



HÁSKÓLI ÍSLANDS
LAGASTOFNUN

**Tillögur að breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands
nr. 33/1944 og samanburður þeirra við eldri frumvörp til
stjórnarskipunarlaga á tímabilinu 2011–2016**

20. janúar 2021

Aðalheiður Jóhannsdóttir

Björg Thorarensen

Friðrik Árni Friðriksson Hirst

Formáli

Um miðjan nóvembermánuð 2020 fól forsætisráðuneytið Lagastofnun að semja skýrslu þessa í tengslum við framlagningu á frumvarpi til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga). Tilgangur skýrslunnar er að bera ákvæði frumvarpsins saman við sambærileg ákvæði sem er að finna í eldri frumvörpum um nýja stjórnarskrá frá 2011-2013 og frumvarpi um breytingar á gildandi stjórnarskrá frá 2016. Með því móti er ætlunin að varpa ljósi á að hvaða leyti fyrirbyggjandi frumvarp er frábrugðið hinum eldri og hvaða rök búa að baki tillögum sem birtast í einstökum frumvörpum. Við samningu skýrslunnar þurfti að bera saman mörg umfangsmikil skjöl og fremur stuttur tími var gefinn til verksins. Það er von höfunda að skýrslan muni styðja við umræðu um þetta mikilvæga málefni bæði á Alþingi og í samfélaginu.

Reykjavík, 20. janúar 2021,

Friðrik Árni Friðriksson Hirst, framkvæmdastjóri Lagastofnunar og doktorsnemi við lagadeild Háskóla Íslands, ritstjóri skýrslu,

Aðalheiður Jóhannsdóttir, prófessor í umhverfisrétti við lagadeild Háskóla Íslands, og

Björg Thorarensen, prófessor í stjórnskipunarrétti við lagadeild Háskóla Íslands (skipuð í embætti hæstaréttardómara frá og með 23. nóvember).

Efnisyfirlit

1. Bakgrunnur og tilgangur skýrslunnar	8
2. Ákvæði um forseta Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl.	11
2.1. Inngangur.....	11
2.2. Breytingar samkvæmt frumvörpum, samanburður og áhrif á gildandi rétt	12
2.2.1. Þrígreinung ríkisvalds (1. gr.).....	12
I. Frumvarp 2021	12
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	12
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	13
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	13
Niðurstaða	13
2.2.2. Kjör forseta Íslands og kjörtímabil (2.–4. gr.).....	13
I. Frumvarp 2021	14
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	15
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	16
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	16
Niðurstaða	16
2.2.3. Ábyrgð forseta og lausn frá embætti (5. gr.)	16
I. Frumvarp 2021	17
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	18
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	18
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	18
Niðurstaða	19
2.2.4. Samspil valds forseta og ráðherra við meðferð framkvæmdarvalds (6. gr.).....	19
I. Frumvarp 2021	20
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	20
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	20
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	20
Niðurstaða	20
2.2.5. Ráðherraábyrgð (7. gr.)	21
I. Frumvarp 2021	21
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	22
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	22
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	22
Niðurstaða	22

2.2.6. Myndun ríkisstjórna, þingræðisreglan og starfsstjórn (8. og 13. gr.)	23
I. Frumvarp 2021	24
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	25
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012	26
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	26
Niðurstaða	26
2.2.7. Ríkisráð og ríkisstjórnarfundir (9. og 10. gr.).....	27
I. Frumvarp 2021	27
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	28
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012	28
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	29
Niðurstaða	29
2.2.8. Skipun embættismanna (11. gr.).....	29
I. Frumvarp 2021	30
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	30
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012	31
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	32
Niðurstaða	32
2.2.9. Setning Alþingis (12. gr.)	32
I. Frumvarp 2021	33
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	33
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012	33
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	33
Niðurstaða	33
2.2.10. Þingrof (24. gr.)	34
I. Frumvarp 2021	34
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	34
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012	35
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	35
Niðurstaða	35
2.2.11. Framlagning stjórnarfrumvarpa (15. gr.).....	35
I. Frumvarp 2021	35
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	36
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012	36
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	36
Niðurstaða	36

2.2.12. Synjunarvald forseta (16. gr.).....	37
I. Frumvarp 2021	37
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	38
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	38
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	38
Niðurstaða	39
2.2.13. Birting laga, stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðréttarsamninga (17. gr.)	39
I. Frumvarp 2021	39
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	39
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	40
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	40
Niðurstaða	40
2.2.14. Náðun og sakaruppgjöf (18. gr.).....	40
I. Frumvarp 2021	40
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	41
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	41
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	41
Niðurstaða	41
2.2.15. Staða ákærvalds (19. gr.)	41
I. Frumvarp 2021	42
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	42
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	42
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	42
Niðurstaða	42
2.2.16. Samkomudagur og starfstími Alþingis (20. gr.).....	43
I. Frumvarp 2021	43
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	44
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	44
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	44
Niðurstaða	44
2.2.17. Afdrif lagafrumvarps í lok kjörtímabils (21. gr.).....	45
I. Frumvarp 2021	45
II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	45
III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012.....	45
IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013	45
Niðurstaða	45

2.3. Samantekt á niðurstöðum	46
3. Ákvæði um auðlindir náttúru Íslands	48
3.1. Inngangur.....	48
3.2. Álit Feneyjanefndarinnar.....	48
3.3. Yfirlit yfir efni b-liðar 22. gr. frumvarps 2021.....	49
3.4. Samanburður fyrirbyggjandi frumvarps við eldri frumvörp	51
3.4.1. Inngangur.....	51
3.4.2. Stefnuyfirlýsing	54
3.4.3. Afmörkun hugtaksins þjóðareign	55
3.4.3.1. Neikvæð afmörkun hugtaksins	55
3.4.3.2. Upptalning á auðlindum í þjóðareign	56
3.4.3.3. Landsréttindi.....	57
3.4.3.4. Auðlindir undir yfirborði jarðar.....	58
3.4.3.5. Hömlur á varanlegri ráðstöfun þjóðareigna.....	58
3.4.3.6. Forræði yfir þjóðareignum	59
3.4.4. Ráðstöfun auðlinda sem eru háðar einkaeignarrétti ríkisins	59
3.4.5. Nýtingarheimildir og gjaldtaka.....	61
3.4.5.1. Inngangur.....	61
3.4.5.2. Tímalengd nýtingarheimilda	62
3.4.5.3. Gjaldtaka	62
3.4.5.4. Fyrirvari um að nýtingarheimildir skapi ekki eignarrétt o.fl.	66
3.5. Samantekt á helstu niðurstöðum.....	67
4. Ákvæði um vernd náttúru og umhverfis.....	69
4.1. Inngangur.....	69
4.2. Um umhverfisákvæði frumvarps 2021 og áhrif á gildandi rétt	75
4.2.1. Inngangur.....	75
4.2.2. Nánar um ákvæði frumvarps 2021	75
4.2.2.1. Ákvæði 1. mgr. a-liðar 22. gr.	75
4.2.2.2. Ákvæði 2. mgr. a-liðar 22. gr.	78
4.2.2.3. Ákvæði 3. mgr. a-liðar 22. gr.	81
4.2.3. Tengsl við auðlindaákvæðið.....	82
4.2.4. Mat á áhrifum frumvarpsins	82
4.3. Samanburður við eldri frumvörp	84
4.3.1. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	84
4.3.1.1. Ákvæði 33. gr. frumvarps 2011 um náttúru Íslands og umhverfi	84
Ákvæði 2. mgr. 33. gr.....	85

Ákvæði 3. mgr. 33. gr.....	85
Ákvæði 4. mgr. 33. gr.....	86
Samantekt	86
4.3.1.2. Ákvæði 35. gr. frumvarps 2011 um upplýsingar um umhverfi og málsaðild.....	86
Ákvæði 1. mgr. 35. gr. frumvarps 2011	86
Ákvæði 2. mgr. 35. gr.....	87
Ákvæði 3. mgr. 35. gr.....	87
4.3.2. Frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2012	87
4.3.2.1. Ákvæði 33. gr. frumvarps 2012 um náttúru Íslands og umhverfi	88
4.3.2.2. Ákvæði 35. gr. frumvarps 2012 um upplýsingar um umhverfi og málsaðild.....	88
4.3.3. Nefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013.....	88
4.3.4. Framhaldsnefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013.....	89
4.3.5. Frumvarp 2016	92
4.4. Samantekt	93

1. kafli

Bakgrunnur og tilgangur skýrslunnar

Í skýrslu þessari er til skoðunar frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í frumvarpinu er að finna tillögur að nýjum og breyttum ákvæðum um forseta Íslands, ríkisstjórn og verkefni framkvæmdarvalds (1.–21. gr.), og tillögur að nýjum ákvæðum um auðlindir í náttúru Íslands, vernd náttúru og umhverfis, og íslenska tungu og táknmál (22. gr., liðir a–c).¹

Hinn 31. júlí 2020 óskaði forsætisráðherra eftir álit Feneyjanefndarinnar á tillögum að nýjum/breyttum stjórnarskrárákvæðum um forseta, ríkisstjórn og verkefni framkvæmdarvalds, svo og nýjum ákvæðum um auðlindir í náttúru Íslands og vernd náttúru og umhverfis, ásamt nýju ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur.² Að undangenginni málsmeðferð fyrir nefndinni lét hún í ljós álit sitt á tillögunum sem samþykkt var á fundi hennar dagana 8. og 9. október 2020. Þar voru gerðar ýmsar athugasemdir við tillögurnar.³ Var það m.a. álit nefndarinnar að stjórnvöld þyrftu að útskýra fyrir almenningi að hvaða leyti fyrirbyggjandi tillögur að stjórnarskrárbreytingum fælu í sér veruleg frávik frá tillögum stjórnlagaráðs og greina frá ástæðum þeirra. Nánar tiltekið segir í 121. efnisgrein álits nefndarinnar:

„The Commission reiterates that it is not its role to intervene in a controversy on whether it is appropriate to offer Iceland an entirely new Constitution, or to adopt only limited constitutional amendments in a perspective of giving greater importance to constitutional continuity in the country. However, it reminds that the 2012 draft, which the Commission examined in its 2013 Opinion on the draft new constitution of Iceland, was submitted to a -consultative- referendum and the draft was approved by the people as a basis of a new Constitution of Iceland. Therefore, the Commission considers that the Icelandic people should be given transparent, clear and convincing explanations for the government’s choices, *and the underlying reasons for any substantive departure from the previous 2012 draft should be explained to the public.* At the same time, the Venice Commission welcomes the great variety of public consultation mechanisms used in the current constitutional reform process.“⁴

Með tillögum stjórnlagaráðs, sem vísað er í álit Feneyjanefndarinnar, er nánar tiltekið átt við frumvarp til stjórnarskipunarlaga (að nýrri stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands), ásamt skýringum, sem stjórnlagaráð samþykkti 27. júlí 2011 og afhenti forseta Alþingis 29. sama mánaðar.⁵ Hinn 20. október 2012 var, í samræmi við ályktun Alþingis 24. maí 2012,⁶ haldin ráðgefandi

¹ Þegar fyrstu drög að skýrslunni voru samin í nóvember og desember 2020 voru umræddar tillögur að breytingum á stjórnarskránni settar fram í aðskildum frumvörpum. Frumvörpin voru síðar sameinuð í eitt frumvarp og hefur skýrslan verið löguð að þeim breytingum, miðað við drög að frumvarpinu eins og þau stóðu 14. janúar 2021. *Uppfærsla í febrúar 2021*: Á 9. gr. frumvarpsins varð orðalagsbreyting í febrúar 2021. Skýrslan hefur verið uppfærð til samræmis við þá breytingu.

² Fyrstu drög skýrslunnar fjölluðu einnig um tillögu að nýju ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Ákvæði um það efni var hins vegar ekki tekið upp í hið sameinaða frumvarp sem nú liggur fyrir.

³ Álit Feneyjanefndarinnar, dags. 9. október 2020, nr. 997/2020 (CDL-AD(2020)020). Álitid er aðgengilegt á eftirfarandi vefslóð: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)020-e)

⁴ Álit Feneyjanefndarinnar, dags. 9. október 2020, nr. 997/2020 (CDL-AD(2020)020), 121. efnisgrein (bls. 27–28) (skáletrun höf.). Álit Feneyjanefndarinnar um fyrri tillögur stjórnlagaráðs sem vísað er til í tilvitnuðum kafla álitsins („2013 Opinion“) er dagsett 11. mars 2013, nr. 702/2013 (CDL-AD(2013)010), og er að finna á eftirfarandi vefslóð: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)010-e)

⁵ Frumvarpið ásamt skýringum er að finna á eftirfarandi vefslóð: <http://stjornlagarad.is/starfid/frumvarp/>

⁶ 140. lögjafarþing 2011–2012, þskj. 1407, 636. mál.

þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur stjórnlagaráðs og tiltekin álitæfni þeim tengd.⁷ Alls voru 73.408 þátttakenda (64,2%) fylgjandi því að tillögur stjórnlagaráðs yrðu lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá, eins og fram kemur í umfjöllun Feneyjanefndarinnar.⁸

Hinn 16. nóvember 2012 lagði meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar fram á Alþingi frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, sem byggðist á frumvarpi stjórnlagaráðs frá 29. júlí 2011 í öllum meginráttum.⁹ Við þinglega meðferð frumvarpsins komu fram allmargar tillögur að breytingum á því. Þar er helst að geta breytinga-tillögu meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar,¹⁰ og framhaldsnefndarálits meiri hlutans, sem útbýtt var 4. mars 2013,¹¹ en þar voru lagðar til nokkrar þýðingarmiklar breytingar á mörgum ákvæðum frumvarpsins. Frumvarpið gekk ekki til þriðju umræðu á þinginu.

Hinn 25. ágúst 2016 lagði þáverandi forsætisráðherra fram á Alþingi frumvarp um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (umhverfisvernd, náttúru-auðlindir, þjóðaratkvæðagreiðslur). Frumvarpið hafði að geyma tillögur að þremur nýjum stjórnarskrárákvæðum sem hvert um sig fjallaði um áður upptalin viðfangsefni.¹² Frumvarpið gekk til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að lokinni fyrstu umræðu en hlaut ekki frekari framgang á þinginu.

Í skýrslu þessari eru tiltekin ákvæði fyrirliggjandi frumvarps til stjórnarskipunarlaganna, þ.e. um forseta Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl. (1.–21. gr.),¹³ vernd náttúru og umhverfis (a-liður 22. gr.), og auðlindir náttúru Íslands (b-liður 22. gr.), borin saman við sambærileg ákvæði fyrrgreindra eldri frumvarpa til stjórnarskipunarlaganna, sem spanna tímabilið 2011–2016. Nánar tiltekið miðast samanburður fyrirliggjandi tillagna við eldri tillögur sem birtast í eftirtöldum skjölum:

- Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaganna ásamt skýringum, dags. 29. júlí 2011.
- Frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til stjórnarskipunarlaganna (byggt á frumvarpi stjórnlagaráðs), lagt fram á Alþingi 6. nóvember 2012.
- Sama frumvarp með breytingum sem lagðar voru til af meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 4. mars 2013.

⁷ Á tímamarki þjóðaratkvæðagreiðslunnar voru alls 236.850 manns á kjörskrá eða 73,9% landsmanna. Af þeim greiddu 115.890 atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslunni eða 48,9% kosningarbærra manna. Sjá umfjöllun um þjóðaratkvæðagreiðsluna á vefsíðu Hagstofu Íslands: <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/kosningar/thjodaratkvaedagreisla-20-oktober-2012/>

⁸ Meðal spurninga sem lagðar voru fyrir kjósendur í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. desember 2012 voru hvort ný stjórnarskrá ætti að geyma ákvæði um að náttúruauðlindir sem ekki eru í einkaeigu verði lýstar þjóðareign, og ákvæði um að tiltekið hlutfall kosningarbærra manna geti krafist þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu. Fylgjandi fyrra atriðinu voru 84.633 (74% þátttakenda, eða 83% ef auð og ógild atkvæði eru ekki tekin með) og hinu síðara 72.523 (63,4% þátttakenda, eða 73,3% ef auð og ógild atkvæði eru ekki tekin með). Sjá Hagtíðindi 2013:1, 18. apríl 2013, bls. 13, og tilkynningu á vefsíðu landskjörstjórnar, dags. 23. október 2012, á þessari vefslóð: <https://www.landskjoer.is/landkjoerstjorn/frettir-tilkynningar/nr/109>

⁹ 141. löggjafarþing 2012–2013, þskj. 510, 415. mál.

¹⁰ 141. löggjafarþing 2012–2013, þskj. 1112, 415. mál.

¹¹ 141. löggjafarþing 2012–2013, þskj. 1111, 415. mál.

¹² 145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 1577, 841. mál.

¹³ Þess skal getið að þrátt fyrir að yfirskrift fyrirliggjandi frumvarps vísi til verkefna framkvæmdarvaldsins varða sum ákvæði frumvarpsins einnig störf Alþingis beint eða óbeint, sbr. einkum 20. og 21. gr. frumvarpsins.

- Frumvarp þáverandi forsætisráðherra til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (umhverfisvernd, náttúruauðlindir, þjóðaratkvæðagreiðslur), lagt fram á Alþingi 25. ágúst 2016.

Tilgangur samanburðar á annars vegar fyrirbyggjandi frumvarpi og hins vegar framangreindum eldri frumvörpum er að varpa ljósi á *mun* á ákvæðum um forseta Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl., vernd náttúru og umhverfis, og auðlindir náttúru Íslands, eins og þau birtast í hverju frumvarpi um sig. Að því leyti sem slíkur munur er til staðar, er jafnframt kannað hvort *skýringar* á honum, þ.e. á frávikum milli tillagna, sé að finna í viðkomandi þingskjöllum, einkum í greinargerðum með viðkomandi frumvörpum. Með þessu móti er ætlunin að leiða í ljós hvort og að hvaða marki tillögur í fyrirbyggjandi frumvarpi til stjórnarskipunarlaga víkja frá þeim tillögum sem birtast m.a. í upphaflegu frumvarpi stjórnlagaráðs, sbr. einnig fyrrgreind tilmæli sem koma fram í álitu Feneyjanefndarinnar frá október 2020. Áréttu ber að tilgangur skýrslunnar er ekki að taka efnislega afstöðu til verðleika einstakra tillagna heldur er einungis ætlunin að bera þær saman og röksemdir að baki þeim á hlutlausan hátt undir þeim formerkjum sem hér hefur verið lýst.

Hvað varðar samanburð við eldri tillögur þá ber að taka fram að frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga frá 2011 felur í sér tillögu að nýrri stjórnarskrá og telur alls 115 greinar að meðtöldu gildistökuákvæði og ákvæði til bráðabirgða. Það frumvarp sem nú liggur fyrir leggur aftur á móti til afmarkaðar breytingar á ákvæðum gildandi stjórnarskrár um forseta Íslands o.fl., auk þess að geyma tillögur að nýjum ákvæðum um vernd umhverfis og náttúru, náttúruauðlindir í þjóðareign o.fl., og íslenska tungu og táknmál.¹⁴ Fyrirbyggjandi frumvarp felur því heilt yfir í sér umfangsminni breytingatillögur en frumvarp stjórnlagaráðs og síðari útgáfur þess.

Skýrslan skiptist í þrjá meginkafla sem hefur hver um sig að geyma samanburð á tilteknum ákvæðum fyrirbyggjandi frumvarps við sambærileg ákvæði eldri frumvarpa. Í 2. kafla koma til skoðunar ákvæði um forseta Íslands, ríkisstjórn og verkefni framkvæmdarvalds o.fl.¹⁵ Í 3. kafla er sjónum svo beint að ákvæðum um auðlindir náttúru Íslands og í 4. kafla að ákvæðum um vernd náttúru og umhverfis. Í lok hvers kafla er að finna samantekt á meginatriðum og ályktanir. Í hverjum kafla er einnig að finna töflur með samanburði á ákvæðum einstakra frumvarpa til glöggvunar.

¹⁴ Þess skal getið að sérstakt ákvæði um íslenska tungu og táknmál var ekki að finna í frumvörpum til stjórnarskipunarlaga frá 2011 og 2012 og heldur ekki í frumvarpi þáverandi forsætisráðherra til stjórnarskipunarlaga frá 2016. Ákvæði um íslenska tungu var á hinn bóginn tekið upp í breytingatillögu meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar frá 2013, sbr. 30. gr. Í framangreindu ljósi tekur samanburður milli frumvarpa í skýrslu þessari ekki til ákvæðis fyrirbyggjandi frumvarps frá 2021 um íslenska tungu og táknmál, sbr. c-lið 22. gr.

¹⁵ Þess má geta að frumvarp þáverandi forsætisráðherra frá 2016 lagði ekki til breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar um forseta Íslands, verkefni framkvæmdarvalds o.fl.

2. kafli

Ákvæði um forseta Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl.

