörtímabil forseta. Sama á að mati ASÍ við um takmörkun á embættistíma forseta.

Þorkell Helgason segir að heyrst hafi sú gagnrýni að forgangsöröðun sé of flókin fyrir kjósendur. Hann hafi á fyrri stigum bent á að útfæra mætti „þetta ákvæði á afar einfaldan hátt með aðalvali og einu varavali.“ Saknar hann þess að minnst sé á þessa leið í greinargerð: „Því væri lögskýringarfengur af því að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd nefndi þessa útfærslu í álitu sínu þ.a. ekki færi á milli mála að þetta væri útfærsla sem samræmdist fyrirmælum frv. um forgangsöröðunaraðferð.“

#### *Viðbrögð.*

Í greinargerð með frumvarpinu er vikið að röksemdum fyrir því að uppfæra ákvæði stjórnarskrár um meðmælendur. Kjósendum hefur fjölgað mikið frá 1944, þ.e. úr um það bil 75 þúsund í ríflega 250 þúsund. Einnig kom fram í rökræðukönnuninni að gera þyrfti auknar kröfur til frambjóðenda.

Í greinargerð með frumvarpinu er einnig rökstutt hvers vegna lagt sé til að kjörtímabil forseta lengist úr 4 í 6 ár. Er það meðal annars vegna þess allir forsetar lýðveldisins hafa setið lengur en eitt kjörtímabil. Til viðbótar má nefna að í öðrum Vestur-Evrópuríkjum þar sem er þjóðkjörinn forseti er kjörtímabilið yfirleitt 5-7 ár (5 ár í Þýskalandi, Frakklandi, Grikklandi og Portúgal, 6 ár í Austurríki og Finnlandi og 7 ár á Írlandi og á Ítalíu).

Gera má ráð fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skoði nánar ábendingu Þorkels Helgasonar.

*Ráðherraábyrgð.*

Alda, félag um sjálfbærni og lýðræði, telur að ekki sé heppilegt að því sé haldið opnu hvaða hluti dómsvaldsins fari með mál sem varða ráðherraábyrgð.

*Viðbrögð.*

Það er rétt að í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að Alþingi þurfi að taka afstöðu til þess, verði frumvarpið að lögum, hvort viðhalda eigi landsdómi eða fela almennum dómstólum að dæma um þessi mál. Það væri vissulega hægt að taka af skarið í stjórnarskránni en það er ekki nauðsynlegt. Það er líka kostur að hafa þetta atriði ekki of niðurnjörvað þannig að hægt sé að taka mið af reynslunni við lagfæringar kerfisins, til dæmis varðandi það hvort hentugt sé að dæma slík mál á einu dómstigi eða fleirum.

### **Kvaðning Alþingis til funda.**

Alda, félag um sjálfbærni og lýðræði, gagnrýnir að minni hluti þingmanna skuli ekki hafa þann möguleika að knýja á um að Alþingi sé kallað saman.

*Viðbrögð.*

Rökin fyrir tillögunni í frumvarpinu eru þau að færa forræði á störfum Alþingis í auknum mæli til þess sjálfs í stað þess að forseti Lýðveldisins fari með það vald að kalla Alþingi saman þegar því hefur verið frestað. Þessi ábending er vissulega umhugsunarverð og má benda á að stjórnlagaráð lagði á sínum tíma til að forseta Lýðveldisins væri skylt að kalla Alþingi saman ef fram kæmi um það krafa frá þriðjungi þingmanna. Um þetta var einnig fjallað í stjórnlaganefnd 2010 og var ekki talin ástæða til að fá minnihluta þings þetta vald.

### **Þjóðréttarsamningar.**

Dr. Bjarni Már Magnússon prófessor vekur athygli á að í 9. og 17. gr. frumvarpsins sé talað um þjóðréttarsamninga en í greinargerð komi svo fyrir hugtökin milliríkjasamningar og alþjóðasamningar. Núgildandi stjórnarskrá tali í 21. gr. um samninga við önnur ríki. Kallar hann eftir meiri skýrleika.

Þá varpar hann einnig fram spurningum um áhrif þess á ábyrgð ráðherra að mæla í stjórnarskrá fyrir um skyldu til birtingar þjóðréttarsamninga.

*Viðbrögð.*

Ákveðið var að nota hugtakið þjóðréttarsamningar í 9. og 17. gr. því það sé nútímalegra en „samningar við önnur ríki“ sem kemur fyrir í 21. gr. Ekki er meiningin að breyta merkingu 21. gr. og er því hér í raun um samheiti að ræða.