Björg Thorarensen

2.1. Inngangur

Ákvæði fyrirbyggjandi frumvarps til stjórnarskipunarlaganna um breytingar á ákvæðum I., II. og IV. kafla stjórnarskrárinnar telja 21 grein (1–21. gr.) auk gildistökuákvæðis sem ekki verður fjallað um sérstaklega (1. mgr. 23. gr.). Flest ákvæða I. og II. kafla stjórnarskrárinnar hafa staðið lítt breytt frá stjórnarskrá konungsríkisins Íslands nr. 9/1920. Í fyrirbyggjandi frumvarpi er einnig lögð til breyting á tveimur ákvæðum IV. kafla stjórnarskrárinnar um störf Alþingis. Í greinargerð með frumvarpinu er lýst því meginmarkmiði áformaðra breytinga að II. kafli stjórnarskrárinnar endurspegli betur gildandi rétt auk þess sem lagðar eru til nokkrar efnisbreytingar þar sem viðhorf almennings, lagaframkvæmd á lýðveldistímanum eða umfjöllun fræðimanna þykja hafa leitt í ljós afgerandi galla á gildandi reglum.¹⁶ Þá er lýst rökræðukönnun sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands hafði umsjón með árið 2019 og umræðufundi sem svarendum könnunarinnar var boðið að taka þátt í. Voru könnunin og umræðufundurinn nýtt, ásamt umsagnarferli í samráðsgátt stjórnvalda, til að tryggja aðkomu almennings að breytingum á stjórnarskránni. Til þessa samráðs er vísað í skýringum með sumum greinum frumvarpsins.

Í álitni Fenejjanefndarinnar, dags. 9. október 2020, kemur fram sú meginniðurstaða að þær breytingar sem lagðar eru til með fyrirbyggjandi frumvarpi séu almennt jákvæðar og í samræmi við alþjóðleg viðmið. Þó eru gerðar nokkrar athugasemdir og með vísan til þeirra lagðar til þrjár efnisbreytingar á ákvæðum í II. kafla stjórnarskrárinnar, nánar tiltekið að: (1) sett verði sérstök ógildingarheimild vegna ráðstafana starfsstjórnar, (2) að kveðið verði með afdráttarlausar á um ráðherraábyrgð, ákæru ráðherra og meðferð mála þannig að Alþingi sé framselt minna vald til setningar reglna um þessi atriði, og (3) að dregið verði úr þeirri ráðagerð að ríkissaksóknari njóti sams konar sjálfstæðis og verndar í starfi og dómara. Er nánar vikið að þessum atriðum úr álitni nefndarinnar í umfjöllun um einstakar greinar hér á eftir.¹⁷ Ólíkt fyrri frumvörpum sem hér eru til umfjöllunar (frá 2011–2013), stefnir fyrirbyggjandi frumvarp að því að breyta gildandi greinum umræddra kafla en ekki er um að ræða frumvarp að nýrri stjórnarskrá.¹⁸

Í eftirfarandi köflum verða ákvæði fyrirbyggjandi frumvarps frá 2021 borin saman við sambærileg ákvæði fyrri frumvarpa til stjórnarskipunarlaganna, nánar tiltekið frumvarps stjórnlagaráðs ásamt skýringum, dags. 29. júlí 2011, frumvarps meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar (byggt á frumvarpi stjórnlagaráðs) sem lagt var fram á Alþingi 6. nóvember 2012, og síðastnefnds frumvarps með breytingum sem lagðar voru til af meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar 4. mars 2013, sbr. einnig 1. kafla skýrslunnar.

Í eftirfarandi köflum eru ákvæði einstakra frumvarpa sett upp í töflur sem auðveldar samanburð þeirra. Í töflunum er viðkomandi ákvæði fyrirbyggjandi frumvarps frá 2021 að finna

¹⁶ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 2.1.

¹⁷ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 2.4.

¹⁸ Þegar Fenejjanefndin gaf álit á frumvarpinu gerði það ekki ráð fyrir að tekin yrði upp forgangsröðunaraðferð við kjör forseta Íslands, heldur var þeirri tillögu bætt inn í 2. gr. frumvarpsins á síðari stigum, sbr. kafla 2.2.2 skýrslunnar.

í dálki I. Í dálkum II, III og IV eru til samanburðar sýndar tillögur um hliðstæð ákvæði í frumvarpi stjórnlagaráðs frá 2011 og tveimur síðari útgáfum byggðum á því frá 2012 og 2013. Í töflunum birtast stundum í hornklofa gildandi ákvæði stjórnarskrárinnar þar sem ekki eru lagðar til breytingar, samhengis vegna. Í texta undir hverri töflu er gerð grein fyrir þeim breytingum sem lögfesting hvers frumvarps myndi fela í sér fyrir gildandi rétt. Jafnframt er því lýst hvaða breytingar hafa orðið á umræddum ákvæðum milli þessara fjögurra frumvarpa og leitast við að greina ástæður og röksemdir fyrir breytingum að því marki sem slíkar upplýsingar liggja fyrir í lögskýringargögnum. Í lok umfjöllunar um hvert efni er dregin saman stutt niðurstaða. Í lok kaflans er að finna samantekt á niðurstöðum.

2.2. Breytingar samkvæmt frumvörpum, samanburður og áhrif á gildandi rétt

2.2.1. Þrígreining ríkisvalds (1. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
1. gr. (2. gr. stjskr.) Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti, ráðherrar í ríkisstjórn Íslands og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið.	2. gr. <i>Handhafar ríkisvalds.</i> Alþingi fer með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar. Forseti Íslands, ráðherrar og ríkisstjórn og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið.	2. gr. <i>Uppspretta ríkisvalds og handhafar þess.</i> Allt ríkisvald sprettur frá þjóðinni og beitir hún því annaðhvort beint eða fyrir milligöngu handhafa þess. Alþingi fer með löggjafarvaldið. Forseti Íslands, ráðherrar og ríkisstjórn og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið.	2. gr. Óbreytt frá 2012.

I. Frumvarp 2021

Breytingar samkvæmt 1. gr. frumvarpsins stefna aðeins að því að festa í stjórnarskrá þann skilning sem þegar ríkir á 2. gr. stjórnarskrárinnar. Er þó tekið fram í skýringum við ákvæðið að það styrki stjórnskipulega stöðu Hæstaréttar Íslands sem æðsta dómstóls þjóðarinnar að geta hans í greininni.¹⁹ Engu er breytt um handhöfn löggjafarvalds, og því byggt á tillögum stjórnlagaráðs þar um, en tekið er fram í greinargerð að tillögur sem lúta að stöðu forsetans séu varfærnar.²⁰

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í 2. gr. frumvarps stjórnlagaráðs var lagt til að orðalagi 2. og 3. málsl. 2. gr. stjórnarskrárinnar yrði breytt með áþekktum hætti, en þar var þó tekið fram að ráðherrar og ríkisstjórn fari með framkvæmdarvald. Var að ýmsu leyti nýmæli að segja að *ríkisstjórn* sem slík færi með

¹⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 1. gr.

²⁰ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafla 2.1.

framkvæmdarvald en það ber að skoða í ljósi annarra tillagna ráðsins um að ríkisstjórn geti tekið ákvarðanir sem fjölskipað stjórnvald.

Það nýmæli var í frumvarpi stjórnlagaráðs að breyta orðalagi 2. gr. um handhöfn löggjafarvalds með nýjum 1. málsl. um að Alþingi færi með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar. Var ætlunin að breyta því fyrirkomulagi að forseti Íslands væri annar handhafi löggjafarvalds ásamt Alþingi, m.a. með vísan til þess að þjóðhöfðingjar í lýðveldum væru almennt æðstu handhafar framkvæmdarvalds og sem slíkir staðfestu þeir til dæmis lög. Þannig færu þeir almennt ekki með löggjafarvaldið heldur aðeins þjóðþingin.²¹ Breytingin var þó fyrst og fremst táknað og til skýringar á stöðu Alþingis sem löggjafa svo og stjórnskipulegri stöðu forsetans sem væri þá aðeins handhafi framkvæmdarvalds, án þess að breyta nokkru um völd hans í efnislegu tilliti.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Í 2. gr. frumvarpsins var að mestu byggt á hliðstæðri tillögu stjórnlagaráðs um 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrjúgreiningu ríkisvalds og handhöfn þess, en þó var bætt við nýrri 1. mgr. sem lýsti því að allt ríkisvald sprytti frá þjóðinni og hún beitti því annaðhvort beint eða fyrir milligöngu handhafa þess. Þá sagði í framhaldinu að aðeins Alþingi færi með löggjafarvaldið. Breytingin hefði fyrst og fremst verið til skýringar á stöðu Alþingis sem löggjafa, en í 1. mgr. fólst árétting á því að einnig væri gert ráð fyrir beinu lýðræði, þ.e. þjóðaratkvæðagreiðslum, án efnislegrar breytingar á gildandi rétti.²²

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Engar breytingar voru lagðar til á þessu frumvarpsákvæði frá frumvarpi 2012.

Niðurstaða

Ákvæði 1. gr. frumvarps 2021 skýrir betur ríkjandi framkvæmd á handhöfn framkvæmdarvalds og dómsvalds, án þess að breyta gildandi rétti. Það tekur ekki upp tillögur stjórnlagaráðs um nýja skilgreiningu á stöðu forseta Íslands sem handhafa ríkisvalds en það skýrist af almennri stefnu frumvarpsins um að gæta varfærni við breytingar á stöðu forsetans.

2.2.2. Kjör forseta Íslands og kjörtímabil (2.–4. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
2. gr. (5. gr. stjkskr.) Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum og almennum kosningum af þeim er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 2,5% kosningarbærra manna og mest 5%. Sá sem flest fær atkvæði með forgangsröðunaraðferð, ef fleiri en einn eru í	78. gr. <i>Forsetakjör.</i> Forseti Íslands er kosinn í leynilegri atkvæðagreiðslu þeirra er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst eins af hundraði kosningabærra manna og mest tveggja af hundraði. Kjósendur skulu raða frambjóðendum, einum	78. gr. Óbreytt frá 2011.	78. gr. Óbreytt frá 2011.

²¹ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 35.

²² 141. löggjafarþing 2012–2013, þskj. 510, 415. mál, bls. 37.

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
<p>kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.</p> <p>Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta og má þar ákveða að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr hverju kjördæmi í hlutfalli við kjósendatölu þar.</p>	<p>eða fleirum að eigin vali, í forgangsröð. Sá er best uppfyllir forgangsröðun kjósenda, eftir nánari ákvæðum í lögum, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu. Að öðru leyti skal ákvarða með lögum um framboð og kosningu forseta Íslands.</p>		
<p>3. gr. (6. gr. stjskr.) Kjörtímabil forseta hefst 1. júlí og endar 30. júní að sex árum liðnum. Forsetakjör fer fram í maí- eða júnímánuði það ár er kjörtímabil endar. Forseti skal ekki sitja lengur en tvö kjörtímabil samfelt.</p>	<p>79. gr. <i>Kjörtímabil</i> Kjörtímabil forseta Íslands hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að fjórum árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, þegar kjörtímabil endar. Forseti skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil..</p>	<p>79. gr. Óbreytt frá 2011.</p>	<p>79. gr. Óbreytt frá 2011.</p>
<p>4. gr. (7. gr. stjskr.) Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið, og skal þá kjósa nýjan forseta til 30. júní á sjötta ári frá kosningu.</p>	<p>83. gr. <i>Fráfall</i> Falli forseti frá, verði varanlega ófær um að gegna starfi eða láti af störfum áður en kjörtímabili er lokið skal kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu hans.</p>	<p>83. gr. <i>Fráfall.</i> Falli forseti frá, verði varanlega ófær um að gegna starfi eða láti af störfum áður en kjörtímabili er lokið skal kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu hans.</p> <p>Alþingi getur krafist þess með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða að Hæstiréttur Íslands skeri úr um hvort skilyrðum ákvæða 82. gr. og 1. mgr. þessarar greinar sé fullnægt. Að kröfu forseta Íslands metur Hæstiréttur hvort forseti geti tekið við störfum að nýju vegna þess að skilyrði 82. gr. eigi ekki lengur við.</p>	<p>84. gr. <i>Fráfall.</i> Falli forseti frá, verði varanlega ófær um að gegna starfi eða láti af störfum áður en kjörtímabili er lokið skal kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu hans.</p> <p>Alþingi getur krafist þess með $\frac{3}{4}$ hlutum atkvæða að Hæstiréttur Íslands skeri úr um hvort skilyrðum ákvæða 82. gr. og 1. mgr. þessarar greinar sé fullnægt. Að kröfu forseta Íslands metur Hæstiréttur hvort forseti geti tekið við störfum að nýju vegna þess að skilyrði 82. gr. eigi ekki lengur við.</p>

I. Frumvarp 2021

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til veigamikil breyting á núverandi fyrirkomulagi forsetakosninga, þ.e. að forseti verði kjörinn með svonefndri forgangsröðunaraðferð. Þessari aðferð er lýst svo í skýringum að í stað þess að geta einungis merkt við einn frambjóðanda á kjörseðlinum hafi kjósendur jafnframt val um að forgangsráða frambjóðendum í númeraröð. Fáí enginn frambjóðandi meiri hluta atkvæða, þ.e. meira en helming gildra kjörseðla, eru atkvæði þess

frambjóðanda sem fékk fæst atkvæði flutt til þeirra sem kjósendur hans völdu í öðru sæti. Þetta ferli er svo endurtekið þar til einn frambjóðandi hefur náð meiri hluta atkvæða. Í skýringum er komist svo að orði að forgangsröðunaraðferðin tryggji að enginn teljist réttkjörinn forseti gegn vilja meiri hluta kjósenda og að kveðið verði nánar á um framkvæmd forsetakjörs með þessum hætti í almennum lögum. Þá er um þetta m.a. vísað til rökræðukönnunar og umsagna við frumvarpið á undirbúningsstigi sem taldar eru vitna um að almenningur sé vel meðvitaður um þá áhættu núverandi fyrirkomulags að atkvæði dreifist úr hófi og forseti geti verið kjörinn með litlum hluta atkvæða.²³ Er um að ræða sams konar fyrirkomulag við forsetakjör og lagt var til í frumvarpi stjórnlagaráðs og síðari útgáfum þess sem vikið verður að hér á eftir. Tekið skal fram að þegar Feneyjanefndin gaf álit á fyrirleggjandi frumvarpi haustið 2020 gerði það ekki ráð fyrir forgangsröðunaraðferð heldur var þeirri tillögu bætt inn í frumvarpið á síðari stigum.

Aðrar breytingar sem lagðar eru til eru í fyrsta lagi að fjölga meðmælendum forsetaefnis í a.m.k. 2,5% kjósenda með þeim rökum að forsetaframbjóðendur þurfi að njóta ákveðins lágmarksfylgis.²⁴ Í öðru lagi eru tillögur um að breyta hlutfalli meðmælenda úr kjördæmum svo og tímasetningu forsetakjörs og embættistöku og eru þær síðarnefndu gerðar með tilliti til þess hvenær sumarleyfi eru tíðkanleg. Helsta efnislega breyting þessara frumvarpsákvæða er tillaga um að breyta 5. gr. þannig að kjörtímabil forseta Íslands verði lengt í sex ár og áskilið að sami maður geti ekki gegnt embætti forseta lengur en tvö kjörtímabil samfelld, eða alls 12 ár. Vísað er til þess að lenging á kjörtímabili forseta sé eðlileg í ljósi þess að allir forsetar lýðveldisins hafa setið lengur en eitt kjörtímabil. Þá er tekið fram að slík takmörkun tíma forseta í embætti sé algeng í ríkjum með lýðveldisstjórnarform auk þess við vísað er viðhorfa sem komu fram í rökræðukönnun og álit Feneyjanefndarinnar.²⁵

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í frumvarpinu var einnig breytt reglu um meðmælendafjölda með forsetaefni og vísað til ákveðinnar prósentu, en ekki gerðar jafnmiklar kröfur um fjölda eins og í frumvarpinu 2021, heldur aðeins 1% kjósenda. Veigamesta breytingin í frumvarpi stjórnlagaráðs laut að fyrirkomulagi forsetakosninga, þ.e. því markmiði að tryggja að meiri hluti greiddra atkvæða stæði að baki þeim forseta sem næði kjöri, sbr. einnig umfjöllun um frumvarp 2021 hér að framan. Í skýringum var bent á að sú skipan væri einstæð í lýðveldisríkjum að sá frambjóðandi næði kjöri sem flest atkvæði fengi, sem gæti þó verið minni hluti atkvæða væru margir í framboði. Með hinni nýju kosningatilhögun sem fælist í því að forgangsraða frambjóðendum á kjörseðli myndi nákvæmari mynd nást af vilja kjósenda og jafnframt yrði tryggt að sá sem kjörinn væri nyti meirihlutastuðnings.²⁶ Ekki var lagt til í frumvarpinu að breyta lengd kjörtímabils en hins vegar ráðgert að forseti sæti aðeins þrjú kjörtímabil, eða alls 12 ár. Í skýringum var tekið fram að um efnisbreytingu væri að ræða í samræmi við umræður í ráðinu um vilja til að takmarka svokallaða þrásetu í æðstu embættum þjóðarinnar. Sú aðferð að takmarka árafjölda eða kjörtímabil sé gjarnan notuð til að tryggja að endurnýjun eigi sér stað í valdamiklum embættum.²⁷

²³ Greinargerð með frumvarpi 2021, 2. kafli og athugasemdir um 2. gr.

²⁴ Greinargerð með frumvarpi 2021, 2. kafli og athugasemdir um 2. gr.

²⁵ Greinargerð með frumvarpi 2021, 2. kafli og athugasemdir um 2. gr.

²⁶ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 148.

²⁷ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 149.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Í frumvarpinu stóðu óbreyttar framangreindar tillögur stjórnlagaráðs um meðmælendur, fyrirkomulag atkvæðagreiðslu við forsetakjör og hámarksfjölda kjörtímabila í embætti. Hins vegar hafði það nýmæli bæst inn í 83. gr. að gert var ráð fyrir þeim möguleika að forseti gæti orðið varanlega ófær um að gegna starfi af heilsufarsástæðum og þyrfti þá að vera heimilt að kjósa á á ný til embættisins. Er til skýringar þessu vísað til að slíkar heimildir væri að finna í stjórnarskrám ríkja sem skoðaðar væru til samanburðar. Þá var málsgrein bætt við 83. gr. sem fól Hæstarétti það hlutverk að úrskurða um vafamál í þessu sambandi, sem og einnig varðandi 82. gr. (um staðgengil forseta Íslands). Þá var tekið fram að Alþingi þyrfti að krefjast slíks úrskurðar með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða, en í skýringum var tekið fram að það væri til að fyrirbyggja misbeitingu þessarar heimildar.²⁸

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Breytingatillögur stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013 hreyfðu ekki við ákvæðum um forsetakjör og kjörtímabil í frumvarpinu frá 2012 að öðru leyti en því að gerð var krafa um að $\frac{3}{4}$ hluta atkvæða á Alþingi þyrfti til að óska úrskurðar Hæstaréttar sem fyrr var lýst.

Niðurstaða

Af samanburði á ákvæðum hinna fjögurra frumvarpa um forsetakjör og kjörtímabil forseta verður ályktað að þau myndu öll breyta gildandi rétti um þessi málefni en í mismiklum mæli þó. Í frumvarpi 2021 er lagt til að fyrirkomulagi forsetakosninga verði breytt, þ.e. að tekin verði upp forgangsroðunaraðferð við forsetakjör sem er ætlað að tryggja að forseti verði ekki kjörinn nema hann hljóti meiri hluta greiddra atkvæða. Er um að ræða sams konar fyrirkomulag og lagt var til í frumvörpum 2011-2013. Í frumvarpi 2021 eru hins vegar ekki lagðar til breytingar á kjörgengi forseta samkvæmt 4. gr. stjórnarskrárinnar, en í hinum frumvörpunum er kjörgengi breytt þannig að miðað er við kjörgengi til Alþings í stað þess að miða við skilyrði kosningaréttar. Loks ráðgerir frumvarp 2021 engar breytingar á 8. gr. stjórnarskrárinnar um handhafa forsetavalds ólíkt hinum frumvörpunum sem lögðu til að forseti Alþingis yrði staðgengill forseta Íslands.

2.2.3. Ábyrgð forseta og lausn frá embætti (5. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
5. gr. (1. mgr. 11. gr. stjkskr.) Forseti Íslands er ábyrgðarlaus á stjórnarmálefnum sem ráðherra undirritar með honum. [Forseti verður ekki sóttur til refsingar, nema með samþykki Alþingis. Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með	84. gr. Ábyrgð Forseti Íslands verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Forseta má leysa frá embætti áður en kjörtímabili er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi	84. gr. Embættislausn og ábyrgð Forseta má leysa frá embætti áður en kjörtímabili er lokið ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja	85. gr. Embættislausn og ábyrgð Forseta má leysa frá embætti áður en kjörtímabili er lokið ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja

²⁸ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 194.

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
<p>meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna.</p> <p>Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.</p> <p>Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.]</p>	<p>hún hlotið fylgi $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi og gegnir forseti ekki störfum frá því að Alþingi gerir samþykkt sína þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.</p>	<p>mánaða frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi og gegnir forseti ekki störfum frá því að Alþingi gerir samþykkt sína þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.</p> <p>Forseti Íslands ber lagalega ábyrgð á embættisverkum sínum. Um ábyrgð hans vegna embættisbrota skal nánar mælt fyrir í lögum en um missi embættis vegna slíkra brota fer eftir 1. mgr. Forseti Íslands verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis.</p>	<p>mánaða frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi og gegnir forseti ekki störfum frá því að Alþingi gerir samþykkt sína þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.</p> <p>Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga í samræmi við 74. gr.</p> <p>Tuttugu af hundraði kjósenda geta enn fremur krafist þess að forseti verði leystur frá embætti með þjóðaratkvæðagreiðslu. Slík þjóðaratkvæðagreiðsla skal fara fram innan sex mánaða frá því að krafa kemur fram.</p> <p>Forseta má leysa frá embætti brjóti hann af ásetningi gegn stjórnarskránni eða öðrum lögum. Hæstiréttur dæmir slík mál að kröfu $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. Með lögum skal mæla nánar fyrir um fyrirkomulag saksóknar. Heimilt er Hæstarétti að víkja forseta tímabundið úr embætti á meðan málið er til meðferðar. Forseti Íslands verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis.</p>

I. Frumvarp 2021

Aðeins ein breyting er lögð til í 5. gr. frumvarpsins á 11. gr. gildandi stjórnarskrár. Í stað þess að lýsa yfir að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum og sama gildi um þá sem gegna störfum hans, er tekið fram að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarmálefnum *sem ráðherra undirritar með honum*. Í skýringum með ákvæðinu er tekið fram að það ríki víðtæk samstaða um að almenn yfirlýsing stjórnarskrárinnar um ábyrgðarleysi forseta á stjórnarathöfnum samræmist illa grunnrökum lýðveldis og orki jafnvel tvímælis gagnvart skuldbindingum ríkisins á sviði alþjóðlegs refsiréttar. Fræðilega sé ekki hægt að skjóta loku fyrir að forseti kunnir að gerast brotlegur við refsilög eða að hann baki sér skaðabótaskyldu vegna stjórnarathafnar

sem ekki grundvallist á tillögu ráðherra. Því er talin ástæða í þessu ákvæði til að taka af tvímæli um að ábyrgðarleysi forseta einskorðist við málefni sem ráðherra hefur undirritað og borið undir forseta samkvæmt 18. gr. stjórnarskrár og hann staðfest samkvæmt 19. gr. hennar.²⁹

Í frumvarpinu er ekki lagt til að breyta ákvæðum 2. og 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar um lausn forseta frá embætti með ályktun Alþingis og þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfarið.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í 84. gr. þessa frumvarps var sú leið farin að fella með öllu niður ákvæði um ábyrgðarleysi forseta á stjórnarathöfnum og var því tekið fram í skýringum að forseti skyldi ekki njóta nokkurrar formlegrar friðhelgi gagnvart refsilögum og skyldi því aðeins gilda sú sérregla um refsiaþbyrgð að hann yrði ekki saksóttur nema með samþykki Alþingis.³⁰

Hvað snertir reglur um lausn forseta frá embætti, gerði stjórnlagaráð þá einu breytingu frá fyrirmælum 11. gr. gildandi stjórnarskrár að ekki þyrfti að rjúfa þing þegar krafa Alþingis um lausn forseti hlyti ekki samþykki við þjóðaratkvæðagreiðslu. Var til þess vísað í skýringum að þar sem forseti yrði ekki lengur ábyrgðarlaus eins og fyrr var lýst skipti minna máli þótt tilraun Alþingis til að fá hann leystan frá störfum næði ekki fram að ganga, og því ekki þörf á að boða til alþingiskosninga.³¹

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Í frumvarpinu stóð óbreytt ákvæði stjórnlagaráðs um lausn forseta frá embætti með ályktun Alþingis og þjóðaratkvæðagreiðslu. Til viðbótar tillögu stjórnlagaráðs var bætt við 2. mgr. 84. gr. fyrirmælum um að forseti Íslands bæri lagalega ábyrgð á embættisverkum sínum og nánar skyldi mæla fyrir um hana með lögum.

Í skýringum var vísað til þess að við lagatæknilega yfirferð hefði þótt rétt að gera lítils háttar breytingu á tillögu stjórnlagaráðs á þessu ákvæði. Tekið var fram að tillaga ráðsins um afnám lagalegrar ábyrgðar væri veigamikil breyting frá gildandi reglu. Væri rétt að taka skýrt fram í ákvæði að um ábyrgð á embættisbrotum væri að ræða, sú merking hefði í raun falist í tillöggunni eins og hún var sett fram.³²

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd gerði umtalsverðar breytingatillögur á ákvæði um ábyrgð forseta Íslands og lausn frá embætti. Veigamesta tillagan var að auk Alþingis gætu 20% kjósenda krafist þess forseti yrði leystur frá embætti með þjóðaratkvæðagreiðslu. Þá var ákvæði um ábyrgð forseta á embættisverkum endurskrifað frá grunni og vísað til ásetningsbrota. Hæstarétti var falið að dæma mál um brot forseta að kröfu ¾ hluta þingmanna og réttinum veitt heimild til að víkja forseta tímabundið úr embætti. Í skýringum með þessum breytingum í framhaldsnefndarálitum frá meiri hluta nefndarinnar var m.a. vísað til athugasemda Feneyjanefndarinnar um að skýrar þyrftu að koma fram skilyrði lagalegrar ábyrgðar forseta og brottvikningar á þeim grunni og nánari útfærsla þess nýja og flókna kerfis sem gert væri ráð fyrir. Einnig var bent á að orða þyrfti skilyrði ábyrgðar forseta á skýrari hátt og m.a. vísað til

²⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 5. gr.

³⁰ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 151.

³¹ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 151.

³² Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 195.

stjórnarskráa Finnlands og Þýskalands.³³ Tillögur þessar gengu lengst frumvarpanna fjögurra í breytingum á gildandi rétti hvað varðar reglur um ábyrgð forseta og lausn úr embætti.

Niðurstaða

Þegar framangreind frumvörp eru borin saman er ljóst að frumvarp 2021 ráðgerir minnstar breytingar á fyrirmælum stjórnarskrárinnar um ábyrgð forseta og lausn frá embætti. Þá má álykta að frumvarp 2013 setti fram tillögu um víðtækustu og flóknustu breytingarnar sem auk þess hefðu kallað á sérstaka lagasetningu um meðferð mála gegn forseta Íslands fyrir Hæstarétti. Með frumvarpi 2021 er stefnt að efnislegri breytingu á refsíábyrgð forseta, sem virðist þó ekki kalla á aðrar lagabreytingar. Á hinn bóginn er erfitt að sjá hvenær forseti gæti í raun bakað sér refsíábyrgð vegna ákvarðana um stjórnarmálefni, þar sem hann fer samkvæmt gildandi stjórnarskrá ekki einn með neinar framkvæmdarvaldsathafnir, þ.e. án atbeina ráðherra. Má telja mjög ólíklegt að á slíka ábyrgð geti reynt, þótt ekki sé hægt að útiloka það við sérstakar aðstæður.

2.2.4. Samspil valds forseta og ráðherra við meðferð framkvæmdarvalds (6. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
<p>6. gr. (13. gr. stjskr.) [Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt.] Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.</p> <p>[18. gr. Sá ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta.]</p> <p>[19. gr. Undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum]</p>	<p>86. gr. <i>Ráðherrar</i> Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði. Þeir bera hver fyrir sig ábyrgð á málefnum ráðuneyta og stjórnarsýslu sem undir þá heyrir. Geti ráðherra ekki fjallað um mál vegna vanhæfis, fjarveru eða annarra ástæðna felur forsætisráðherra það öðrum ráðherra. Enginn getur gegnt sama ráðherraembætti lengur en átta ár.</p> <p>4. mgr. 87. gr. <i>Ríkistjórn</i> Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.</p>	<p>86. gr. <i>Ráðherrar</i> Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði. Þeir bera hver fyrir sig ábyrgð á málefnum ráðuneyta og stjórnarsýslu sem undir þá heyrir. Geti ráðherra ekki fjallað um mál eða sinnt starfi sínu að öðru leyti vegna vanhæfis eða annarra ástæðna felur forsætisráðherra öðrum ráðherra staðgöngu. Forsætisráðherra ákveður með reglum fyrirkomulag staðgöngu þurfi hann sjálfur að víkja sæti eða geti ekki gegnt störfum tímabundið. Enginn getur gegnt sama ráðherraembætti lengur en átta ár.</p> <p>4. mgr. 87. gr. <i>Ríkistjórn</i> Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.</p>	<p>88. gr. <i>Ráðherrar</i> Óbreytt frá 2012.</p> <p>4. mgr. 89. gr. <i>Ríkistjórn</i> Óbreytt frá 2012.</p>

³³ Þskj. 1111, 415. mál 2012–2013, bls. 79.

I. Frumvarp 2021

Í 6. gr. frumvarpsins eru engar breytingar ráðgerðar á samspili valds á milli forseta Íslands og ráðherra sem birtist í 13., 18. og 19. gr. gildandi stjórnarskrár og byggist á því að ráðherrar framkvæmi vald forseta sem sé þó aðeins formlegt. Ráðherrar eiga þannig frumkvæði að stjórnarathöfnum og gera tillögur um þær til forseta. og geta þær aðeins öðlast gildi með undirritun hans. Í greinargerð er tekið fram að þessi ákvæði verði látin standa efnislega óbreytt í ljósi hins almenna markmiðs frumvarpsins að gæta varfærni, en breytt orðalag þessara greina gæti skapað hættu á ófyrirsjáanlegum breytingum á sambandi forseta við ráðherra í ríkisstjórn.³⁴

Eina breytingin sem 6. gr. leggur til er að *Stjórnarráð Íslands* komi í staðinn fyrir *Ráðuneytið* í 2. mgr. 13. gr., og hafi það aðsetur í Reykjavík. Í skýringum með ákvæðinu kemur fram að úrelt sé að ræða um ráðuneytið í þessu sambandi sem vísi til heimastjórnartímans, en Stjórnarráð Íslands komi þess í stað, sbr. einnig lög nr. 115/2011.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í 86. gr. frumvarps stjórnlagaráðs voru gerðar veigamiklar breytingar á samspili valds milli forseta og ráðherra. Þannig var aflögð sú skipan að forseti væri að formi til æðsti handhafi framkvæmdarvaldsog ráðherra framkvæmdi vald hans. Í skýringum við ákvæðið kom fram að nauðsynlegt væri að skýra til muna ákvæði stjórnarskrár um vald, ábyrgð og verkaskiptingu ráðherra og forseta í samræmi við markmið ráðsins um gegnsæi í stjórnskipaninni. Þá kom fram að með því að lýsa ráðherra æðstu handhafa framkvæmdarvalds, hvern á sínu sviði kæmi fram meginregla með þeirri undantekningu að ríkisstjórn gæti tekið ákvarðanir um mikilvæg eða stefnumarkandi mál og væri í þeim tilvikum æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins.³⁵ Fleiri nýmæli var að finna í þessu ákvæði, þar á meðal um vanhæfi ráðherra, en í skýringum var vísað til fordæma um slíka framkvæmd og að verið væri að stjórnarskrárbinda þá venju sem skapast hefði. Loks var nýmæli um átta ára hámarkstíma til að gegna ráðherraembætti rökstutt með því að með hæfilegri endurnýjun í yfirmannasveit ráðuneyta væri unnið gegn stöðnun og valdþreytu og yrði hún til þess að dreifa valdi, ábyrgð, kunnáttu og reynslu.³⁶

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Ákvæðin stóðu að mestu óbreytt frá frumvarpi 2011. Þær viðbætur voru þó gerðar við 2. mgr. 86. gr. að fjallað var um þá stöðu ef forsætisráðherra þyrfti að víkja sæti eða forfallaðist um hríð og ráðgert að nýr forsætisráðherra gæfi út reglur um fyrirkomulag staðgöngu. Var breytingin gerð til skýringar í ljósi annarra ákvæða sem gerðu ráð fyrir að Alþingi kysi forsætisráðherra.³⁷

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Engu var breytt frá frumvarpi 2012.

Niðurstaða

Af samanburði ákvæða frumvarpanna um samspil valds forseta og ráðherra sést að engar efnisbreytingar eru lagðar til í frumvarpi 2021. Í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011 voru hins vegar lagðar til grundvallarbreytingar á formi og skipulagi í afstöðu ráðherra gagnvart forseta og var

³⁴ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 6. gr.

³⁵ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 158.

³⁶ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 159.

³⁷ Þskj. 510, 415. mál 2012-2013, bls. 204.

þeirri stefnu áfram fylgt í síðari frumvarpsútgáfum 2012 og 2013. Hefðu slíkar breytingar lagt af þá formlegu valdastöðu sem forseti Íslands hefur vegna atbeina hans að stjórnarathöfnum sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Þannig hefðu ákvæði stjórnarskrár um meðferð framkvæmdarvalds orðið skýrari og endurspeglað betur hvar valdið liggur í raun. Ekki verður hins vegar fullýrt að sú breyting ein myndi þýða efnislega breytingu á gildandi stjórnskipun.

2.2.5. Ráðherraábyrgð (7. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
7. gr. (14. gr. stjskr.) Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ríkissaksóknari getur ákært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Um ráðherraábyrgð, svo og rannsókn og dómsmeðferð mála vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra, skal kveðið á í lögum.	95. gr. <i>Ráðherraábyrgð</i> Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann þó ekki ábyrgð á henni. Ábyrgð vegna embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ákveður, að undangenginni könnun, hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra. Nefndin skipar saksóknara sem annast rannsóknina. Hann metur hvort niðurstaða rannsóknarinnar sé nægileg eða líkleg til sakfellingar og gefur þá út ákæru og sækir málið fyrir dómstólum. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.	95. gr. <i>Ráðherraábyrgð.</i> Óbreytt frá 2011.	97. gr. <i>Ráðherraábyrgð.</i> Óbreytt frá 2012.

I. Frumvarp 2021

Í 7. gr. frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á gildandi skipan að ákærvald Alþingis vegna embættisbrota ráðherra verði fært í hendur ríkissaksóknara auk þess sem Landsdóms er ekki getið. Að öðru leyti er almenna löggjafanum falið að ákveða nánar inntak ráðherraábyrgðar og reglur um rannsókn mála og dómsmeðferð. Í skýringum með ákvæðinu er m.a. vísað til ákvæða frumvarpsins um sjálfstæði ríkissaksóknara, en þannig verði eins og kostur er, fyrirbyggt að pólitísk sjónarmið ráði við ákvörðun um útgáfu ákæru gegn ráðherra. Samkvæmt skýringum er einnig ráðgert að Alþingi taki afstöðu til þess með almennum lögum hvort ástæða sé til að

viðhalda Landsdómi, í einni eða annarri mynd, sem sérdómstóli um ráðherraábyrgð eða hvort betur fari á því að fela almennum dómstólum meðferð þessara mála.³⁸

Ákvæðið felur fyrst og fremst í sér að fyrirkomulag um ráðherraábyrgð er fært úr stjórnarskránni í hendur almenna löggjafans, en eina skýra efnisbreytingin er sú að Alþingi fer ekki lengur með ákærvald. Þannig er að vissu leyti skilin eftir eyða um fyrirkomulagið og um leið óvissa um hvaða reglur gildi eða eigi að gilda um inntak ráðherraábyrgðar og saksókn fyrir embættisbrot. Í skýringum er tekið fram að tekið hafi verið tillit til ábendinga Feneyjanefndarinnar um að fyrri útgáfa frumvarpsins gerði ráð fyrir of miklu framsali valds til Alþingis hvað þetta varðar.³⁹

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Reglum um ráðherraábyrgð og saksókn ráðherra var breytt margvíslega í 95. gr. frumvarps stjórnlagaráðs. Þar var einnig gert ráð fyrir að Landsdómur yrði lagður niður. Bætt var við nýmælum um efnislegt inntak ráðherraábyrgðar, að ráðherra gæti bókað andstöðu gegn ákvörðun ríkisstjórnar og bæri þá ekki ábyrgð. Ítarleg fyrirmæli voru í ákvæðinu um aðdraganda að málshöfðun gegn ráðherra fyrir almennum dómstólum þar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis var falið skilgreint hlutverk, svo sem að ákveða að hefja rannsókn og skipa saksóknara til að annast hana, en sá myndi jafnframt ákveða hvort ákæra yrði gefin út.

Í skýringum með þessu frumvarpsákvæði var bent á mikilvægi þess að ákvæði stjórnarskrár um ráðherraábyrgð væru skýr og ótvíræð og að þau kvæðu á um hlutlæga, réttláta og sanngjarna málsmeðferð. Í ljósi þess hve pólitískt viðkvæm ráðherraábyrgðarmál væru þyrfti einnig að líta til þess að aðild stjórnmalamanna að undirbúningi og framgangi slíkra mála væri afmörkuð eins og kostur væri. Vísað var til fyrirmýnda að þessari málsmeðferð, m.a. til finnsku stjórnarskrárinnar svo og danskra reglna um rannsókn á ætluðum embættisbrotum ráðherra. Loks var útskýrt það nýmæli að ráðherrar bæru sameiginlega lagalega ábyrgð á sameiginlegri ákvörðun ríkisstjórnar sem hún tæki sem fjölskipað stjórnvald, nema þeir bókuðu andstöðu.⁴⁰

Tillögur stjórnlagaráðs um ráðherraábyrgð fólu samkvæmt framangreindu í sér allmiklar efnisbreytingar á gildandi reglum um efnið, einkum með því að skilgreina skýrari aðdraganda að málshöfðun og með skýrari reglum um aðkomu þingsins, auk þess sem sakamálarannsókn færi fram áður en saksóknari tæki ákvörðun um ákæru.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Ákvæði 95. gr. frumvarpsins stóð efnislega óbreytt frá frumvarpinu 2011.

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Ákvæði 95. gr. færðist í 97. gr. en stóð efnislega óbreytt frá frumvarpinu 2011.

Niðurstaða

Af samanburði á tillögum um ráðherraábyrgð í frumvarpi 2021 annars vegar og frumvarpi stjórnlagaráðs 2011 og síðari útgáfum þess hins vegar, verður ályktað að í fyrirnefnda frumvarpinu felist sú eina breyting að ákærvald verði ekki lengur í hendi Alþingi, en um annað ríki í raun óvissa þar sem almenna löggjafanum er falið að setja reglur um efnið. Í frumvarpi 2011 eru breytingar meira afgerandi, en um leið skýrari og fyrirsjáanlegri. Verður almennt að

³⁸ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 7. gr.

³⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 7. gr.

⁴⁰ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 175.

telja heppilegra að hvaða leið sem farin verður, ættu fyrirmæli um lykilatekni tengd inntaki ráðherraábyrgðar, ákærvalds og málsmeðferð að koma fram í sjálfri stjórnarskránni.