Það hvort réttilega sé staðið að birtingu þjóðréttarsamninga er aðskilið mál frá tillögu frumvarpsins um að kveðið sé á um slíkt í stjórnarskrá. Alþingi á með öðrum orðum að geta tekið afstöðu til tillögunnar án þess að svara því um leið hver verði hugsanleg áhrif á ráðherraábyrgð.

### **Umhverfisverndarákvæði.**

Landvernd leggur til að því verði bætt við ákvæðið að „nýtingu náttúrugæða skuli haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur“. Einnig að orðin „og virða hagsmuni landeigenda og annarra rétthafa“ verði felld brott, enda óþörf þar sem eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar eigi að duga til. Loks leggur Landvernd til viðbótargrein um þátttöku almennings í samræmi við tillögu stjórnlagaráðs frá árinu 2011.

Alda, félag um sjálfbærni og lýðræði, saknar þess að skilgreint sé nánar hvað felist í ábyrgð allra á vernd náttúru og umhverfis. Viðskiptaráð telur einnig að þörf sé á frekari skýringum á ábyrgð einstaklinga og lögaðila.

### *Viðbrögð.*

Umhverfisverndarákvæðið er niðurstaða af þverpólitískri vinnu bæði á árunum 2013-2016 og á yfirstandandi kjörtímabili. Ýmsir vilja sjálfsagt ganga lengra en það verður væntanlega verkefni nefndarinnar að ræða hvort fyrir því sé hljómgrunnur.

Að því er varðar ábyrgð allra á vernd náttúru og umhverfis þá verður það löggjafans á hverjum tíma að útfæra það nánar. Ekki er unnt að segja nánar til um í stjórnarskrárákvæði hvernig sú löggjöf eigi að þróast. Hugsunin er sú að slá þeirri mikilvægu meginreglu fastri í stjórnarskrá að enginn geti fríað sig ábyrgð á umhverfisvernd, mikilvægasta úrlausnarefni samtímans. Í lagalegum skilningi er ábyrgð ríkisins þar mest en síðan verður að meta út frá stöðunni á hverjum tíma hvernig eigi að útfæra lagalega ábyrgð annarra en ríkisins. Þar hefur löggjafinn mikið svigrúm en meginatriðið er að fyrirkomulag ábyrgðar stuðli að umhverfisvernd.

### **Auðlindaákvæði.**

Í nokkrum umsögnum er lýst stuðningi við auðlindaákvæðið í frumvarpstillögu stjórnlagaráðs, sjá m.a. umsögn Landverndar, Stjórnarskrárfélagsins og nokkurra einstaklinga. Er þá ýmist vísað til þess að frumvarp stjórnlagaráðs hafi orðið til í lýðræðislegu ferli og að meiri hluti kjósenda í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu árið 2012 hafi lýst sig fylgjandi því að leggja það til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá eða til þess að frumvarp stjórnlagaráðs sé ítarlegra og standi fyrirbyggjandi frumvarpi framfar.

Í sumum umsögnum er vísað til fyrri umsagna og fylgja slíkar með í einhverjum tilvikum. Til dæmis fylgir umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi umsögn LÍÚ og álitserð lögmannsstofu um tillögu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að auðlindaákvæði í frumvarpi nefndarinnar frá 2012. Þar sem auðlindaákvæðið sem nú liggur fyrir er í verulegum atriðum breytt frá þeirri tillögu hafa þessi gögn takmarkaða þýðingu.

Flestar umsagnanna hverfast fyrst og fremst um 2. og 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar og í fáum þeirra er vikið sérstaklega að ákvæði 1. mgr. Það er þó gert í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi þar sem fram kemur að samtökin telji mikilvægt að ná og viðhalda samfélagslegri sátt og samstöðu um sjávarútveg, enda um að ræða undirstöðuáttvinnuveg þjóðarinnar. Samtökin telja að undirstaða hans eigi að vera sjálfbær nýting, skynsamleg stjórnun veiða og nýsköpun og þau undirstrika mikilvægi stöðugs og fyrirsjáanlegs lagaumhverfis. Í þessum anda „taka samtökin undir samfélagslegt mikilvægi þess að festa í stjórnarskrá Íslands ákvæði um að auðlindir náttúru Íslands, þ.m.t. nytjastofna sjávar, tilheyri íslensku þjóðinni og beri að nýta á sjálfbærnan hátt landsmönnum öllum til hagsbóta. Það er von samtakanna að tilkoma slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti stuðlað að sem víðtækastri samfélagslegri sátt um sjávarútveg til langrar framtíðar“. Skilja má umsögn samtakanna að þessu leyti svo að þau telji að aðeins 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar ætti að standa og verða auðlindaákvæði stjórnarskrárinnar.