2.2.6. Myndun ríkisstjórna, þingræðisreglan og starfsstjórn (8. og 13. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
<p>8. gr. (15. gr. stjskr.) Forseti ákveður, án tillögu ráðherra, hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Hann skipar forsætisráðherra og aðra ráðherra í ríkisstjórn og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.</p> <p>Ríkisstjórn og einstakir ráðherrar skulu njóta stuðnings eða hlutleysis meiri hluta Alþingis. Forseta er heimilt að óska eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð.</p>	<p>90. gr. <i>Stjórnarmyndun.</i> Alþingi kýs forsætisráðherra. Eftir að hafa ráðfært sig við þingflokka og þingmenn gerir forseti Íslands tillögu til þingsins um forsætisráðherra. Er hann rétt kjörinn ef meiri hluti þingmanna samþykkir tillögunna. Að öðrum kosti gerir forseti Íslands nýja tillögu með sama hætti. Verði sú tillaga ekki samþykkt fer fram kosning í þinginu milli þeirra sem fram eru boðnir af þingmönnum, þingflokkum eða forseta Íslands. Sá er flest atkvæði hlýtur er rétt kjörinn forsætisráðherra.</p> <p>Hafi forsætisráðherra ekki verið kjörinn innan tíu vikna skal Alþingi rofið og boðað til nýrra kosninga.</p> <p>Forsætisráðherra ákveður skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim, en ráðherrar skulu ekki vera fleiri en tíu.</p> <p>Forseti Íslands skipar forsætisráðherra í embætti. Forseti veitir forsætisráðherra lausn frá embætti eftir alþingiskosningar, ef vantraust er samþykkt á hann á Alþingi, eða ef ráðherrann óskar þess.</p> <p>Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn.</p> <p>Ráðherrar undirrita eiðstaf að stjórnarskránni</p>	<p>90. gr. <i>Stjórnarmyndun.</i> 1., 2., 4. og 6. mgr. Óbreytt frá 2011.</p> <p>Hafi nýr forsætisráðherra ekki verið kjörinn innan tíu vikna frá því að forsætisráðherra fær lausn frá embætti skal forseti rjúfa Alþingi og boða til nýrra kosninga í samræmi við 73. gr.</p> <p>Forseti Íslands skipar forsætisráðherra í embætti. Forsætisráðherra skal samhliða skipa aðra ráðherra í embætti.</p> <p>Forseti veitir forsætisráðherra lausn frá embætti eftir alþingiskosningar ef vantraust er samþykkt á hann á Alþingi eða ef ráðherrann óskar þess.</p> <p>Forsætisráðherra veitir öðrum ráðherrum lausn</p>	<p>92. gr. <i>Stjórnarmyndun.</i> Óbreytt frá 2012.</p>

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
<p>13. gr. (ný 23. gr. stjskr.) Enginn ráðherra getur setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um vantraust á hann.</p> <p>Samþykki Alþingi vantraust á forsætisráðherra skal hann biðjast lausnar fyrir sig og ríkisstjórn sína. Ríkisstjórn forsætisráðherra, sem beðist hefur lausnar, skal sitja áfram sem starfsstjórn þar til ný stjórn hefur verið skipuð, en ráðherrar í starfsstjórn skulu aðeins taka þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru.</p>	<p>Þegar þeir taka við embætti.</p> <p>91. gr. <i>Vantraust</i> Leggja má fram á Alþingi tillögu um vantraust á ráðherra. Í tillögu um vantraust á forsætisráðherra skal felast tillaga um eftirmann hans. Ráðherra er veitt lausn úr embætti ef meiri hluti þingmanna samþykkir tillögu um vantraust á hann. Ríkisstjórn er veitt lausn ef meiri hluti þingmanna samþykkir tillögu um vantraust á forsætisráðherra.</p> <p>92. gr. <i>Starfsstjórn.</i> Eftir að forsætisráðherra hefur verið veitt lausn ásamt ríkisstjórn sinni situr hún áfram sem starfsstjórn uns ný ríkisstjórn er skipuð. Sama gildir ef þing er rofið. Ráðherrar í starfsstjórn taka aðeins þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til rækslu starfa þeirra.</p>	<p>og skipar í þeirra stað.</p> <p>91. gr. <i>Vantraust</i> Óbreytt frá 2011.</p> <p>92. gr. <i>Starfsstjórn.</i> Óbreytt frá 2011.</p>	<p>93. gr. <i>Vantraust og traustsyfirlýsing</i> 1. og 2. mgr. Óbreytt frá 2012.</p> <p>Forsætisráðherra getur krafist traustsyfirlýsingar Alþingis. Fáir hann ekki slíka yfirlýsingu frá meiri hluta þingmanna verður Alþingi að kjósa nýjan forsætisráðherra innan 30 daga eftir reglum 92. gr. eða samþykkja traustsyfirlýsingu gagnvart starfandi forsætisráðherra, að öðrum kosti skal forseti Íslands rjúfa Alþingi og boða til nýrra kosninga í samræmi við 74. gr. Forsætisráðherra er heimilt að tengja traustsyfirlýsinguna við samþykkt tiltekens lagafrumvarps eða annarrar tillögu til Alþingis.</p> <p>Að minnsta kosti tveir sólarhringar verða að líða milli kröfu um traustsyfirlýsingu og atkvæðagreiðslu um hana.</p> <p>94. gr. <i>Starfsstjórn.</i> Óbreytt frá 2012.</p>

I. Frumvarp 2021

Í 8. og 13. gr. frumvarpsins eru lögð til nýmæli sem miða að því að binda í stjórnarskrá reglur um myndun ríkisstjórna, þingræðisregluna svo og framkvæmd hennar, bæði í tengslum við myndun ríkisstjórna, áhrif vantrauststillögu og stöðu starfsstjórna. Þessar reglur koma ekki fram í gildandi stjórnarskrá berum orðum en eru taldar óskráðar grundvallarreglur í stjórnskipuninni. Þingræðisreglan var þó skráð skýrum stöfum í lög nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Einnig koma fram í 8. gr. skýr fyrirmæli um myndun ríkisstjórnar sem ekki er nefnd í 15. gr. gildandi stjórnarskrár, sem tiltekur að forseti skipi ráðherra. Þá er nýmæli í 2. mgr. 8. gr. að forseta sé heimilt að óska eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð. Í 13. gr. er loks fjallað um afleiðingar þess að Alþingi samþykki tillögu um vantraust á einstaka ráðherra eða ríkisstjórn, og kveðið á um hlutverk starfsstjórna.

Í skýringum við 8. gr. er ákvæðið sagt vera í samræmi við áralanga framkvæmd forseta við veitingu umboðs til ríkisstjórnarmyndunar og er ekki talin ástæða til að binda hendur forseta við veitingu umboðs til myndunar ríkisstjórnar eða setja honum berum orðum nánari viðmið til leiðsagnar. Þá er tekið fram að farið hafi verið yfir sjónarmið um svokallaða „jákvæða þingræðishefð“ eins og stjórnlagaráð hafi lagt til að sænskri og finnskri fyrirmynd, en í ljósi þess að gildandi framkvæmd þingræðis hafi ekki valdið vandkvæðum sé slík breyting ekki aðkallandi. Til að koma til móts við slík sjónarmið er þó gerð tillaga um að forseti geti óskað yfirlýsingar Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð, sem væntanlega yrði þó aðeins beitt við mjög sérstakar aðstæður.⁴¹

Í skýringum við 13. gr. frumvarpsins er einnig vísað til gildandi framkvæmdar og í fyrirmælum um starfsstjórnir er lagt til að hlutverk þeirra verði afmarkað með skýrari hætti, en jafnframt tekið fram að forseti gæti meiri varfærni við staðfestingu ráðstafana sem stafa frá ráðherra í starfsstjórn en þegar um er að ræða ráðherra í ríkisstjórn með þingræðislegt umboð.⁴² Tekið er fram að ekki hafi verið talin þörf á að setja sérreglur um eftirfarandi ógildingu ráðstafana ráðherra í starfsstjórn, svo sem rætt hafi verið um í álitum Feneyjanefndarinnar.⁴³

Áhrif þessara nýju ákvæða yrðu fyrst og fremst þau að birta á skýran hátt þær reglur sem gilt hafa um þessi efni um langt skeið og þau eru þannig til þess fallin að gera stjórnarskrána gegnsærri og aðgengilegri. Það nýmæli að forseti óski eftir yfirlýsingu Alþingi getur hugsanlega leitt til breytinga á framkvæmdinni um myndun ríkisstjórna en ekki er hægt að slá föstu hvort hvort eða hvernig forseti beiti þeirri heimild. Þótt aðkoma forseta að skipun ríkisstjórnar yrði þannig meiri, verður ekki ályktað völd hans aukist heldur frekar að verið sé að skerpa á þýðingu þingræðisreglunnar.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Fyrirmæli 90. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs um stjórnarmyndun fólu í sér ýmsar grundvallarbreytingar á gildandi framkvæmd um þingræði og myndun ríkisstjórna. Verða þær helstu dregnar saman. *Í fyrsta lagi* var lagt til að taka upp jákvæða þingræðishefð með því að Alþingi kysi forsætisráðherra. *Í öðru lagi* var forseta Íslands veitt sérstakt hlutverk í málsmeðferð um kosningu forsætisráðherra. *Í þriðja lagi* var mælt fyrir um skyldu til að rjúfa þing hefði forsætisráðherra ekki verið kjörinn innan tíu vikna. *Í fjórða lagi* var sett hámark á fjölda ráðherra í ríkisstjórn þannig að þeir yrðu ekki fleiri en tíu. *Í fimmta lagi* var skipunarvald forseta gagnvart öðrum ráðherrum en forsætisráðherra fellt niður og fært á hendur þess síðarnefnda. *Í sjötta lagi* bættist við regla um að ráðherrar undirrituðu eiðstaf að stjórnarskránni þegar þeir tækju við embætti. Ákvæði frumvarpsins í 91. gr. um vantraust og 92. gr. um starfsstjórn voru að miklu leyti lögfesting á gildandi framkvæmd, en þó var að finna þá nýbreytni í 1. mgr. 91. gr. að í tillögu um vantraust á forsætisráðherra skyldi felast tillaga um eftirmann hans.

Í skýringum með 90. gr. var vísað til þess markmiðs að gera ákvæði um stjórnarmyndun bæði skýrt aflestrar og nákvæmt en í almennum athugasemdum kom einnig fram það markmið að einfalda ferla og verklag til að auka skilvirkni og líta til erlendra fyrirmýnda.⁴⁴ Í ákvæði um stjórnarmyndun var einkum horft til finnsku, þýsku og sænsku stjórnarskrárinnar, en ákveðið

⁴¹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 8. gr.

⁴² Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 13. gr.

⁴³ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 13. gr.

⁴⁴ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 152.

að víkja frá því fyrirkomulagi neikvæðrar þingræðisreglu sem gilt hefur hér á landi, í Danmörku og í Noregi. Talið var meðal kosta þess að þingið kysi forsætisráðherra, að þannig væri þingræðisreglan formgerð, fremur væri hægt að krefja stjórnmalaleiðtoga fyrirfram um afstöðu til stjórnarmyndunar fyrir kosningar, og fyrirkomulag og leikreglur skýrar og þekktar fyrirfram. Þá var talið fara vel á því að forseti hefði hlutverki að gegna við stjórnarmyndun, þótt nokkuð frábrugðið væri. Einnig var lýst nánar ferli við kosningu næðist ekki meirihlutastuðningur við fyrstu tillögu um forsætisráðherra og að forseti skyldi þá leggja fram nýja tillögu.⁴⁵

Telja verður að ákvæðin í frumvarpi stjórnlagaráðs um þingræðisregluna, nýskipan við myndun ríkisstjórna og hámarkstíma sem Alþingi hefur til að kjósa forsætisráðherra feli í sér verulegar breytingar á gildandi framkvæmd, bæði í lagalegu og stjórnmalalegu tilliti. Erfitt er að fullyrða nákvæmlega hver yrðu áhrif slíkra breytinga, m.a. á valdastöðu forseta Íslands í hinu nýja hlutverki sínu og aðkomu að kosningu Alþingis. Eins gæti málsmeðferðin við kosningu forsætisráðherra reynst nokkuð flóknara ferli við myndun ríkisstjórna en sú tilhögun sem nú gildir.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Í frumvarpinu stóðu í 90 gr. efnislega óbreyttar tillögur frumvarps 2011 um stjórnarmyndun sem lýst var að ofan. Orðalagi í 3. mgr. var breytt lítillega til að ljóst væri að forseti skyldi rjúfa Alþingi, drægist að kjósa nýjan forsætisráðherra. Þá var sett skýrara orðalag í 5. mgr. um að forsætisráðherra skyldi samhliða eigin skipan, skipa aðra ráðherra í embætti enda yrði talið ófullnægjandi með hliðsjón af stjórnskipuninni að önnur ráðherraembætti stæðu ómönnuð.⁴⁶

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Ákvæði 90. gr. um stjórnarmyndun færðust í 92. gr. en tóku engum breytingum. Það sama gildi um ákvæðið um starfsstjórn sem fluttist í 94. gr. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd gerði hins vegar nokkrar breytingar á ákvæði um vantraust í 93. gr. frumvarpsins, þar sem við bættust tvær málsgreinar um heimildir forsætisráðherra til að krefjast traustsyfirlýsingar frá Alþingi og málsmeðferð slíkrar yfirlýsingar.

Í skýringum með ákvæðinu í nefndaráli er lýst því markmiði traustsyfirlýsingar að styrkja forystuhlutverk forsætisráðherra í þágu þeirrar meginhugsunar frumvarpsins að þingið eigi að jafnaði að starfa út kjörtímabilið enda geti tíðar kosningar í sjálfu sér stuðlað að óstöðugleika. Meiri hlutinn lagði því til breytingar á 91. gr. sem fólu í sér að forsætisráðherra gæti farið fram á traustsyfirlýsingu þingsins en fengist hún ekki skyldi rjúfa þing og boða til nýrra kosninga. Ákvæðið var talið stuðla að stöðugleika og styrkingu á stöðu framkvæmdarvaldsins gagnvart Alþingi.⁴⁷

Niðurstaða

Af samanburði fyrirbyggjandi frumvarps við frumvarp stjórnlagaráðs og síðari útgáfur þess, hvað varðar þingræðisregluna og framkvæmd hennar, má ráða að breytingar samkvæmt því fyrstnefnda eru mun veigaminni og stefna fyrst og fremst að því að binda gildandi framkvæmd í stjórnarskrá. Tillögur stjórnlagaráðs og síðari frumvarpa um efnið fela hins vegar í sér róttækar breytingar á samspili pólitískra stofnana stjórnskipunarinnar og ekki fyllilega ljóst hvaða áhrif þær muni hafa, þar á meðal á stjórnskipulega stöðu og pólitískt hlutverk forseta Íslands.

⁴⁵ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 167.

⁴⁶ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 215.

⁴⁷ Þskj. 1111, 415. mál 2012–2013, bls. 81.

2.2.7. Ríkisráð og ríkisstjórnarfundir (9. og 10. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
<p>9. gr. (16. gr. stjskr) [Forseti lýðveldisins og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti.] Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir, þar á meðal þjóðréttarsamninga sem horfa til breytinga á landslögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir, skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.</p> <p>10. gr. (17. gr. stjskr.) Ríkisstjórnarfundir skal halda um nýmæli í lögum, tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um stefnumál ríkisstjórnarinnar. Einnig skal halda ríkisstjórnarfund ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar forsætisráðherra. Hann hefur umsjón með störfum og stefnu ríkisstjórnar og samhæfir aðgerðir ráðherra ef á þarf að halda.</p>	<p>Ekkert ákvæði um ríkisráð.</p> <p>87. gr.(1.-3. mgr.) <i>Ríkisstjórn.</i> Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfunda, stýrir þeim og hefur yfirumsjón með störfum ráðherra. Ríkisstjórnarfundir skal halda um frumvörp og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um störf og stefnumál ríkisstjórnarinnar. Þá skal halda ríkisstjórnarfund ef ráðherra óskar þess. Ríkisstjórn tekur ákvarðanir sameiginlega um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Meiri hluti ráðherra þarf að vera á fundi þegar slíkar ákvarðanir eru teknar.</p>	<p>Ekkert ákvæði um ríkisráð.</p> <p>87. gr. <i>Ríkisstjórn.</i> Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfunda, stýrir þeim og samhæfir störf ráðherra. (2. og 3. mgr. óbreyttar frá 2011.)</p>	<p>87. gr. <i>Ríkisráð</i> Forseti Íslands og ráðherrar skipa ríkisráð og hefur forseti þar forsæti. Tilgangur ríkisráðs er að stuðla að því að forseti sé upplýstur um stefnu ríkisstjórnar, þar á meðal í utanríkismálum, og að meðferð framkvæmdarvalds sé samræmd.</p> <p>89. gr. <i>Ríkisstjórn</i> Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra ber ábyrgð á því að stefna ríkisstjórnar sé samræmd. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfunda, stýrir þeim og samhæfir störf ráðherra. (2. og 3. mgr. óbreyttar frá 2012.)</p>

I. Frumvarp 2021

Í 9. og 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á gildandi ákvæðum stjórnarskrárinnar í 16. gr. um ríkisráð og 17. gr. um ríkisstjórnarfundir. Ekki er gert ráð fyrir neinum breytingum á stöðu og hlutverki ríkisráðs sem formlegum vettvangi fyrir forseta til að staðfesta stjórnarráðstafanir ráðherra (oftast nær endurstaðfesta).⁴⁸ Í talningu stjórnarráðstafana bætast við nánar tilteknir þjóðréttarsamningar. Er engin efnisbreyting fólgin í ákvæðinu.

⁴⁸ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 9. gr.

Í 10. gr. eru hins vegar lagðar til margvíslegar breytingar á 17. gr. stjórnarskrárinnar. Í fyrsta lagi er þar rætt um ríkisstjórnarfundi eins og tíðkanlegt er, en ekki ráðherrafundi. Lýst er samhæfingarhlutverki forsætisráðherra gagnvart ráðherrum í ríkisstjórn. Þá kemur skýrt fram sá tilgangur ríkisstjórnarfunda að vera pólitískur samráðsvettvangur. Í skýringum kemur fram að ekki séu lagðar til grundvallarbreytingar á stöðu ríkisstjórnar, svo sem að hún verði fjölskipað stjórnvald og taki ákvarðanir sem slík, eins og tíðkast samkvæmt stjórnskipun ýmissa ríkja. Á hinn bóginn er á það bent að unnt sé að vinna að því markmiði með ýmsum hætti að styrkja samhæfingu innan ríkisstjórnar, auka sameiginlega pólitíska ábyrgð ráðherra og styrkja ásýnd ríkisstjórnarinnar sem einnar heildar án þess að gerð sé slík grundvallarbreyting á stjórnskipulegum grundvelli ríkisstjórnar.⁴⁹

Nýtt ákvæði um ríkisstjórnarfundi myndi fyrst og fremst binda í stjórnarskrá viðtekna framkvæmd og gildandi lagareglur um ríkisstjórnarfundi og auka jafnframt gagnsæi í stjórnskipunarreglum um efnið.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í almennum athugasemdum um IV. kafla frumvarpsins um forseta Íslands var fjallað um ákvæði sem talin voru óþörf samkvæmt heildarmynd frumvarpsins. Þar á meðal var talin 16. gr. gildandi stjórnarskrár um ríkisráð og tekið fram að stjórnlagaráð teldi það úrelta stofnun og hlutverki þess væri fundinn annar staður í öðrum ákvæðum frumvarpsins.⁵⁰

Af slíkri breytingu myndi fyrst og fremst leiða að hinn formlegi vettvangur sem ríkisráð er til að staðfesta ýmsar ákvarðanir ráðherra yrði ekki lengur til staðar. Það myndi draga úr formlegu valdi forseta Íslands en efnisleg þýðing þess fyrir störf ráðherra yrði þó lítil sem engin.

Í 87. gr. frumvarps stjórnlagaráðs kom fram áþekk lýsing og í frumvarpi 2021 um tilgang ríkisstjórnarfunda og hlutverk forsætisráðherra, en efnisleg breyting var lögð til í 3. mgr. þess efnis að ríkisstjórn gæti tekið ákvarðanir sameiginlega um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni sem fjölskipað stjórnvald samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Meiri hluti ráðherra þyrfti að vera á fundi til að taka slíka ákvörðun. Í skýringum með frumvarpinu var nánar lýst hvaða mál myndu falla undir þennan flokk, en þau yrðu í minni hluta þeirra mála sem ætti að ræða á ríkisstjórnarfundum.⁵¹

Þessi tillaga myndi fela í sér breytingu á gildandi rétti um endurskilgreiningu á stöðu og hlutverki ríkisstjórnar og ráðherraábyrgð og kallaði á ýmsar lagabreytingar, þar á meðal á lögum um Stjórnarráð Íslands.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Frumvarpið var óbreytt frá frumvarpi 2011 hvað varðar ríkisráð, en tekið var fram í V. kafla greinargerðar um meginefni frumvarpsins að ekki væri gert ráð fyrir að forseti sæti ásamt ráðherrum í ríkisráði eins og kveðið er á um í gildandi stjórnarskrá. Því væri ríkisráð lagt niður sem stofnun í íslenski stjórnskipun.⁵²

Tillaga frumvarpsins um ríkisstjórnarfundi var einnig óbreytt að mestu leyti frá 87. gr. frumvarps 2012, að því frátöldu að í 1. mgr. var rætt um það hlutverk forsætisráðherra að samhæfa störf ráðherra í stað þess að hafa yfirumsjón með þeim.

⁴⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 10. gr.

⁵⁰ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 146 og 156.

⁵¹ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 62.

⁵² Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 33.

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd var á öðru máli um þýðingu ríkisráðs og bætti við nýju ákvæði um ráðið og hlutverk þess í 87. gr. frumvarpsins. Í nefndaráli meiri hlutans var tekið fram að rök standi til þess að áfram verði fyrir hendi formlegur samráðsvettvangur forseta og ríkisstjórnar. Þannig mætti stuðla að því að forseti væri upplýstur um stefnu ríkisstjórnar, þar á meðal í utanríkismálum, og að meðferð framkvæmdarvalds væri samræmd.⁵³

Myndi breyting af þessum toga undirstrika að þótt fundir ríkisráðs væru einkum formlegar samkomur eins og í framkvæmd gildandi stjórnarskrár hefðu þeir einnig þýðingu sem samráðsvettvangur við forseta Íslands í ýmsum málum. Um það hvort forseta sé ætlað að hafa einhver áhrif í slíku samráði er ekki hægt að draga neinar ályktanir.

Ákvæði um ríkisstjórnarfundi og forsætisráðherra færðist óbreytt í 89. gr. frumvarps 2013 úr frumvarpi 2012 að því frátöldu að í 1. mgr. bættist við tilvísun til þess að forsætisráðherra bæri ábyrgð á því að stefna ríkisstjórnar væri samræmd. Sagði um það í skýringum í nefndaráli að þannig væri hnykkt á forystuhlutverki forsætisráðherra.⁵⁴

Niðurstaða

Nokkur munur er á fyrirliggjandi frumvarpi annars vegar og frumvarpi stjórnlagaráðs og síðari frumvarpsútgáfum hins vegar, hvað varðar ríkisráð og ríkisstjórnarfundi. Þannig binda ákvæði fyrstnefnda frumvarpsins í stjórnarskrá þá framkvæmd sem þegar gildir um efnið, án þess að breyta neinum efnisatriðum, en því markmiði er náð að gera stjórnarskrána skýrari og skiljanlegri. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011 og síðari útgáfur þess gera ráð fyrir efnislegum breytingum á hlutverki ríkisstjórnar til ákvörðunartöku sem myndi kalla á nokkuð ítarlegri útfærslu í almennum lögum. Er örðugt að meta hversu víðtækar afleiðingarnar yrðu.

2.2.8. Skipun embættismanna (11. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
11. gr. (20. gr. stjkskr.) Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld veita þau embætti er lög mæla. Engan má skipa embættismann, nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Krefja má embættismann um eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni. Með lögum skal að öðru leyti mæla fyrir um réttindi og skyldur embættismanna ríkisins og starfsgengisskilyrði þeirra. Þar skal komið á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við	96. gr. <i>Skipun embættismanna.</i> Ráðherrar og önnur stjórnvöld veita þau embætti sem lög mæla. Hæfni og málefnaleg sjónarmið skulu ráða við skipun í embætti. Þegar ráðherra skipar í embætti dómara og ríkissaksóknara skal skipun borin undir forseta Íslands til staðfestingar. Synji forseti skipun staðfestingar þarf Alþingi að samþykkja skipunina með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða til að hún taki gildi.	96. gr. <i>Skipun embættismanna</i> Óbreytt frá 2011.	98. gr. <i>Skipun embættismanna</i> 1. og 2. mgr. óbreytt frá 2012. Þegar ráðherra skipar í embætti dómara og ríkissaksóknara skal skipun borin undir forseta Íslands til staðfestingar. Áður en tillaga er borin upp við forseta skal ráðherra afla umsagnar sjálfstæðrar hæfnisnefndar. Um skipan nefndar og störf skal mælt nánar fyrir í

⁵³ Þskj. 1111, 415. mál 2012–2013, bls. 80.

⁵⁴ Þskj. 1111, 415. mál 2012–2013, bls. 81.

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
veitingu embætta og starfslok embættismanna. Með lögum má undanskilja ákveðna embættismannaflokka auk embættismanna þeirra, sem taldir eru í 61. gr.	Ráðherra skipar í önnur æðstu embætti, eins og þau eru skilgreind í lögum, að fenginni tillögu sjálfstæðrar nefndar. Velji ráðherra ekki í slíkt embætti einn þeirra sem nefndin telur hæfasta er skipun háð samþykki Alþingis með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða. Forseti Íslands skipar formann nefndarinnar. Um nánari skipan hennar og störf skal mælt fyrir í lögum. Í lögum má kveða á um að í tiltekin embætti megi einungis skipa íslenska ríkisborgara. Krefja má embættismann um eiðstaf að stjórnarskránni.		lögum. Ráðherra skipar í önnur æðstu embætti, eins og þau eru skilgreind í lögum, en áður skal hann afla umsagnar sjálfstæðrar nefndar. Velji ráðherra ekki í slíkt embætti einn þeirra sem nefndin telur hæfastan er skipun háð samþykki Alþingis með $\frac{3}{5}$ hlutum atkvæða. 5. og 6. mgr. óbreytt frá 2012.

I. Frumvarp 2021

Í 11. gr. frumvarpsins eru ráðgerðar nokkrar breytingar frá 20. gr. gildandi stjórnarskrár sem fjallar um skipun og stöðu embættismanna ríkisins. Í 1. mgr. er stefnt að því að binda í stjórnarskrá gildandi framkvæmd þar sem skipunarvald forseta er undantekning, en langflestir embættismenn eru skipaðir af ráðherra eða öðrum stjórnvöldum. Í 2. mgr. er tekið upp nær óbreytt hliðstætt ákvæði um ríkisborgararétt og drengskaparheit. Ný efnisregla kemur fram í 3. mgr. þar sem kveðið er á um að með lögum skuli koma á skipan er tryggi að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embætta og starfslok embættismanna. Þá stendur óbreytt heimild í 5. mgr. til að undanskilja með lögum ákveðna flokka embættismanna auk þeirra sem taldir eru í 61. gr. stjórnarskrár, þ.e. dómara sem falla utan efnis frumvarpsins.

Í skýringum er lýst því markmiði að samræma ákvæðið þeirri þróun er orðið hefur á lagareglum um embættismenn ríkisins og vaxandi kröfum almennings um faglega málsmeðferð við skipun í embætti. Þá feli fyrirhæfi um hæfni og málefnaleg sjónarmið við skipun embættismanna í sér að tryggja beri þau með almennum lögum, t.d. með áskilnaði um auglýsingu um laus embætti og ferli sem feli í sér faglegt mat á hæfni umsækjenda. Þá er tekið fram að sú grein sækir einkum fyrirmynd til frumvarps stjórnlagaráðs frá 2011.⁵⁵

Næði breyting þessi fram að ganga yrði stjórnarskrárákvæði um embættismenn fært til nútímahorfs auk þess sem festar yrðu með skýrari hætti í almenn lög leiðir til að tryggja að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun embættismanna.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í nýju ákvæði um skipun embættismanna í 96. gr. frumvarps stjórnlagaráðs voru lagðar til margvíslegar breytingar á gildandi ákvæði 20. gr. stjórnarskrárinnar um efnid. Í 1. og 2. mgr.

⁵⁵ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 11. gr.

var skipunarvald forseta fellt út og ráðherrum og öðrum stjórnvöldum falið að skipa embættismenn auk þess sem mælt var fyrir um að hæfni og málefnaleg sjónarmið skyldu ráða við skipun.

Veigamestu nýmælin komu fram í 3. mgr. ákvæðisins sem lýstu nýju ferli við skipun dómara og ríkissaksóknara, þar sem forseti skyldi staðfesta skipun en ef hann synjaði þyrfti Alþingi að samþykkja hana með auknum meiri hluta. Eins var það nýmæli lagt til í 4. mgr. að færi ráðherra ekki að tillögum sjálfstæðrar nefndar við val á hæfasta umsækjanda um önnur æðstu embætti sem skilgreind væru með lögum, væri skipun háð samþykki aukins meiri hluta á Alþingi. Loks var forseta falið það hlutverk í 5. mgr. að skipa formann fyrrgreindrar nefndar.

Í skýringum með 96. gr. frumvarpsins var vísað til mikillar umræðu í stjórnlagaráði um mikilvægi þess að tryggja að fagmennska og hæfni réði við veitingu embætta á vegum stjórnvalda. Vildi ráðið kveða skýrt að orði um þetta og sporna þannig við því að handhafar framkvæmdarvalds réðu sér handgengið fólk að geðþótta í embætti innan stjórnslunnar.⁵⁶ Umsækjendur ætti að velja og meta með faglegum hætti og það mat ætti að ráða við skipun. Auk þess væri ástæða til að gera sérstaklega ríkar kröfur til skipunarferlis í dómaraembætti og embætti ríkissaksóknara og hefði forseti öryggishlutverki að gegna við staðfestingu skipunar þeirra embættismanna til að tryggja að farið væri að lögum og að hæfni og málefnaleg sjónarmið réðu ákvörðuninni. Um aðkomu Alþingis að skipun ráðherra á öðrum embættismönnum komu fram þær skýringar að stjórnarandstaða hefði þannig möguleika á að spyrna við fótum teldi hún skipun í embætti ófaglega eða í andstöðu við meginreglu um að hæfni og málefnaleg sjónarmið.⁵⁷ Loks var í skýringunum að finna ítarlega umfjöllun um þá tillögu að stjórnarskrárbinda sérstaka nefnd embættisveitinga og fjallað um markmið hennar og starfshætti. Vald forseta til að skipa formann slíkrar nefndar væri persónulegt og án tillögu frá ráðherra, en í þeim efnum bæri honum að fylgja reglum um hæfni og málefnaleg sjónarmið.⁵⁸

Áhrif nýs stjórnarskrárákvæðis af þessum toga á skipun embættismanna yrðu víðtækar enda um grundvallarbreytingar að ræða hvað snertir skipun dómara og æðstu embættismanna. og lagt til að því verði dreift á hendur nokkurra stofnana í stjórnskipuninni Auk þess er forseta veitt nýtt og þýðingarmikið vald til að hafa eftirlit með faglegum vinnubrögðum bæði ráðherra og Alþingis. Breytingarnar myndu kalla á breytingar á lögum um starfsmannamálefni ríkisins og lögum um dómstóla. Þá þyrfti að útfæra aðkomu forseta Íslands að skipunarferlinu með lagabreytingum. Tillögurnar fela í sér óvissu um hvar ábyrgð á skipun dómara og æðstu embættismanna liggur. Þrátt fyrir það markmið ákvæðisins að fyrirbyggja misnotkun ráðherra á pólitísku valdi við skipun embættismanna, gæti þessi skipan snúist upp í andhverfu sína og aukið mjög pólitísk áhrif á skipun dómara og æðstu embættismanna, með því að færa málefnið á vettvang Alþingis, jafnvel þótt gert sé ráð fyrir að aukinn meiri hluta þurfi til að samþykkja skipun. Auk þess yrði ákvörðun um skipun í samspili þessara stofnana tekin undan eftirliti umboðsmanns Alþingis, enda er honum ætlað að hafa eftirlit með handhöfum framkvæmdarvalds í umboði Alþingis, en ekki Alþingi sjálfa.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Engar efnislegar breytingar voru gerðar á ákvæðinu, en minni háttar orðalagsbreytingar voru gerðar á lokamásl. 6. mgr. um skyldu embættismanna til að vinna eið að stjórnarskránni. Í

⁵⁶ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 178.

⁵⁷ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 179

⁵⁸ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 180 og 181.

skýringum með ákvæðinu voru teknar orðrétt upp þær skýringar sem komu fram í frumvarpi stjórnlagaráðs.⁵⁹

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Í 98. gr. frumvarps 2013 stóðu óbreyttar tvær upphafs- og lokamálsgreinarnar frá frumvarpi 2012 en ýmsum atriðum var breytt í 3. og 4. mgr. um skipunarferli dómara og æðstu embættismanna. Þannig var fallið frá þátttöku Alþingi í skipunarferli dómara og saksóknara, en forseti skyldi staðfesta skipun þeirra, hafandi aflað umsagnar sjálfstæðrar hæfnisnefndar. Þá var breytt fyrir mælum um skipun annarra embættismanna, ekki vísað til æðstu embætta og einnig tekið fram að $\frac{3}{5}$ hluta í stað $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða þyrfti til að samþykkja skipun þar sem ráðherra vildi víkja frá tillögu sjálfstæðrar nefndar um skipun.

Í skýringum í nefndarálitum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var m.a. vísað til álits Feneyjanefndarinnar þar sem komið hefðu fram áhyggjur af afskiptum þingsins af skipun dómara og ríkissaksóknara, enda væri Alþingi ekki réttur vettvangur til að fjalla um hæfni dómara. Þá hefðu verið gerðar athugasemdir við að ráðherrar ættu ekki frumkvæði að skipun embættismanna heldur gætu aðeins fylgt tillögum sjálfstæðrar nefndar. Var orðalagi breytt með tilliti til þessa.⁶⁰

Niðurstaða

Ljóst er að frumvarp 2021 leggur ekki til sömu grundvallarbreytingar á skipunarferli dómara og æðstu embættismanna og fram komu í frumvarpi 2011 og síðari frumvarpsútgáfum. Í síðargreindu frumvörpunum var einnig að finna tillögu að ákvæði um sjálfstæðar ríkisstofnanir þar sem kveðið var á um að Alþingi gæti samþykkt í atkvæðagreiðslu að tilteknar stofnanir ríkisins skyldu njóta sérstaks sjálfstæðis. Ætla má að frumvarp stjórnlagaráðs og síðari breytingar á því hefðu kallað á margþættar breytingar á almennum lögum en einnig fært skipunarvald á fleiri en eina hendi sem hefði skapað óvissu um ábyrgð og eftirlit með málsmeðferð við undirbúning skipunar. Frumvarp 2021 myndi hins vegar fyrst og fremst færa ákvæði um skipun embættismanna til nútímahorfs og festa í sessi sem stjórnskipulega skyldu að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun embættismanna.

2.2.9. Setning Alþingis (12. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
12. gr. (22. gr. stjkskr.) Forseti Íslands setur Alþingi þegar það kemur saman að nýju eftir almennar alþingiskosningar.	46. gr. <i>Þingsetning.</i> Forseti Íslands stefnir saman Alþingi að loknum alþingiskosningum og setur reglulegt Alþingi ár hvert. Forseti stefnir einnig saman og setur Alþingi að tillögu forseta þess eða $\frac{1}{3}$ hluta þingmanna.	46. gr. <i>Þingsetning.</i> 1. mgr. óbreytt frá 2011. Forseti stefnir einnig saman og setur Alþingi að tillögu forseta þess eða fjórðungs þingmanna.	47. gr. <i>Þingsetning.</i> Forseti Íslands setur nýkjörið Alþingi þegar það kemur fyrst saman að loknum almennum alþingiskosningum. Forseti Íslands setur einnig Alþingi að tillögu forseta þess eða fjórðungs þingmanna.

⁵⁹ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 224–228.

⁶⁰ Þskj. 1111, 415. mál 2012–2013, bls. 83.

I. Frumvarp 2021

Þær breytingar eru fólgnar í 12. gr. að atbeini forseta Íslands, að tillögu forsætisráðherra, að setningu nýs Alþingis verður einskorðaður við að setja þingið þegar það kemur saman í fyrsta sinn eftir alþingiskosningar. Í skýringum er m.a. tekið mið af 20. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að samkomudagur nýs Alþingis eftir alþingiskosningar verði nánast fastákveðinn í stjórnarskrá og eftir að Alþingi hafi verið sett af forseta Íslands sitji þingið óslitið til kjördags.⁶¹

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í 1. mgr. 46. gr. frumvarps stjórnlagaráðs var lögð til sú breyting frá 22. gr. stjórnarskrárinnar, sem fjallar um setningu Alþingis, að felld yrði niður tilvísun til tíu vikna frests sem forseti hefur haft til að stefna Alþingi saman eftir kosningar. Ráðgert var að hann setti áfram Alþingi á hverju hausti, en þó á eigin ábyrgð. Í skýringum var vísað til þess að það samrýmdist vel hlutverki forseta sem verndara menningar og lýðræðis að stefna saman og setja Alþingi. Ábyrgð á því verkefni skyldi því fylgja forsetaembættinu en ekki sitjandi forsætisráðherra eins og raunin væri samkvæmt gildandi ákvæði um þingsetningu. Í 2. mgr. 46. gr. voru ráðgerðar þær breytingar að forseti gæti einnig sett Alþingi að tillögu forseta þess eða 1/3 hluta þingmanna sem var nýmæli. Þær skýringar komu fram að rétt gæti verið að minni hluti þingmanna ætti kröfu til að kalla þing saman ef meiri hlutinn léti það hjá líða og því væri um minnihlutavernd að ræða. Að öðru leyti ætti þingið sjálfðæmi um starfstíma sinn og samkomudag.⁶²

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Tillagan í 1. mgr. 46. gr. í frumvarpi 2011 stóð að mestu óbreytt og var í skýringum með henni vísað til skýringa stjórnlagaráðs á ákvæðinu. Var 2. mgr. hins vegar breytt þannig að einnig gætu forseti Alþingis og fjórðungur þingmanna gert tillögu til forseta Íslands um að setja Alþingi. Sagði um síðargreindu breytinguna að horft væri til þess hlutfalls sem miðað væri við í tilmælum Evrópuráðsins nr. 1601/2008, um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar í störfum þinga í lýðræðisríkjum. Ákvæðið væri eftir sem áður í anda hugmynda stjórnlagaráðs enda í raun aukin sú minnihlutavernd sem ráðið hefði lagt til.⁶³

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Lögð var til sú breyting á 1. mgr. 46. gr. að forseti Íslands setti aðeins Alþingi þegar það kæmi saman í fyrsta sinn eftir almennar alþingiskosningar, en ekki á ári hverju. Var sú tillaga áþekkt þeirri sem nú liggur fyrir í frumvarpinu frá 2021.

Niðurstæða

Helsta breytingin sem verður með frumvarpi 2021 er að forseti Íslands setur aðeins Alþingi að afloknum alþingiskosningum en ekki á hausti hverju. Áfram setur forseti þing að tillögu forsætisráðherra. Breytingin samkvæmt frumvarpi 2011 og síðari frumvarpsútgáfum lýtur fremur að því að breyta aðkomu forseta að setningu Alþingis, sem verði á hans ábyrgð en ekki ráðherra, og er því fyrst og fremst formlegs eðlis. Í frumvarpi 2012 var þó lagt til að forseti setji Alþingi aðeins eftir almennar kosningar. Í öllum frumvörpunum nema frumvarpi 2021 er gert ráð fyrir að minni hluti þingmanna (þriðjungur eða fjórðungur) geti lagt til að forseti kalli saman

⁶¹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 12. gr.

⁶² Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 115.

⁶³ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 159 og 160.

þing, en ætla má að á slíkt myndi aðeins reyna við undantekningaraðstæður. Myndu tillögur þessar ekki kalla á veigamiklar lagabreytingar, nema hugsanlega á ákvæðum þingskapalaga.

2.2.10. Þingrof (24. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
14. gr. (24. gr. stjkskr.) Forseti Lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið. Áður en forseti tekur afstöðu til tillögu forsætisráðherra um þingrof skal hann leita álits forseta Alþingis og formanna þingflokka sem sæti eiga á Alþingi. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.	73. gr. <i>Þingrof.</i> Forseti Íslands rýfur Alþingi að ályktun þess. Skal þá efnt til nýrra kosninga eigi fyrir en sex vikum og eigi síðar en níu vikum frá þingrofi. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags	73. gr. <i>Þingrof.</i> Forseti Íslands rýfur Alþingi að ályktun þess. Skal þá efnt til nýrra kosninga eigi fyrir en sex vikum og eigi síðar en níu vikum frá því er forseti gerði kunnugt um þingrofið. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags.	74. gr. <i>Þingrof</i> Óbreytt frá 2012.

I. Frumvarp 2021

Tvær breytingar eru lagðar til í 14. gr. frumvarpsins á gildandi stjórnarskrárákvæði um þingrof. Annars vegar að fella niður fyrirmæli um að Alþingi skuli koma saman eigi síðar en tíu vikum frá því að gert er kunnugt um þingrof. Af breytingunni leiðir að um samkomudag Alþingis við þessar aðstæður gilda fyrirmæli sem koma fram í 20. gr. frumvarpsins og fjallað verður um síðar. Hin breytingin felur í sér að forseta ber að hafa samráð við forseta Alþingis og formenn þingflokka áður en hann fellst á tillögu forsætisráðherra um þingrof. Í skýringunum með frumvarpsákvæðinu er lýst því markmiði breytinganna að ekki fari á milli mála að forsætisráðherra geti ekki þvingað forseta til að samþykkja tillögu um þingrof. Feli frumvarpið ekki í sér breytingu að þessu leyti.⁶⁴ Álykta verður að breyting þessi sé til þess fallin að taka af vafa um ofangreint efni.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Sú meginbreyting var lögð til í 73. gr. frumvarps stjórnlagaráðs að þingrofsheimildin yrði bundin við ályktun þingsins sjálf og væri því alfarið á hendi Alþingis, en ekki forsætisráðherra. Auk þess voru lagðar til breytingar á tímamörkum þingrofs og kosninga í kjölfar þess, þar sem miðað var við sex vikna lágmarkstíma en níu vikna hámarkstíma, en í gildandi ákvæði er aðeins sett skilyrði um 45 daga hámarkstíma.

Í skýringum var lýst því markmiði breytinga að óeðlilegt væri í þingræðisfyrirkomulagi að handhafi framkvæmdarvalds gæti rofið þing án þess að ljóst væri hvort vilji meiri hluta þingsins stæði til þess. Hér væri tekið fyrir þann möguleika. Þá kom fram að ólýðræðislegt væri að sitjandi stjórnarmeirihluti gæti boðað til kosninga með stuttum fyrirvara. Við slíkar aðstæður hefðu stjórnarandstaða og nýir flokkar takmarkaðan tíma til undirbúnings og kynningar á

⁶⁴ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 14. gr.

málstað sínum. Með vísan til þeirra sjónarmiða væri rétt að setja lágmarksfrest og hámarksfrest vegna boðunar þingkosninga í kjölfar þingrofs.⁶⁵

Frumvarpið felur í sér skýra breytingu á því hver fari formlega með þingrofsheimildina. Ætla verður að umræddar breytingar myndu þó ekki hafa efnisleg áhrif á framkvæmd þingrofs, en þó fyrirbyggja þann möguleika að forsætisráðherra beitti þingrofsheimild í andstöðu við vilja meiri hluta þingsins.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Í frumvarpinu voru engar efnislegar breytingar gerðar á frumvarpi stjórnlagaráðs, en bætt var við tilvísun um að upphaf tímabrests miðaðist við það tímamark þegar forseti gerði kunnugt um þingrofið. Í skýringum með ákvæðinu var tekið fram að þetta væri gert með það fyrir augum að auka skýrleika ákvæðisins.⁶⁶

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Ákvæði um þingrof stóð óbreytt frá frumvarpi 2012 í 74. gr. án frekari skýringa.

Niðurstæða

Öll frumvörpin leggja til breytingar sem miða að því að þing verði ekki rofið nema vilji meiri hluta Alþingis standi til þess, en ólíkar leiðir eru farnar til að ná því markmiði. Ætla verður að efnislegar breytingar sem frumvörpin myndu leiða til yrðu ekki miklar, nema mögulega við óvenjulegar aðstæður hygðist forsætisráðherra knýja fram þingrof með atbeina forseta, andstætt vilja meiri hluta þingmanna.