### *Hugtakið þjóðareign.*

Nokkrir umsagnaraðilar gera athugasemdir við hugtakið þjóðareign eða telja að óþarft sé að kveða á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru undirorpin einkaeignarrétti. Samtök atvinnulífsins fullyrða að þjóð geti ekki verið eigandi auðlinda í eignarréttarlegum skilningi heldur séu auðlindir alltaf í eigu hins opinbera eða einkaaðila. Viðskiptaráð telur ekki þörf á því að skapa nýtt form eignarréttar til þess að tryggja eða leggja áherslu á sameiginlega hagsmuni enda megi ná markmiðinu með almennri lagasetningu. Samtök aðila í ferðaþjónustu taka í sama streng og velta því upp hvort „færsla eignarréttar yfir auðlindum og landsréttindum til þjóðarinnar sé ekki óþörf“ og hvort ekki hefði verið nóg að kveða á um forræðis- og ráðstöfunarrétt Alþingis og framkvæmdavalds yfir auðlindum sem ekki eru undirorpnar einkaeignarrétti. Á hinn bóginn telur Alþýðusamband Íslands brýnt að taka allan vafa af um að auðlindir náttúru Íslands séu í eigu þjóðarinnar, að ekki sé heimilt að úthluta þeim til varanlegra afnota og að úthlutun geti aldrei leitt til einkaréttarlegrar eignar eða óafturkallanlegs forræðis.

### *Viðbrögð.*

Með frumvarpsgreininni er lagt til að fest verði í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Um hugtakið þjóðareign og inntak þess hefur verið fjallað í íslenskri lögfræði í meira en tvo áratugi og þeim röddum sem halda því fram að það sé lögfræðilega ómögulegt að nota það í auðlindaákvæði stjórnarskrár hefur fækkað verulega. Viðfangsefni fræðigreinarinnar lögfræði eru lögin og lögin endurspeglar veruleika þess samfélags sem þau eru sprottin upp úr. Með nýjum aðstæðum þurfa lögin að breytast og vera kann að þær breytingar feli í sér ný eða breytt lögfræðileg hugtök. Í þessu sambandi má minna á að eignarréttarhugtakið sjálft hefur þróast í tímanna rás, sem dæmi var eignarréttur í eina tíð einskorðaður við hlutbundna hluti þannig að hugverkaréttindi nutu t.d. ekki verndar.

Í íslenskri lögfræði hefur á undanförunum 70 árum eða svo verið fjallað um eignir sem enginn eigandi er að. Hálandi Íslands er dæmi um þetta. Eftir að Hæstiréttur Íslands felldi dóma í svokölluðum Landmannaafréttarmálum 1955 og 1981 var ljóst að stór svæði Íslands voru ekki undirorpin einkaeignarrétti, hvorki ríkisins né annarra aðila. Í kjölfarið skipaði ríkisstjórnin nefnd til að gera drög að frumvarpi um eignarrétt að þessum svæðum. Lagði nefndin til að eignarhaldi á landi yrði skipt í tvo flokka, annars vegar eignarlönd sem eru háð einkaeignarrétti og hins vegar landsvæði utan eignarlanda, Undirstrikað var að landsvæði utan eignarlanda hefðu sérstöðu og þrátt fyrir að þau yrðu lögð til ríkisins með fyrirhuguðum lögum væri ekki um að ræða hefðbundnar eignir þess. Frumvarpið varð síðan að lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998. Með þjóðlendulögum var þannig stofnað til eignarréttar sérstakrar tegundar vegna þess að aðstæður kölluðu á að það yrði gert. Af forsendum þjóðlendufrumvarpsins er ljóst að réttindi ríkisins fyrir hönd þjóðarinnar yfir þjóðlendunum njóta ekki verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar sem einungis verndar réttindi sem kallast geta einkaeignarréttur. Það þýðir að löggjafarsamkundan getur með einföldum meirihluta breytt eignarhaldinu eða kveðið á um að eignunum megi ráðstafa. Í fleiri lögum hafa eignir verið skilgreindar sameign þjóðarinnar, sbr. lög um stjórn fiskveiða og lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Réttur þjóðarinnar samkvæmt þessu lögum nýtur heldur ekki stjórnarskrárverndar. Markmiðið með frumvarpsgreininni er að tryggja vernd þeirra réttinda sem þjóðin á sameiginlega á varanlegri hátt en gert verður í almennum lögum.