2.2.11. Framlagning stjórnarfrumvarpa (15. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
15. gr. (25. gr. stj. skr.) Ríkisstjórnin getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykka.	2. mgr. 56. gr. <i>Flutningur þingmála</i> Ráðherrar geta lagt fyrir Alþingi frumvörp til laga og tillögur til ályktana sem ríkisstjórn hefur samþykkt.	2. mgr. 56. gr. <i>Flutningur þingmála</i> Óbreytt frá 2011.	2. mgr. 57. gr. <i>Flutningur þingmála</i> Ráðherrar geta lagt fyrir Alþingi frumvörp til laga og tillögur til ályktana sem ríkisstjórn hefur samþykkt. Þá geta ráðherrar lagt fram skýrslur á Alþingi.

I. Frumvarp 2021

Breytingin sem lögð er til á 25. gr. stjórnarskrárinnar er að stjórnarfrumvörp verði lögð fram á Alþingi í nafni ríkisstjórnarinnar án þess að afla þurfi formlegrar staðfestingar forseta Íslands og að formi til sé það forseti sem leggi þau fram. Af þessu leiðir að ráðherrar þurfa ekki lengur að „bera upp“ stjórnarfrumvörp fyrir forseta í ríkisráði (eða milli funda ríkisráðs). Því myndi stjórnarfrumvarp teljast samþykkt eftir afgreiðslu úr ríkisstjórn.

Í skýringum með ákvæðinu kemur fram að orðalag 25. gr. gildandi stjórnarskrár sé villandi og megi misskilja þannig að forseti geti allt að einu, einn og óstuddur, lagt fram frumvörp á Alþingi. Sé breytingin því til þess fallin að færa texta stjórnarskrárinnar nær raunverulegri

⁶⁵ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 139.

⁶⁶ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 183.

framkvæmd. Þá þyki það samræmast pólitískri ábyrgð ríkisstjórnar betur að stjórnarfrumvörp séu lögð fram í hennar nafni.⁶⁷

Áhrif af breytingu þessari yrðu fyrst og fremst formleg. Aflagt er einnig að stjórnarfrumvörp séu lögð fram á ábyrgð ráðherra eins og almennt gildir um stjórnarathafnir án þess að það feli í sér efnislegar breytingar. Þá myndi breytingin endurspeglar betur gildandi framkvæmd og auka skýrleika stjórnarskrárinnar um þennan þátt í störfum ríkisstjórnarinnar.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í frumvarpinu var ákvæði um stjórnarfrumvörp fært í kafla um Alþingi og varð síðari málsgrein 56. gr. um flutning þingsmála, en í fyrri málsgreininni var fjallað um rétt alþingismanna til flutnings þingsmála. Orðalag var annað en í frumvarpinu frá 2021 en lagt til að ráðherrar legðu fram frumvörp og tillögur sem ríkisstjórnin hefði samþykkt. Í skýringum var tekið fram að gildandi 25. gr. stjórnarskrárinnar væri afnumin og þyrfti því ekki lengur atbeina forseta Íslands til að leggja fram stjórnarfrumvörp. Einnig kom fram að sjálfstæður réttur ráðherra til að flytja frumvörp (sem ekki eru stjórnarfrumvörp) og einstaka tillögur, sem nú er að finna í 38. gr. stjórnarskrárinnar, væri afnuminn, enda lítt notaður. Því skyldi frumkvæðisréttur ráðherra einskorðast við stjórnarfrumvörp, þ.e. frumvörp sem borin eru upp í ríkisstjórn og lögð fram á Alþingi.⁶⁸

Áhrif af slíkri breytingu lytu, líkt og frumvarpið frá 2021, fyrst og fremst að formi. Tillögur þessar stóðu í samhengi við aðrar tillögur stjórnlagaráðs, svo sem um niðurlagningu ríkisráðs og vegna breytt hlutverk forseta við stjórnarathafnir þar sem ekki var lengur byggt á þeirri formlegu skipan að ráðherrar framkvæmdu vald forseta.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Ekki voru gerðar breytingar á þessu frumvarpsákvæði og vísað var til skýringa stjórnlagaráðs um röksemdir að baki því.⁶⁹

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Ákvæðið stóð óbreytt frá frumvarpi 2012 í 2. mgr. 57. gr. með þeirri viðbót þó að mælt var fyrir um að ráðherrar gætu lagt fram skýrslur á Alþingi. Í skýringum var vísað til þeirrar framkvæmdar að ráðherrar gætu gert þinginu grein fyrir ákveðnum atriðum eða vakið athygli á þeim og lagt fram skýrslur án þess að lagaskylda væri til staðar eða þingið hefði sérstaklega óskað eftir skýrslugjöf, auk þess sem fjölmörg dæmi væru um munnlegar skýrslur ráðherra. Til að tryggja rétt ráðherra til að leggja fram skýrslur var lagt til að bæta við málslið þess efnis.⁷⁰

Niðurstaða

Eins og lýst hefur verið að framan myndu ákvæði um framlagningu stjórnarfrumvarpa í öllum fjórum frumvörpunum fyrst og fremst fela í sér breytingu á formi, þar sem forseti hefði ekki lengur hlutverki að gegna. Efnislegar breytingar yrðu engar og ákvæðin myndu með skýrari hætti lýsa gildandi framkvæmd þótt munur sé á orðalagi þeirra.

⁶⁷ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 15. gr.

⁶⁸ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 121.

⁶⁹ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 167.

⁷⁰ Þskj. 1111, 415. mál 2012–2013, bls. 72–73.

2.2.12. Synjunarvald forseta (16. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
16. gr. (26. gr. stjkskr.) Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögín falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu. Atkvæðagreiðsla fer þó ekki fram felli Alþingi lögín úr gildi innan fimm daga frá synjun forseta.	60. gr. <i>Staðfesting laga.</i> Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til laga undirritar forseti Alþingis það og leggur innan tveggja vikna fyrir forseta Íslands til staðfestingar, og veitir undirskrift hans því lagagildi. Forseti Íslands getur ákveðið innan viku frá móttöku frumvarps að synja því staðfestingar. Skal sú ákvörðun vera rökstudd og tilkynnt forseta Alþingis. Frumvarpið fær þá engu að síður lagagildi, en innan þriggja mánaða skal bera lögín undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Einfaldur meiri hluti ræður hvort lögín halda gildi sínu. Atkvæðagreiðsla fer þó ekki fram felli Alþingi lögín úr gildi innan fimm daga frá synjun forseta. Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skal að öðru leyti mælt fyrir í lögum.	60. gr. <i>Staðfesting laga.</i> Óbreytt frá 2011.	61. gr. <i>Staðfesting laga.</i> Óbreytt frá 2012.

I. Frumvarp 2021

Þær einu breytingar eru ráðgerðar á 26. gr. stjórnarskrárinnar að við hana bætist nýr málslíður þar sem Alþingi er settur fimm daga frestur til að fella lög úr gildi hafi forseti synjað þeim staðfestingar. Í skýringum kemur fram að ekki sé hreyft við grunnhlutverki forseta við staðfestingu laga og einnig er vísað til viðhorfa sem komu fram í rökræðukönnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands árið 2019. Fjallað er um þá skipan að lög taki gildi við synjun og vísað til ítarlegra umræðna á Alþingi um það atriði árið 1944 þar sem niðurstaða varð að forseti skyldi ekki fara með svokallað frestandi neitunarvald gagnvart lögum frá Alþingi heldur einungis málskotsrétt til þjóðarinnar. Auk þess hefði þetta ekki valdið teljandi vandkvæðum í tilvikum þar sem forseti hefði synjað lögum staðfestingar. Markmið þeirrar viðbótar sem lögð er til við 26. gr. sé að taka af vafa um að Alþingi geti fellt lög úr gildi eftir synjun með þeim afleiðingum að ekki fari fram þjóðaratkvæðagreiðsla, eins og gerðist árið 2004. Þó er lagður til fimm daga frestur til að slík samþykkt Alþingis hafi umrædd áhrif, enda sé hún gerð í beinu framhaldi af synjun forseta. Tekið er fram að treysta verði Alþingi til að

beita fyrirhugaðri heimild sinni á málefnalegan hátt auk þess sem forseti geti ávallt beitt heimild sinni samkvæmt 26. gr. stjórnarskrár að nýju telji hann ný lög sambærileg þeim sem hann synjaði áður staðfestingar.⁷¹

Eins og fram kemur í skýringum yrðu engin efnisleg áhrif af þessum breytingum á synjunarvald forseta.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Um synjunarvald forseta var fjallað í 60. gr. frumvarpsins og til þess vísað að 26. gr. stjórnarskrárinnar hefði fengið ítarlega umfjöllun við stofnun Lýðveldisins, ákvæðið væri einn hornsteina embættis forseta Íslands og léki grundvallarhlutverk í valddreifingu og aðhaldi forseta gagnvart Alþingi. Þá hefði forseti lýðræðislegt umboð og væri kjörinn af þjóðinni í beinum kosningum. Á móti því kæmi að forseti væri einn maður og að aðhald sem hvíldi á herðum eins embættismanns gengi í raun þvert á þá stefnu að efla eftirlitshlutverk þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Af þeirri ástæðu væri eðlilegt að búa til skýra ferla. Þar sem ákvörðun um að synja lögum staðfestingar væri aðeins háð persónulegu mati forseta þá skyldi hann rökstyðja slíka ákvörðun og tilkynna Alþingi um hana.⁷² Þessar breytingatillögur komu fram í 2. mgr. 60. gr. þar sem forseta var settur vikufrestur frá móttöku frumvarps til að synja því staðfestingar. Skyldi sú ákvörðun vera rökstudd og tilkynnt forseta Alþingis. Settur var þriggja mánaða frestur til að bera löginn undir þjóðaratkvæði og tekið fram að einfaldur meiri hluti réði því hvort löginn héldu gildi sínu. Atkvæðagreiðsla færi þó ekki fram felldi Alþingi löginn úr gildi innan fimm daga frá synjun forseta. Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skyldi að öðru leyti mælt fyrir í lögum. Er ljóst að vegna breytts samspils valdheimilda forseta og ráðherra í frumvarpi stjórnlagaráðs myndi ráðherra ekki senda tillögu til forseta um staðfestingu frumvarps heldur forseti Alþingis.⁷³

Líkt og gildir um frumvarpið frá 2021 yrðu engin efnisleg áhrif á synjunarvald forseta af þessum breytingatillögum, en skýrari ferlar og tímafrestir sem lýst er í frumvarpi stjórnlagaráðs myndu skapa meiri vissu um þá málsmeðferð sem tekur við eftir að Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp. Væntanlega þyrfti þó að gera breytingar á þingsköpum til að útfæra samskipti forseta Alþingis við forseta Íslands þegar frumvörp eru send þeim síðarnefnda til staðfestingar.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Ekki voru gerðar breytingar á þessu frumvarpsákvæði frá frumvarpi 2011 og vísað var til skýringa stjórnlagaráðs um röksemdir að baki því.⁷⁴

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Ekki voru gerðar breytingar á þessu ákvæði fyrri frumvarpa en það færðist í 61. gr. Í álitum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um synjunarvald forseta er tekið fram að í álitum Feneyjanefndarinnar um frumvarp 2011 hefðu komið fram athugasemdir um að málskotsheimild forseta gæti verið óheppileg og beiting hennar leitt til átaka milli þings, ríkisstjórnar og forseta. Engu að síður áréttaði meiri hluti nefndarinnar að þjóðfundur árið 2010 hefði lagt ríka

⁷¹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 16. gr.

⁷² Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 127.

⁷³ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 127.

⁷⁴ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 169.

áherslu á að málskotsréttur forseta yrði tryggður, virða þyrfti þau sjónarmið framar öðrum og ekki væri raunhæft að afnema heimildina.⁷⁵

Niðurstaða

Eins og fram kom að ofan stefnir ekkert frumvarpanna fjögurra að efnislegum breytingum á heimild forseta til að synja lögum staðfestingar. Frumvarp stjórnlagaráðs og síðari útgáfur gengu hins vegar lengra í því að búa til skýra ferla um málsmeðferð þegar lög eru send forseta til staðfestingar og framhald máls fari svo að hann synji þeim staðfestingar.

2.2.13. Birting laga, stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðréttarsamninga (17. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
17. gr. (27. gr. stjkskr.) Birta skal lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Um birtingarháttu og gildistöku fer að landslögum.	61. gr. <i>Birting laga.</i> Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Lögum og stjórnvaldsfyrirmælum má aldrei beita með íþyngjandi hætti fyrr en eftir birtingu þeirra. Um birtingarhátt og gildistöku fer að landslögum.	61. gr. <i>Birting laga.</i> Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Lögum og stjórnvaldsfyrirmælum má ekki beita fyrr en eftir birtingu þeirra. Óbirt lög binda þó stjórnvöld frá gildistöku þeirra. Um birtingarhátt og gildistöku fer að lögum.	62. gr. <i>Birting laga.</i> Óbreytt frá 2012.

I. Frumvarp 2021

Lagðar eru til orðalagsbreytingar á 27. gr. stjórnarskrárinnar sem felast í því að auk laga skuli birta almenn stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Þá er tekið fram að um gildistöku fari að landslögum. Í skýringum kemur fram að þetta sé til samræmis við gildandi lög og dómaframkvæmd.⁷⁶ Sams konar viðbætur höfðu verið lagðar til í frumvarpi stjórnlagaráðs svo sem síðar verður rakið.

Engar efnisbreytingar verða með breyttu ákvæði 27. gr. stjórnarskrárinnar enda ljóst að bæði almenn stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamningar sem ríkið hefur fullgilt hafa um áratugaskeið verið birt í B og C-deild Stjórnartíðinda, sbr. lög nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað. Breytingin horfir til þess að endurspeglar með skýrum hætti gildandi rétt.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í 1. másl. 61. gr. frumvarpsins um birtingu laga var, eins og í frumvarpinu 2021, bætt við tilvísun til stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. En ákvæðið var þó nokkuð ítarlegra þar sem einnig var fjallað um réttaáhrif birtingar, þ.e. að lögum og stjórnvaldsfyrirmælum yrði ekki beitt með íþyngjandi hætti fyrr en eftir birtingu. Í skýringum var tekið fram að eitt skilyrði réttarríkis væri að lög væru gædd ákveðnum tæknilegum eiginleikum til að þau næðu þeim frumtilgangi sínum að hafa áhrif á háttsemi fólks. Birting laga væri einnig forsenda réttaröryggis og þess að almenningur gæti fylgst með því að handhafa

⁷⁵ Þskj. 1111, 415. mál 2012–2013, bls. 74.

⁷⁶ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 17. gr.

ríkisvalds færu að lögum. Vísað var til þess að birting laga væri skilyrði fyrir því að lögum yrði beitt eins og ítrekað hefði verið staðfest í dómaframkvæmd. Með gagnályktun frá ákvæðinu mætti álykta að beita mætti ívilnandi lagaákvæðum til hagsbóta fyrir borgarana þótt þau hefðu ekki verið birt með þeim hætti sem áskilinn væri í greininni.⁷⁷

Ákvæði þetta myndi ekki leiða til efnisbreytinga á gildandi rétti en endurspegla með skýrum hætti þær reglur sem gilda um efnið og þá túlkun sem hefur birst á 27. gr. í dómaframkvæmd.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Í þessu frumvarpi var 61. gr. í meginatriðum samhljóða sömu grein í frumvarpi eitt en við bættist nýr 3. málsl. um að óbirt lög bindi þó stjórnvöld frá gildistöku þeirra. Í skýringum er vísað til þess að reglan sé sótt í lög um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað nr. 15/2005. Að öðru leyti eru teknar upp skýringar sem birtust um ákvæðið í frumvarpi 2011.⁷⁸

Ákvæði þetta myndi ekki leiða til efnisbreytinga á gildandi rétti svo sem lýst var um frumvarp 2011.

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Ákvæði um birtingu laga stóð óbreytt frá frumvarpi 2012 í 62. gr. án frekari sérstakra skýringa.

Niðurstaða

Svo sem fyrr segir myndi ekkert framangreindra ákvæða frumvarpanna fjögurra um birtingu laga leiða til breytinga á gildandi rétti en þau myndu endurspegla gildandi reglur með skýrari hætti en gildandi stjórnarskrárákvæði um efnið.

2.2.14. Náðun og sakaruppgjöf (18. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
18. gr. (29. gr. stjkskr.) Forseti náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan refsingu nema með samþykki Alþingis	85. gr. Náðun og sakaruppgjöf. Forseti Íslands getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka að tillögu ráðherra. Ráðherra getur hann þó ekki leyst undan refsingu, sem dómstólar hafa dæmt vegna ráðherraábyrgðar, nema með samþykki Alþingis	85. gr. Náðun og sakaruppgjöf. Óbreytt frá 2011.	86. gr. Náðun og sakaruppgjöf. Óbreytt frá 2012.

I. Frumvarp 2021

Í 18. gr. er felld niður heimild forseta samkvæmt 29. gr. gildandi stjórnarskrár til að fella niður saksókn fyrir afbrot, hvort heldur almennt eða í tilviki ráðherra. Í skýringum er tekið fram að gildandi heimild forseta til að fella niður saksókn samræmist illa grunnreglum um sjálfstæði ákærvaldsins.⁷⁹ Breyting þessi samræmist þeirri þróun sem orðið hefur á sjálfstæði ákærvaldsins, en forseti hefur ekki fellt niður saksókn um áratuga skeið. Um náðun og

⁷⁷ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 128.

⁷⁸ Þskj. 510, 415. mál 2012-2013, bls. 171 og 172.

⁷⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 18. gr.

sakaruppgjöf gildir það sama og hingað til að ráðherra gerir tillögu um slíkar stjórnarathafnir til forseta, sbr. 13. gr. stjórnarskrárinnar.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Tillaga 85. gr. frumvarpsins um náðun og sakaruppgjöf var mjög áþekkt frumvarpinu frá 2021 og felld var niður heimild forseta til að fella niður saksókn. Tekið var fram að ákvörðun um náðun eða sakaruppgjöf gæti forseti aðeins tekið að tillögu ráðherra, en almenna reglan um það efni, sem nú stendur í 13. gr. stjórnarskrárinnar, var annars felld brott í frumvarpinu. Lyti ákvörðun að refsingu sem ráðherra hefði hlotið, er vísað til dómstóls, en ekki Landsdóms, enda var ekki gert ráð fyrir tilvist hans í frumvarpinu.⁸⁰

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Ekki voru gerðar breytingar á þessu frumvarpsákvæði frá frumvarpi 2011 og vísað var til skýringa stjórnlagaráðs um röksemdir að baki því.⁸¹

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Ákvæði um náðun og sakaruppgjöf stóð óbreytt frá frumvarpi 2012 í 86. gr. án frekari skýringa.

Niðurstaða

Ekkert ofangreindra frumvarpa myndi leiða til efnislegra breytinga á heimildum forseta þar sem ákvörðun um að fella niður saksókn er í framkvæmdinni og samkvæmt gildandi ákvæðum laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála aðeins talin vera á hendi ákærvalds. Ákvæði allra frumvarpanna myndu því endurspeglu með skýrari hætti gildandi rétt um þessi atriði.

2.2.15. Staða ákærvalds (19. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
19. gr. (nýtt ákvæði í 30. gr. stjkskr., gildandi 30. gr. falli brott.) Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann skal í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum. Forseti Íslands skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari skal njóta sömu verndar í starfi og dómarar. Að öðru leyti skal skipan ákærvaldsins ákveðin með lögum.	104. gr. <i>Ákærvald og ríkissaksóknari.</i> Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum. Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann skal í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum. Ráðherra skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari er sjálfstæður í störfum sínum og nýtur sömu verndar í starfi og dómarar.	104. gr. <i>Ákærvald og ríkissaksóknari.</i> Óbreytt frá 2011.	106. gr. <i>Ákærvald og ríkissaksóknari.</i> Óbreytt frá 2012.

⁸⁰ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 151.

⁸¹ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 169.

I. Frumvarp 2021

Í 19. gr. frumvarpsins eru ráðgerðar tvær breytingar á 30. gr. gildandi stjórnarskrár. Annars vegar er fellt niður ákvæði um að forsetinn veiti undanþágur frá lögum. Hins vegar er sett í 30. gr. nýtt og óskýlt ákvæði sem fjallar um stöðu ríkissaksóknara og skipan ákærvalds. Í skýringum er vísað til þess hvað fyrra atriðið varðar að heimild til að veita undanþágur frá lögum verði rakin til dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 og grundvallist á sögulegum forsendum sem séu fyrir löngu úreltar. Um síðara atriðið er vísað til þess að greinin sé í efnislegu samræmi við 104. gr. frumvarps stjórnlagaráðs frá 2011 og hugmyndir stjórnlaganefndar. Í ljósi þessa þyki áhyggjur, sem fram komi í áliti Fenevjanefndarinnar og lúti að því að með greininni sé sjálfstæði ákærvaldsins aukið úr hófi og efni greinarinnar sé að öðru leyti óljóst að efni eða framsetningu, ekki eiga við rök að styðjast.⁸²

Áhrif þess að stjórnarskrárbinda stöðu og sjálfstæði ríkissaksóknara eru til þess fallin að auka sjálfstæði hans, sem þegar er fjallað um í almennum lögum, sbr. 20. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, sem mælir fyrir um að ríkissaksóknari sé skipaður ótímabundið í embætti af ráðherra, en yrði samkvæmt frumvarpsákvæðinu skipaður af forseta. Þá er þegar tryggt samkvæmt sömu grein að ríkissaksóknari njóti sömu lögkjara og hæstaréttardómarar, eftir því sem við verður komið. Ákvæðið myndi kalla á breytingar á nokkrum greinum almennra hegningarlaga þar sem vísað er til þess að ráðherra geti fyrirskipað höfðun sakamáls vegna nánar tiltekinn brota.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í 104. gr. frumvarpsins var stefnt að sömu efnislegu breytingum og í frumvarpi 2021 en málsgreinar voru í annarri röð. Auk þess var ráðgert að ríkissaksóknari væri ráðherraskipaður eftir sérreglum um skipun sem komu fram í 96. gr. frumvarpsins og lýst var að framan. Sá munur var þó á staðsetningu ákvæðisins að það stóð í VI. kafla frumvarpsins um dómsvald, en ekki í kafla um framkvæmdarvaldið þar sem 30. gr. er í gildandi stjórnarskrá. Í skýringum um ákvæðið var tekið fram að það samræmdist nútímaviðhorfum í réttarríki að ríkissaksóknari nyti verndar í starfi sem æðsti handhafi ákærvalds og væri eingöngu háður lögum við meðferð þess valds. Væri ákvæðið efnislega fengið úr tillögum stjórnlaganefndar.⁸³

Áhrif ákvæðisins á gildandi rétt yrðu þau sömu og lýst var um frumvarp 2021.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Ekki voru gerðar breytingar á þessu frumvarpsákvæði frá frumvarpi 2011 og vísað var til skýringa stjórnlagaráðs um röksemdir að baki því.⁸⁴

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Tillagan í frumvarpi 2013 stóð áfram óbreytt í 106. gr.

Niðurstæða

Ákvæði allra frumvarpanna um stöðu ríkissaksóknara myndu veita sjálfstæði hans stjórnarskrárvernd með sama hætti og dómurum, en nú eru slík fyrirmæli aðeins í almennum lögum. Auk þess yrðu ákvæðin til þess að styrkja frekar þá reglu, sem þegar gildir, að skipan ákærvalds verði ákveðin með lögum en ekki stjórnvaldsfyrirmælum.

⁸² Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 19. gr.

⁸³ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 185.

⁸⁴ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 233.

2.2.16. Samkomudagur og starfstími Alþingis (20. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
<p>20. gr. (35. gr. stjkskr.) Nýtt Alþingi skal koma saman eigi síðar en fjórða þriðjudag eftir almennar alþingiskosningar. Í lögum skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis ár hvert og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing. Alþingi getur frestað fundum sínum um tiltekinn tíma. Hafi fundum Alþingis verið frestað getur forseti Alþingis eigi að síður kvatt þingið saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta Alþingis er það og skylt ef um það berst ósk frá meiri hluta þingmanna eða ríkisstjórn.</p>	<p>44. gr. <i>Starfstími.</i> Alþingi kemur saman eigi síðar en tveimur vikum eftir hverjar alþingiskosningar. Í lögum skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing</p>	<p>44. gr. <i>Starfstími.</i> Óbreytt frá 2011.</p>	<p>45. gr. <i>Starfstími.</i> Alþingi kemur saman eigi síðar en tveimur vikum eftir almennar alþingiskosningar. Forseti Alþingis undirbýr setningu nýkjörins þings. Starfstíma Alþingis á hverju kjörtímabili má í þingsköpum skipta í aðgreind löggjafarþing og skal þá miða við almanaksárið eða hluta þess.</p>

I. Frumvarp 2021

Í 20. gr. frumvarpsins er 35. gr. stjórnarskrárinnar endurskrifuð að miklu leyti en sú grein stendur í IV. kafla stjórnarskrárinnar um störf Alþingis. Í 1. mgr. er mælt fyrir um hámarkstíma sem má líða eftir almennar alþingiskosningar þar til nýtt Alþingi kemur saman. Í skýringum er vísað til þess að tekið sé mið af hugmyndum stjórnlaganefndar og frumvarpi stjórnlagaráðs, en þó þannig að í stað tveggja vikna frests þyki haganlegt, í samræmi við umsögn forseta Alþingis, að miða við fjórða þriðjudag að afloknum kosningum. Sé þá haft í huga að það tíðkist að ganga til kosninga á laugardögum eða sunnudögum. Ákvæðið útiloki vitaskuld ekki að við sérstakar aðstæður sé ákveðið að kalla þingið saman fyrir áðurgreint tímamark. Þá er rökstutt að brýnt sé að nýtt Alþingi komi saman hið fyrsta til ákvarðana um yfirstjórn og skipulag sitt, m.a. með kosningu forseta Alþingis, og verði þar með starfhæft.⁸⁵

Meginbreytingin sem felst í 2. mgr. er að árlegur samkomudagur reglulegs Alþingis verði eftirleiddis að öðru leyti ákveðinn með þingskapalögum og sé þingið þar af leiðandi óbundið af stjórnarskrá um þetta atriði. Einnig er lagt til að þingið skipti sjálfst starfstíma sínum upp í löggjafarþing en sú tilhögun haggar því þó ekki að þingið situr allt árið og í reynd óslitið fram til þess að nýjar alþingiskosningar fara fram og þingmenn missa umboð sitt. Í skýringum er tekið fram að af þessu leiði einnig að það sé þingsins að ákveða hvort og hvenær þingmál fellur niður innan marka kjörtímabilsins en heimild þingsins að þessu leyti sé frekar áréttuð í 21. gr. frumvarpsins, sbr. 44. gr. stjórnarskrárinnar. Tekið er fram að ákvæðið sé að fullu leyti í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar og frumvarp stjórnlagaráðs.⁸⁶

⁸⁵ Frumvarp 2021, athugaemdir um 20. gr.

⁸⁶ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugaemdir um 20. gr.

Loks er í 3. mgr. lagt til að Alþingi ákveði sjálft frestun funda þingsins, í stað þess að fundum Alþingis sé frestað með forsetabréfi að tillögu forsætisráðherra. Í skýringum kemur fram að ákvæðið sé að meginstefnu í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar og frumvarp stjórnlagaráðs þar sem á því var byggt að það væri í ósamræmi við sjálfræði Alþingis að formleg ákvörðun um að kveðja þingið saman væri á hendi handhafa framkvæmdarvalds, svo sem leiddi af gildandi reglum. Er breytingin þannig sögð vera í samræmi við það almenna markmið tillagna stjórnlagaráðs að styrkja stöðu Alþingis gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds.⁸⁷

Áhrif þessa breytingaákvæðis yrðu fyrst og fremst þau, eins og fram kemur í skýringum, að færa Alþingi fullt sjálfræði um samkomutíma sinn í stað þess að það málefni sé að formi til á hendi framkvæmdarvaldsins. Það kallar jafnframt á nánari útfærslu í lögum um þingsköp.

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Tillögur í 44. gr. frumvarps stjórnlagaráðs frá 2011 um samkomutíma Alþingis voru að ýmsu leyti hliðstæðar framangreindum tillögum frá 2021, en þar var þó ekki að finna ákvæði um frestun funda Alþingis. Var því fallið frá því að skilgreina samkomudag reglulegs Alþingis nákvæmlega í stjórnarskrá sem og starfstíma, heldur væri nægjanlegt að það yrði gert í þingskapalögum og þingið hefði sjálfðæmi í þeim efnum. Þá var í skýringum vísað til tengsla þessa ákvæðis við 46. gr. frumvarpsins um þingsetningu. Eftir sem áður kæmi þingið ætíð saman tveimur vikum eftir kosningar, hvort sem þær væru reglulegar í lok kjörtímabils eða í kjölfar þingrofs.⁸⁸

Áhrif þessa breytingaákvæðis yrðu áþekkt því sem leiðir af frumvarpinu frá 2021.

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Ekki voru gerðar breytingar á þessu frumvarpsákvæði frá frumvarpi 2011 og vísað var til skýringa stjórnlagaráðs um röksemdir að baki því.⁸⁹

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd gerði minniháttar breytingar á frumvarpsákvæðinu um starfstíma Alþingis, sem færðist í 45. gr. Í 1. mgr. var orðalagi breytt lítillaga og bætt við að forseti Alþingis undirbyggji setningu nýkjörins þings. Auk þess var orðalag 2. mgr. gert nákvæmara. Í skýringum kom fram að þannig yrði skýrara að starf Alþingis frá kjördegi til kjördags, þ.e. allt kjörtímabilið, væri samfellt.⁹⁰

Niðurstaða

Áhrif breytingaákvæða frumvarpanna fjögurra um starfstíma Alþingis eru áþekkt. Þau auka öll sjálfræði þingsins til ákvörðunar um starfstíma sinn og myndu kalla á nánari útfærslu í þingskapalögum.

⁸⁷ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 20. gr.

⁸⁸ Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 114.

⁸⁹ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 158.

⁹⁰ Þskj. 1111, 415. mál 2012–2013, bls. 69.

2.2.17. Afdrif lagafrumvarps í lok kjörtímabils (21. gr.)

I. Frumvarp 2021	II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011	III. Frumvarp lagt fram á Alþingi 2012	IV. Frumvarp með breytingatillögum 2013
21. gr. (44. gr. stjkskr.) Frumvarp fellur niður við lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í lögum um þingsköp Alþingis.	4. mgr. 57. gr. <i>Meðferð lagafrumvarpa.</i> Frumvörp sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.	3. mgr. 57. gr. <i>Meðferð lagafrumvarpa.</i> Óbreytt frá 2011.	3. mgr. 57. gr. <i>Flutningur þingmála</i> Með lögum skal ákveða hvenær þingmál falla niður.

I. Frumvarp 2021

Í 21. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr málsliður bætist við 44. gr. gildandi stjórnarskrár þar sem tekin eru af tvímæli um að lagafrumvarp falli sjálfkrafa niður í lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í þingskapalögum. Í skýringum er vísað til umsagnar forseta Alþingis. Samkvæmt þessu verður það ótvírætt á forræði þingsins að ákveða hvort viðhaldið verði núverandi reglu þess efnis að frumvörp falli sjálfkrafa niður í lok hvers löggjafarþings.⁹¹

II. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Í frumvarpi stjórnlagaráðs er áþekk tillaga og í frumvarpinu 2021, en þó afdráttarlausari þar sem hún veitir ekki sama svigrúm til að skipa þessum málum í þingskapalögum. Í skýringum er vísað til þess að samkvæmt núverandi fyrirkomulagi þurfi að endurflytja lagafrumvarp á hverju löggjafarþingi hafi það ekki verið afgreitt í fastanefnd, en það eigi einna helst við um þingmannafrumvörp og frumvörp frá minni hluta þingmanna. Ætlunin sé að slík frumvörp eigi meiri möguleika á að komast til umræðu á þinginu með þessari breytingu.⁹²

III. Frumvarp stjórnlagaráðs eins og það var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012

Ekki voru gerðar breytingar á þessu frumvarpsákvæði frá frumvarpi 2011 og vísað var til skýringa stjórnlagaráðs um röksemdir að baki því.⁹³

IV. Frumvarp með breytingatillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Tillaga var gerð um breytt orðalag frá frumvörpum 2011 og 2012, þannig að þinginu yrði veitt fullt svigrúm til að ákveða í þingskapalögum hvenær þingmál féllu niður. Í nefndaráli meiri hlutans kom fram að skynsamlegt væri að þingmál gætu lifað út kjörtímabil. Þó ættu sömu rök ekki endilega við um stjórnarþingmál og þingmannamál. Væri því ekki rétt að kveða með svo afgerandi hætti á um að lagafrumvörp féllu ekki niður fyrr en við lok kjörtímabils né að tillögur til þingsályktunar féllu niður við lok löggjafarþings, en hægt yrði að ákveða það með lögum.⁹⁴

Niðurstæða

Áhrif breytinga allra fjögurra frumvarpanna yrðu áþekk. Þær myndu leiða til þess að þinginu yrði veitt svigrúm til að mæla fyrir um afdrif lagafrumvarpa í lögum, þar á meðal hvort þau falli niður í lok hvers löggjafarþings eða í lok hvers kjörtímabils.

⁹¹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um 21. gr.

⁹² Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 124.

⁹³ Þskj. 510, 415. mál 2012–2013, bls. 168.

⁹⁴ Þskj. 1111, 415. mál 2012–2013, bls. 73.

2.3. Samantekt á niðurstöðum

Þegar borin eru heildstætt saman fyrirbyggjandi frumvarp frá 2021 annars vegar og frumvarp stjórnlagaráðs frá 2011 og síðari útgáfur þess hins vegar, hvað varðar ákvæði um forseta, ráðherra og ríkisstjórn, verður ályktað að hið fyrnefnda gangi mun skemur í flestu tilliti. Það leiðir einnig af þeirri staðreynd að meginmarkmið þess er að II. kafli stjórnarskrárinnar endurspegli betur gildandi rétt en ekki að gera grundvallarbreytingar á stofnunum stjórnskipunarinnar sem fara með æðsta framkvæmdarvald, sem eru forseti Íslands og ráðherrar, eða samspili pólitískra stofnana. Í frumvarpinu er þó líkt og í frumvörpum 2011-2013 lögð til veigamikil breyting á núverandi fyrirkomulagi forsetakosninga með því að tekin verði upp svonefnd forgangsröðunaraðferð við forsetakjör, sem gerir kjósendum kleift að forgangsraða frambjóðendum í númeraröð og er ætlað að tryggja að forseti verði ekki kjörinn nema með meiri hluta atkvæða.

Í frumvarpi 2021 gætir að öðru leyti almennt mikillar varfærni í því að hrófla við ákvæðum um stöðu forseta Íslands í stjórnskipuninni enda er talið vandkvæðum bundið að breyta orðalagi án hættu á ófyrirsjáanlegum breytingum á efni, einkum viðvíkjandi almennt hlutverki forsetans og sambandi hans við ráðherra í ríkisstjórn. Að mörgu leyti eru ákvæði stjórnarskrárinnar um meðferð framkvæmdarvalds í II. kafla stjórnarskrárinnar þó gerð skýrari og færð til samræmis við framkvæmd, svo sem með nýjum ákvæðum um myndun ríkisstjórna, þingræðisregluna, hlutverk forsætisráðherra og viðfangsefni ríkisstjórnarfunda auk ýmissa nýmæla sem þó fela ekki í sér grundvallarbreytingar.

Í frumvarpi stjórnlagaráðs frá 2011 og síðari útgáfum voru hins vegar lagðar til róttækari breytingar á stöðu forseta Íslands í stjórnskipuninni og ýmsum öðrum verkefnum hans á sviði framkvæmdarvaldsins. Myndu þær afleggja þá formlegu valdastöðu sem forseti Íslands hefur samkvæmt gildandi stjórnarskrá vegna atbeina hans að stjórnarathöfnum sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds. Ekki verður hins vegar fullyrt að sú breyting ein fæli í sér efnislega breytingu á gildandi stjórnskipun, en eftir sem áður myndi valdið hvíla hjá ráðherra og einnig eftir atvikum hjá ríkisstjórn sem fjölskipuðu stjórnvaldi eins og ráðið lagði til. Um leið virðist frumvarpið hafa stefnt að því að forseti fengi aukin völd á ákveðnum sviðum, svo sem við myndun ríkisstjórna og með aðkomu sinni að skipun dómara og æðstu embættismanna og persónulegu ákvrðunarvaldi hans í þeim efnunum, en margt virtist þó óljóst um hver bæri endanlega ábyrgð á slíkum skipunum eða hefði eftirlit með skipunarvaldinu.

Í frumvarpinu frá 2021 eru í mörgum tilvikum tekin upp áþekk ákvæði og komu fram í frumvarpi stjórnlagaráðs og til þeirra vísað í skýringum. Það á t.d. við um ákvæði sem stefna að því að færa ákvrðunarvald um þingsetningu og starfstíma Alþingi af hendi framkvæmdarvaldsins til Alþingis. Ekki er alltaf að finna röksemdir fyrir því í frumvarpinu frá 2021 af hverju ekki eru lögð til sömu nýmæli og fram komu í frumvarpi stjórnlagaráðs. Verður það að skýrast af hinu almenna markmiði frumvarpsins að stefna ekki að grundvallarbreytingum á meðferð framkvæmdarvalds og samspili pólitískra stofnana. Þannig voru allmörg nýmæli í tillögum ráðsins sem ekki voru lögð til í frumvarpinu frá 2021 án sérstakra útskýringa. Sem dæmi má nefna þá tillögu ráðsins að ráðherrar ættu ekki sæti á Alþingi eins og nú er raunin, ákvæði um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra sem nú er að finna í þingskapalögum, nýmæli um sjálfstæðar ríkisstofnanir og grundvallarbreytingar sem eru lagðar til á fyrirmælum stjórnarskrárinnar um gerð þjóðréttarsamninga og heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðlegra

stofnana, en heill kafli í frumvarpi stjórnlagaráðs, VIII. kafli, var helgaður utanríkismálum. Um sum þessara atriða segir þó að þeim mætti skipa með almennum lögum.

Ljóst er að öll frumvörpin fjögur myndu gera þennan hluta stjórnarskrárinnar skýrari og skiljanlegri. Þá myndu þau öll skapa forsendur fyrir aukinni sameiginlegri pólitískri ábyrgð ráðherra og sameiginlegri ásýnd ríkisstjórnar og endurspegla betur hvar valdið liggur í raun, en ráðið verður af gildandi stjórnarskrá.

3. kafli

Ákvæði um auðlindir náttúru Íslands

Friðrik Árni Friðriksson Hirst

3.1. Inngangur

Í kaflanum er fjallað um b-lið 22. gr. fyrirbyggjandi frumvarps til stjórnarskipunarlaganna frá 2021 en þar er að finna ákvæði um auðlindir náttúru Íslands. Ákvæðið skiptist í þrjár málsgreinar. Í 1. mgr. ákvæðisins er því lýst að auðlindir náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni, þær beri að nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum, og að ríkið hafi eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna í umboði þjóðarinnar. Í 2. mgr. er hugtakið þjóðareign sett fram og það afmarkað við auðlindir og landsréttindi sem eru ekki háð einkaeignarrétti. Þar er einnig lýst því megineinkenni þjóðareignarréttar að enginn geti fengið þjóðareignir eða réttindi tengd þeim til varanlegrar eignar eða afnota. Handhöfum löggjafarvalds og framkvæmdarvalds er þar enn fremur falið forræði yfir þjóðareignum í umboði þjóðarinnar. Í 3. mgr. er fjallað um heimildir til nýtingar á auðlindum og landsréttindum, bæði í þjóðareign og í eigu ríkisins, einkum úthlutun slíkra heimilda og gjaldtöku fyrir nýtingu í ábataskyni.

Uppbygging kaflans er svofelld. Í kafla 3.2 er vikið að athugasemdum Feneyjanefndarinnar við umrætt ákvæði fyrirbyggjandi frumvarps um auðlindir náttúru Íslands. Í kafla 3.3 er fjallað á almennan hátt um efni ákvæðisins og í kafla 3.4 er ákvæðið borið saman við tillögur að sambærilegum ákvæðum í fjórum eldri frumvörpum til stjórnarskipunarlaganna (2011–2013 og 2016). Meginatriði þeirrar umfjöllunar eru svo dregin saman í kafla 3.5.⁹⁵

3.2. Álit Feneyjanefndarinnar

Í álit Feneyjanefndarinnar frá 9. október 2020 er rakið að síðastliðna áratugi hafi margar tillögur verið gerðar að nýju stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir og hafi almenningur ítrekað lýst yfir stuðningi við lögfestingu slíks ákvæðis í stjórnarskrá, m.a. í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012 og í skoðanakönnun um málefnið 2019.⁹⁶ Slíkum ákvæðum í stjórnarskrám ríkja megi skipa í fjóra flokka: (i) mannréttindaákvæði, einkum reglur um eignarréttarvernd, (ii) ákvæði um stjórnun á og gagnsæi í meðferð og ráðstöfun auðlinda („*institutional control and transparency in the allocation of resources*“), (iii) ákvæði um vernd umhverfisins og (iv) ýmis framkvæmdarákvæði sem eru grundvöllur almennrar lagasetningar um auðlindir og nýtingu þeirra. Þá bendir nefndin á að nán tengsl séu milli stjórnarskrárákvæða

⁹⁵ Sjá einnig 1. kafla skýrslunnar.