### *Réttaráhrif þess að auðlindir og landsréttindi séu lýst þjóðareign.*

Í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi er lögð áhersla á mikilvægi þess að hugað sé að réttaráhrifum frumvarpsgreinarinnar og réttarstöðu aðila. Tryggja verði „að réttindi sem aðilar hafa nú þegar áunnið sér í góðri trú á undanförunum áratugum og samkvæmt gildandi lögum njóti áfram áunninnar verndar stjórnarskrárinnar“. Telja samtökin að ekki sé gerð fullnægjandi grein fyrir þessu í greinargerð með frumvarpinu og jafnframt að samspil frumvarpsgreinarinnar við 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar séu óljós.

### *Viðbrögð.*

Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um áhrif frumvarpsins, verði það að stjórnarskipunarlögum, á nýtingarheimildir sem í gildi eru. Segir meðal annars að frumvarpsgreinin muni ekki sjálfkrafa raska réttindum sem kunna að felast í nýtingarheimildum sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum og landsréttindum í eigu ríkisins eða í þjóðareign. Þess megi þó vænta að einhverjir gildandi samningar eða nýtingarleyfi verði ekki talin samrýmast ákvæðinu að því er varðar tímabindingu eða gjaldtöku. Við þessu þurfi að bregðast og yrði það í verkahring löggjafans að mæla fyrir um leiðir til þess. Við setningu slíkrar löggjafar verði að gæta almennra sjónarmiða sem lúta að afturvirkum áhrifum laga. Er og fjallað um það takmarkaða svigrúm sem löggjafinn hefur til að raska réttarstöðu borgaranna með afturvirkri lagasetningu. Sérstaklega er fjallað um áhrif frumvarpsgreinarinnar á réttarstöðu handhafa úthlutaðra aflheimilda. Segir að frumvarpið feli í sér áréttingu þess fyrirvara sem 3. málsl. 1. mgr. laga um stjórn fiskveiða hefur að geyma, þ.e. að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði

einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Bent er á að Hæstiréttur hafi í allnokkrum dómum fjallað um þýðingu þessa ákvæðis fyrir varanleika og réttarvernd úthlutaðra veiðiheimilda og er sérstaklega vísað til dóms frá 26. mars 2013 í máli nr. 652/2012 þar sem segir:

„[S]amkvæmt 3. málslíð 1. gr. laga nr. 116/2006 myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim eins og áður segir. Aflaheimildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því ákveðið að úthlutaðar veiðiheimildir skuli innkallaðar á hæfilegum aðlögunartíma og eftir atvikum endurúthlutað, kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann fégjald vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.“

Lög um stjórn fiskveiða kveða nú þegar á um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og mæla fyrir um áhrif þess eignarhalds á stöðu þeirra sem njóta sérréttindanna sem felast í úthlutuðum aflaheimildum. Hæstiréttur hefur með skýrum hætti túlkað ákvæði 1. gr. laganna í dómum sínum og bent á að eignarréttarvernd þeirra atvinnuréttinda sem felast í úthlutuðum aflaheimildum samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar sé mjög takmörkuð og komi ekki í veg fyrir að löggjafinn geri breytingar á því fyrirkomulagi fiskveiða sem felst í lögum um stjórn fiskveiða. Það ætti að vera ljóst að frumvarpsgreinin, verði hún samþykkt, felur ekki í sér breytingu á þessari réttarstöðu.

#### *Ójafnræði.*

Samtök ferðaþjónustunnar telja að frumvarpsgreinin geti skapað ójafnræði, þ.e. að þeir sem njóti einkaeignarréttar [svo] yfir auðlindum við gildistökuna muni verða í nokkurri forréttindastöðu líkt og handhafar aflahlutdeilda í fiskveiðistjórnkerfinu fyrir og eftir upptöku kvótakerfisins. Þar fyrir utan geti tímabinding nýtingarheimilda skapað hvata fyrir handhafa tímabundinna nýtingarleyfa til þess að „fullnýta“ takmarkaða auðlind á gildistíma nýtingarleyfis.

#### *Viðbrögð.*

Frumvarpsgreinin miðar að því að vernda rétt þjóðarinnar til auðlinda og landsréttinda í hennar eigu. Það er gert með því að kveða á um að enginn geti fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Þetta felur í sér að nýtingarheimildir mynda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði yfir auðlindunum. Það er alveg rétt að þegar um er að ræða gæði sem takmarka verður aðgang að njóta þeir sem heimild hafa til nýtingar forréttindastöðu umfram þá sem ekki hafa slíka heimild. Frumvarpsgreinin miðar hins vegar að því að draga úr þessu ójafnræði, með því að áskilja að heimildirnar séu ekki varanlegar og að úthlutun þeirra byggji á lögum og að gætt sé jafnræðis og gagnsæis. Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar segir að auðlindir náttúru Íslands skuli nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Þetta eru meginforsendur allrar auðlindanýtingar og þar með auðlindastjórnunar. Vegna áskilnaðar frumvarpsgreinarinnar um að nýting verði að vera sjálfbær þarf að tryggja í almennum lögum að nýtingarheimildir verði skilyrtar að þessu leyti.

#### *Tímabundinn nýtingarréttur.*

Alþýðusamband Íslands leggur til að gerðar verði breytingar á frumvarpsgreininni til þess að taka af allan vafa um að nýtingarréttur sé tímabundinn. Stjórnarskrárfélagið gagnrýnir að með frumvarpinu sé „lagt til auðlindaákvæði sem engu [breyti] um það hvernig þjóðin [sé] hlunnfarin við auðlindanýtingu í sjávarútvegi en [stjórnarskrárbindi] það óréttlæti sem ríkt hefur í áratugi“.

#### *Viðbrögð.*

Eins og áður segir er í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar mælt fyrir um að enginn geti fengið auðlindir eða landsréttindi í þjóðareign eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Í þessu felst að nýtingarheimildir þurfi að vera annað hvort tímabundnar eða uppsegjanlegar. Samkvæmt því eru tvær leiðir mögulegar til að uppfylla framangreint skilyrði. Þetta hefur vissulega grundvallarþýðingu í sambandi við úthlutun aflaheimilda á grundvelli fiskveiðistjórnunarlaga. Hér að framan var fjallað

um réttarvernd þeirra réttinda sem felast í þeim aflaheimildum sem úthlutað hefur verið samkvæmt lögnum. Að mati hæstaréttar eru þær ekki varanlegar nema í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Þetta verður að túlka þannig að þær séu uppsegjanlegar (með lögum) í skilningi frumvarpsgreinarinnar og uppfylla þar með framangreint skilyrði hennar. Væri hins vegar áskilið að nýtingarheimildir væru ávallt tímabundnar, þ.e. þeim væri í öllum tilvikum markaður fyrirfram ákveðinn tími, er ljóst að gera þyrfti breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu um leið og frumvarpsgreinin yrði að lögum. Það er hins vegar ekkert í frumvarpsgreininni sem hindrar löggjafann í að gera þær breytingar á lögum um stjórn fiskveiða sem þurfa þykir eða endurskoða ákvörðun um veiðigjöld.

#### *Gjaldtaka.*

Í nokkrum umsögnum er vikið að gjaldtökuákvæði frumvarpsgreinarinnar og endurspeglar gagnrýnin þau sjónarmið sem ítrekað hafa komið fram í umræðum um auðlindaákvæði í stjórnarskrá. Sumir umsagnaraðilar gagnrýna að ákvörðunarvald um gjaldtöku sé framselt löggjafanum, sem dæmi gagnrýnir Þorkell Helgason að í ákvæðinu sé ekkert sagt um það við hvað gjaldtakan eigi að miðast. Hann bendir jafnframt á að hann og margir aðrir hafi lengi talað fyrir því að „að sanngjarnasta leiðin til útdeilingar á takmörkuðum gæðum séu opinber uppboð, þar sem því verður við komið, svo sem við ráðstöfun fiskveiðiheimilda“ og telur að gjaldtökuákvæðið útiloki þá leið. Alþýðusamband Íslands telur „að stjórnvöldum beri að innheimta gjald af nýtingu sem tryggji að renta af nýtingu auðlinda renni til þjóðarinnar“. Samtök ferðaþjónustunnar telja jákvætt að gjaldtöku fyrir auðlindanýtingu í ábataskyni eigi að miða við eðlilegan arð en benda á að mikilvægt sé að skilgreining á því „taki ekki einungis mið af efnahagssvæflum í greininni og íslensku hagkerfi, þ.e. að mikil arðsemi á tilteknu tímabili verði ekki tekin af fyrirtækjum í greininni og hún látin sitja uppi með slaka, enga eða neikvæða arðsemi á öðrum tímabilum“. Þá velta samtökin fyrir sér „hversu málefnalegt það [geti] talist að veita löggjafanum fullt frelsi til gjaldtöku af ferðaþjónustu sem ekki er rekin í hagnaðarskyni“.

Að mati Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi er gjaldtökuákvæðið ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu aðila, þvert á móti skapi það mikla réttaróvissu og sé fyrirséð „að dómstólar fái það verkefni að skilgreina þessa gjaldtökuheimild stjórnarskrárinnar, rétt eins og Hæstiréttur hefur um árábil skilgreint skattlagningarheimildir löggjafans í gegnum dómaframkvæmd“. Þá benda samtökin á að í greinargerð komi fram að ætla megi að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæðinu, verði frumvarpið lögfest. Að mati samtakanna er æskilegt að slík greining fari fram áður en nefnt ákvæði verður lögfest og að við lögfestingu þess sé hagaðilum ljóst hvers kyns breytinga vænta má.

#### *Viðbrögð.*

Gjaldtökuákvæði 3. mgr. felur í sér að skylt verður að taka gjald fyrir nýtingu náttúruauðlinda og landsréttinda í þjóðareign eða í eigu ríkisins ef hún er stunduð í ábataskyni. Frumvarpsákvæðið felur löggjafanum að framkvæma gjaldtökufyrirmælin í samræmi við þá almennu lagastefnu stjórnarskrárinnar að forræði mikilvægra hagsmuna sé almennt hjá lýðræðislega kjörnum fulltrúum. Þannig felur gildandi stjórnarskrá Alþingi til dæmis bæði fjárstjórnarvald og skattlagningarvald. Vert er að ítreka að gjaldtökuákvæðinu er ætlað að ná til náttúruauðlinda í víðtækri merkingu, svo og landsréttinda, í þjóðareign eða í eigu ríkisins. Það er af þeim sökum hæpið að móta ákvæðið svo þröngt að það gefi löggjafanum lítið sem ekkert svigrúm til að velja þær leiðir sem best eru til þess fallnar til að uppfylla áskilnað þess um gjaldtöku fyrir nýtingu í ábataskyni sem veitir þjóðinni eðlilegan arð af eign sinni. Eðli mismunandi auðlinda er ólíkt og forsendur nýtingar þeirra kunna að vera margvíslegar. Enda þótt uppboðsleið kunnri að vera heppileg í mörgum tilvikum á það ekki endilega alltaf við. Rétt er að áréttta að ákvæðið útilokar ekki neinar leiðir til gjaldtöku.

Vegna tilvísunar Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi til ummæla í greinargerð um að „ætla megi að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæði frumvarpsins, verði það að stjórnarskipunarlögum,“ skal bent á að tilvitnuð setning kemur í framhaldi af umfjöllun um gjaldtökuákvæði í gildandi lögum um nýtingu auðlinda eða landsréttinda sem verða munu í þjóðareign samkvæmt frumvarpsgreininni. Þar er bent á að í sumum þessara laga sé einungis kveðið á um heimild til gjaldtöku, en ekki skyldu, eða jafnvel alls ekki mælt fyrir um gjaldtöku og að ljóst sé að slíkt muni ekki uppfylla skilyrði frumvarpsgreinarinnar verði hún samþykkt. Af þessari ástæðu muni verða nauðsynlegt að breyta þessum lögum.

#### *Hugtakið nýting.*

Umhverfisstofnun leggur til að tekin verði afstaða til þess hvort losun mengunarefna teljist nýting í skilningi ákvæðisins. Ef svo væri gæti þurft að ráðast í laga- og reglugerðarbreytingar, t.d. varðandi yfirfærslu starfsleyfa og gjaldtöku.

#### *Viðbrögð.*

Það er rétt að ekki er komið inn á þetta álitamál í greinargerð með frumvarpinu. Ástæða kann að vera til þess að stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd taki af skarið í nefndarálit.

\* \* \*

Ef nefndinni er þörf á frekari gögnum eða upplýsingum við meðferð málsins verður slík beiðni afgreidd eins skjótt og mögulegt er.

Fyrir hönd ráðherra

  
Bryndís Hlökkversdóttir

  
Oddur Þorri Viðarsson