⁹⁶ Álit Feneyjanefndarinnar, dags. 9. október 2020, nr. 997/2020 (CDL-AD(2020)020), bls. 21 o.áfr. Álitid er aðgengilegt á vefslóðinni: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)020-e). Meðal spurninga sem lagðar voru fyrir kjósendur í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012 voru hvort ný stjórnarskrá ætti að geyma ákvæði um að náttúruauðlindir sem ekki eru í einkaeigu verði lýstar þjóðareign, sbr. einnig 1. kafla skýrslunnar. Fylgjandi því voru 74% þátttakenda, eða 83% ef auð og ógild atkvæði eru ekki tekin með, en alls greiddu 115.890 manns atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslunni eða sem svarar 48,9% kosningarbærra manna. Í skoðanakönnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands sumarið 2019 töldu 90% þátttakenda að það væri ýmist nokkuð mikilvægt eða mjög mikilvægt að ákvæði um náttúruauðlindir yrði tekið upp í stjórnarskrána.

um auðlindir annars vegar og vernd náttúru og umhverfis hins vegar, en í sumum ríkjum séu umhverfisverndarákvæði talin fela í sér skyldu til að tryggja ábyrgja stjórnun á auðlindum.⁹⁷

Meginniðurstaða Feneyjanefndarinnar er sú að fyrirbyggjandi tillögur að stjórnarskrárákvæðum bæði um náttúruauðlindir og umhverfisvernd séu almennt jákvæðar og í samræmi við alþjóðleg viðmið. Að því er varðar ákvæði um náttúruauðlindir gerir nefndin nokkrar athugasemdir sem draga má saman svo: Í fyrsta lagi telur nefndin að skýra þurfi tengslin milli þess ákvæðis og ákvæðis um vernd náttúru og umhverfis. Í öðru lagi telur nefndin að skýra þurfi hugtakið „þjóðareign“ og tengsl þess við hefðbundin eignarréttindi. Í þriðja lagi vekur nefndin máls á mikilvægi þess að unnt sé að skjóta til dómstóla álitaeftnum sem varða heimildir til nýtingar á auðlindum í ábataskyni og gjaldtöku fyrir hana („*economic issues in the draft provision such as fees and commercial exploitation should be covered by judicial control*“).⁹⁸ Vikið er nánar að þessum atriðum síðar í þessum kafla.

3.3. Yfirlit yfir efni b-liðar 22. gr. frumvarps 2021

Í b-lið 22. gr. fyrirbyggjandi frumvarps til stjórnarskipunarlaganna frá 2021 er sem fyrr segir lagt til að lögfest verði ný 80. gr. í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um auðlindir náttúru Íslands, en inntaki ákvæðisins hefur áður verið lýst stuttlega í kafla 3.1. Ákvæðið skiptist sem fyrr segir í þrjár málsgreinar sem hver um sig hefur mismunandi gildissvið og fjallar um ólík atriði sem nú verður gerð grein fyrir, m.a. til að leggja grunn að samanburði við eldri frumvörp hér síðar.⁹⁹

Fyrsta málsgrein b-liðar 22. gr. hefur að geyma stefnuyfirlýsingu um að auðlindir náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni. Þar er jafnframt mælt fyrir um að auðlindirnar skuli nýttar á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum, og ríkinu falið að hafa eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna.

Önnur málsgrein b-liðar 22. gr. skilgreinir hugtakið þjóðareign. Þar segir að náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign og að enginn geti fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Þá felur ákvæðið handhöfum löggjafarvalds og framkvæmdarvalds forræði yfir þjóðareignum í umboði þjóðarinnar.

Þriðja málsgrein b-liðar 22. gr. fjallar um nýtingu á auðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins, þar á meðal gjaldtöku. Nánar tiltekið er þar ráðgert að veiting slíkra heimilda skuli grundvallast á lögum og að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis. Þá skuli með lögum kveðið á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.

Eins og fram hefur komið hefur hver þriggja málsgreina b-liðar 22. gr. ólíkt gildissvið. Stefnuyfirlýsing 1. mgr. nær til allra náttúruauðlinda á íslensku yfirráðasvæði, en 2. mgr. er bundin við náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign.¹⁰⁰ Ákvæði 3. mgr. tekur síðan hvort tveggja

⁹⁷ Álit Feneyjanefndarinnar, dags. 9. október 2020, nr. 997/2020 (CDL-AD(2020)020), bls. 20–21.

⁹⁸ Álit Feneyjanefndarinnar, dags. 9. október 2020, nr. 997/2020 (CDL-AD(2020)020), bls. 29.

⁹⁹ Tekið skal fram að frumvarpið frá 2021 geymir einnig ítarlegar skýringar á ákvæðinu, sem verða ekki gerð tæmandi skil í þessari skýrslu.

¹⁰⁰ Í athugasemdum um b-lið 22. gr. í greinargerð með frumvarpinu er lögð áhersla á að skýra beri hugtakið náttúruauðlind rúmt, þannig að það nái til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi, o.s.frv. Í athugasemdunum segir enn fremur að hugtakinu landsréttindi sé í fyrsta lagi ætlað að ná til lands sem ekki er háð einkaeignarrétti, þá fyrst og fremst þjóðlendna. Í annan stað sé því ætlað að ná til ákveðinna réttinda á hafsvæðum og hafi utan netlaga sem falla ekki undir skilgreiningar á auðlindum í skilningi hafsbotslaga, kolvetnislaga og fiskveiðistjórnunarlaganna, svo sem fiskeldisréttinda.

til auðlinda og landsréttinda í þjóðareign og eigu íslenska ríkisins. Þetta er skýrt nánar í eftirfarandi töflu:

B-liður 22. gr.	Hvers konar gæði	Afmörkun	Regla
1. mgr.	Náttúruauðlindir.	Á íslensku yfirráðasvæði almennt.	Tilheyra íslensku þjóðinni og skulu nýttar á sjálfbæran hátt henni til hagsbóta. Eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu þeirra er á hendi ríkisins.
2. mgr.	Náttúruauðlindir og landsréttindi.	Sem ekki eru háð einkaeignarrétti.	Eru þjóðareign, sbr. einnig 3. mgr. Þessum gæðum og réttindum tengdum þeim verður ekki ráðstafað til eignar eða varanlegra afnota. Forræði yfir þeim er á hendi handhafa löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.
3. mgr.	Náttúruauðlindir og landsréttindi.	Sem eru þjóðareign eða háð einkaeignarrétti ríkisins.	Veiting heimilda til nýtingar á þeim skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal jafnframt kveðið á um gjaldtöku fyrir nýtingu í ábataskyni.

Með 2. mgr. er þjóðareignarréttur festur í sessi sem sérstakt form eignarréttar til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Í 2. mgr. er hugtakið þjóðareign afmarkað með neikvæðum hætti, með því að þjóðareignir teljast vera auðlindir og landsréttindi sem eru *ekki* háð einkaeignarrétti. Í því felst að auðlindir og landsréttindi sem einstaklingar og lögaðilar njóta beins eignarréttar að teljast ekki til þjóðareigna í skilningi ákvæðisins. Samkvæmt því myndu t.d. eignarlönd sveitarfélaga og eignarlönd ríkis (ríkisjarðir), ásamt auðlindum sem þeim tilheyra, falla utan hugtaksins þjóðareign. Þjóðlendur myndu aftur á móti falla undir hugtakið þjóðareign í ákvæðinu, þar sem þær teljast til landsréttinda sem ekki eru háð einkaeignarrétti.¹⁰¹ Í skýringum með frumvarpinu kemur fram að tvær ástæður geti verið fyrir því að auðlindir eða landsréttindi séu ekki undirorpin einkaeignarrétti:

„Annars vegar getur það verið vegna þess að enginn skilgreindur eigandi er að þeim, en dæmi um þetta gæti t.a.m. verið sólarljós og vindorka. Hins vegar getur orsökinni verið sú að viðkomandi auðlindir eða landsréttindi hafa verið lögð til ríkisins með sérstökum lögum á þeim grundvelli að þessi gæði hafi áður verið eigendalaus. Dæmi um þetta eru þjóðlendur, sbr. lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, og auðlindir hafsbotsins, sbr. lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990.“¹⁰²

Af 2. mgr. leiðir að óheimilt er að ráðstafa þjóðareignum á varanlegan hátt, sem þýðir t.d. að þær verða hvorki seldar né veðsettar, auk þess sem heimildir til nýtingar á þeim verða að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar. Framangreindar hömlur á varanlegri ráðstöfun þjóðareigna eru eitt af megineinkennum þjóðareignarréttar.¹⁰³ Þetta atriði greinir þjóðareignarrétt einnig

¹⁰¹ Sjá 2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta: „Íslenska ríkið er eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti.“

¹⁰² Greinargerð með frumvarpi 2021, kafla 4.2.

¹⁰³ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr.

skýrt frá hefðbundnum einkaeignarrétti, en meðal heimilda þess sem nýtur beins eignarréttar að eign er að honum er frjálst að ráðstafa henni hvort heldur sem er varanlega eða tímabundið nema ráðstöfunarheimild hans sé takmörkuð í lögum eða samningi.

Eins og áður kom fram gerir 3. mgr. ráð fyrir því að heimildir til nýtingar skuli grundvallast á lögum og að með lögum skuli kveðið á um gjaldtöku fyrir nýtingu í ábataskyni. Á það hvort tveggja við um auðlindir og landsréttindi í þjóðareign og eigu íslenska ríkisins. Í greinargerð með frumvarpinu segir að með nýtingu í ábataskyni sé átt við „nýtingu í atvinnuskyni með hagnað og arðsemi að leiðarljósi“. Í 3. mgr. felist því að þeir sem fái heimild til að nýta í hagnaðarskyni takmörkuð sameiginleg gæði verði að greiða fyrir þau afnot. Ef nýting sé ekki í ábataskyni sé gjaldtaka á hinn bóginn ekki skyldubundin. Í greinargerð með frumvarpinu er enn fremur ráðgert að 3. mgr. veiti löggjafanum svigrúm til að útfæra fyrirkomulag gjaldtöku í lögum, en gjaldtaka geti t.d. verið í formi skatta eða grundvallast á nýtingarleyfi eða -samningi. Þá er ráðgert að við ákvörðun um upphæð gjalda fyrir nýtingu sé löggjafinn bundinn af stefnumiðum 1. mgr., en þau feli m.a. í sér að eigandi umræddra gæða, þjóðin eða ríkið, skuli njóta eðlilegs arðs af þeim.¹⁰⁴

3.4. Samanburður fyrirbyggjandi frumvarps við eldri frumvörp

3.4.1. Inngangur

Hér að framan hefur verið gefið yfirlit yfir helstu efnisþætti ákvæðis um náttúruauðlindir í b-lið 22. gr. fyrirbyggjandi frumvarps frá 2021, svo og athugasemdir Feneyjanefndarinnar við ákvæðið. Í næstu köflum verður ákvæðið borið saman við ákvæði eldri frumvarpa um sama efni, en um er að ræða eftirfarandi frumvörp til stjórnarskipunarlagana:¹⁰⁵

- Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlagana (ný stjórnarskrá), ásamt skýringum, dags. 29. júlí 2011 („frumvarp 2011“).
- Frumvarp meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar til stjórnarskipunarlagana byggt á tillögum stjórnlagaráðs, lagt fram á Alþingi 16. nóvember 2012 („frumvarp 2012“).
- Frumvarp 2012, með breytingum sem lagðar voru til af meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar, samkvæmt breytingatillögu 4. mars 2013 („frumvarp 2013“).
- Frumvarp þáverandi forsætisráðherra til stjórnarskipunarlagana um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (umhverfisvernd, náttúruauðlindir, þjóðaratkvæðagreiðslur), lagt fram á Alþingi 25. ágúst 2016 („frumvarp 2016“).¹⁰⁶

Ákvæði frumvarpanna eru sett upp í töflu hér að aftan.

¹⁰⁴ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr.

¹⁰⁵ Í kafla 4.6 greinargerðar með frumvarpinu er einnig að finna ítarlegan samanburð við fyrri tillögur.

¹⁰⁶ Sjá einnig 1. kafla skýrslunnar.

Samanburður á b-lið 22. gr. frumvarps 2021 við sambærileg ákvæði frumvarpa 2011–2013 og 2016

2021 - Frumvarp til stjórnarskipunarlag	2011 - Frv. stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlag	2012 – Frv. lagt fram á Alþingi (byggt á frv. 2011)	2013 - Frv. 2012 með breyt.tillögum þingnefndar	2016 - Frv. þáverandi forsætisráðherra
<p>(b-liður 22. gr.)</p> <p>Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Þær skal nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna.</p> <p>Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði yfir þeim í umboði þjóðarinnar.</p> <p>Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.</p>	<p>(34. gr.) <i>Náttúruauðlindir.</i></p> <p>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.</p> <p>Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.</p> <p>Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.</p> <p>Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi</p>	<p>(34. gr.) <i>Náttúruauðlindir.</i></p> <p>Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.</p> <p>Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar.</p> <p>Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.</p> <p>Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra</p>	<p>(35. gr.) <i>Náttúruauðlindir.</i></p> <p>Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt auðlindanna og réttindanna í umboði þjóðarinnar.</p> <p>Óheimilt er að framselja beint eða óbeint með varanlegum hætti til annarra aðila réttindi yfir jarðhita, vatni með virkjanlegu afli og grunnvatni, sem og námaréttindi, í eigu ríkisins eða félaga sem alfarið eru í eigu þess. Sama gildir um réttindi yfir vatni, jarðhita og jarðefnum á ríkisjörðum umfram lágmarksréttindi vegna heimilis- og búsparfa.</p> <p>Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafsins innan íslenskrar lögsögu, auðlindir á,</p>	<p>(b-liður 1. gr.)</p> <p>Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Þær ber að nýta á sjálfbæran hátt og til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna í umboði þjóðarinnar.</p> <p>Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja gæðin eða veðsetja. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar.</p> <p>Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald fyrir heimildir til nýtingar náttúruauðlinda og landsréttinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign. Veiting nýtingarheimilda skal grundvallast á lögum og gætt skal jafnræðis og gagnsæis. Slíkar heimildir leiða aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir</p>

	<p>skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.</p>	<p>takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.</p>	<p>í eða undir hafsbotninum utan netlaga svo langt sem fullveldisréttur ríkisins nær, vatn, þó að gættum lögbundnum réttindum annarra til hagnýtingar og ráðstöfunar þess, og auðlindir og náttúrugæði í þjóðlendum. Lög-gjafinn getur ákveðið að lýsa fleiri auðlindir og náttúrugæði þjóðareign, enda séu þau ekki háð einkaeignarrétti. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.</p> <p>Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.</p> <p>Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn eðlilegu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.</p>	<p>náttúruauðlindum eða landsréttindum í þjóðareign.</p>
--	--	---	---	--

Eins og sést á töflunni eru ákvæði um náttúruauðlindir í þessum fimm frumvörpum ólík um margt. Í eftirfarandi köflum er að finna nánari samanburð á ákvæðunum þar sem lögð er áhersla á þau atriði sem hér greinir:

- Framsetning stefnufirlýsingar um auðlindir í náttúru Íslands, m.a. nýtingu og vernd.
- Hugtakið þjóðareign, inntak og réttaráhrif þess.
- Takmarkanir á ráðstöfun auðlinda sem eru háðar einkaeignarrétti ríkisins.
- Ákvæði um nýtingarheimildir og gjaldtöku fyrir nýtingu.
- Fyrirvari um að nýtingarheimildir skapi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði.

Markmið samanburðarins er einkum að draga fram muninn á elstu tillögnum (2011) og þeirri sem nú liggur fyrir (2021). Er jafnframt hugað að því hvernig frávik frá eldri tillögum eru rökstudd í viðkomandi frumvörpum.

3.4.2. Stefnufirlýsing

Eins og fyrr segir hefur 1. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 að geyma stefnufirlýsingu sem hljóðar svo: „Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Þær skal nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna.“ Í skýringum við ákvæðið kemur fram að með því að auðlindir náttúru Íslands „[tilheyri] íslensku þjóðinni“ sé ekki átt við eignarrétt heldur þá hugmynd að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna. Þær geti eftir sem áður verið háðar eignarrétti og þá ýmist verið í eigu einkaaðila, ríkisins eða sveitarfélaga eða verið þjóðareign, sbr. 2. mgr. b-liðar 22. gr. sem nánar er fjallað um hér á eftir.¹⁰⁷

Ákvæði frumvarps 2021 er að þessu leyti sama efnis og ákvæði frumvarps 2016, að því frátöldu að orðin „í umboði þjóðarinnar“ eru ekki tekin upp í 1. mgr. b-liðar 22. gr. yngra frumvarpsins. Aftur á móti er í 2. mgr. b-liðar 22. gr. vísað til þess í tengslum við þjóðareignir að handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fari með forræði þeirra í umboði þjóðarinnar. Ekki verður séð að það hafi efnislega þýðingu að orðin „í umboði þjóðarinnar“ séu ekki endurtekin í stefnufirlýsingu 1. mgr., heldur er aðeins um að ræða orðalagsbreytingu frá frumvarpi 2016.

Í ákvæðum eldri frumvarpa, 2011–2013, er annars vegar tekið fram að „[v]ið nýtingu auðlindanna [skuli] hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi“, og hins vegar að „[s]tjórnvöld [beri], ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra“.¹⁰⁸ Fyrri orðalagið á sér nokkra samsvörun í 1. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021, en síðara orðalagið er aftur á móti ekki að finna í því ákvæði. Þó ber að taka fram að í öðru ákvæði frumvarps 2021, þ.e. um vernd náttúru og umhverfis (a-liður 22. gr.), er kveðið á um að „[á]byrgð á vernd náttúru og umhverfis [hvíli] sameiginlega á öllum og [skuli] verndin grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“. Þessi tvö ákvæði, þ.e. a- og b-liðir 22. gr. frumvarps 2021, eru nátengd efnislega og ber því að skoða í samhengi, sbr. einnig umfjöllun í 4. kafla skýrslunnar.

¹⁰⁷ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafla 4.2 og athugasemdir um b-lið 22. gr.

¹⁰⁸ 3. og 4. mgr. 34. gr. frumvarpa 2011 og 2012 og 4. og 5. mgr. 35. gr. frumvarps 2013.

3.4.3. Afmörkun hugtaksins þjóðareign

3.4.3.1. Neikvæð afmörkun hugtaksins

Í ákvæði frumvarps stjórnlagaráðs frá 2011 er lagt til grundvallar að til þjóðareigna teljist auðlindir sem eru *ekki í einkaeigu*.¹⁰⁹ Í ákvæðum yngri frumvarpanna er hugtakið þjóðareign aftur á móti skilgreint sem auðlindir o.fl. sem eru *ekki háðar einkaeignarrétti*.¹¹⁰ Í skýringum með frumvarpi 2012 er vikið að þessari breytingu á afmörkun hugtaksins þjóðareign frá frumvarpi 2011:

„Í frumvarpi þessu hefur orðalaginu „í einkaeigu“ verið breytt á þann hátt að nú er vísað til „einkaeignarréttar“. Samkvæmt lögfræðilegri hugtakanotkun er með því vísað til eigna einstaklinga og einkaaðila, gagnstætt við opinbera eign. Þannig eru t.d. allar jarðir, landspildur og lóðir í eigu ríkis og sveitarfélaga í opinberri eign. Miðað við orðalagið „ekki í einkaeigu“ þyrfti t.d. við sölu slíks lands að undanskilja öll náttúrugæði. Hér má sem dæmi nefna jarðhita til heimilis- og búsparfa sem og virkjanlegt vatnsafl undir 10 MW, sbr. 1. mgr. 3. gr. a auðlindalaga, nr. 57/1998, og 1. mgr. 16. gr. vatnalaga, nr. 15/1923. Jafnframt væri veðsetning þeirra með öllu óheimil. Að því er varðar sveitarfélög virðist jafnframt ljóst að í ákvæðinu mundi felast eignarnám.

Af frumvarpi stjórnlagaráðs verður ekki ráðið að ætlunin hafi verið að gera slíkar eignir ríkis og sveitarfélaga að þjóðareignum. Hér er því lagt til að orðalaginu „í einkaeigu“ verði breytt í „háðar einkaeignarrétti“. Hugtakið einkaeignarréttur nær bæði til einkaeigu sem og hefðbundinnar opinberrar eignar, t.d. á ríkisjörð. Í því sambandi ber að taka fram að svo sem áður var rakið eru þess dæmi að ríkið fari samkvæmt lögum með sérstakt form eignarréttar til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt að ríkiseignum.“¹¹¹

Í skýringum með frumvarpi 2021 segir jafnframt um umrædda breytingu frá frumvarpi 2011:

„Í frumvarpi stjórnlagaráðs eru auðlindir í þjóðareign afmarkaðar með öðrum hætti því að þar er gert ráð fyrir að auðlindir sem ekki eru í einkaeigu séu þjóðareign. Orðið einkaeign þýðir í íslensku máli eign einstaklinga en ekki ríkis, sveitar- eða samvinnufélaga (*Íslensk orðabók*, Edda, Reykjavík 2002). Orðið er notað í sömu merkingu í íslensku lagamáli. *Afmörkun auðlinda í þjóðareign samkvæmt tillögu stjórnlagaráðs byggðist þannig á því hver væri eigandi gæðanna, en ekki á því hvers eðlis réttindin væru sem við gæðin væru bundin. Þessi afmörkun hefði m.a. í för með sér að allar auðlindir á ríkisjörðum og jörðum í eigu sveitarfélaga yrðu lýstar þjóðareign. Þetta hefur ekki verið stefna annarra frumvarpa sem mælt hafa fyrir um þjóðareign á auðlindum og samrýmist heldur ekki markmiðum þessa frumvarps.“¹¹²*

Í 2. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 er hugtakið þjóðareign sem fyrr segir afmarkað með neikvæðum hætti við auðlindir og landsréttindi sem ekki eru sannanlega háð einkaeignarrétti hvort heldur einkaaðila eða opinberra aðila. Undir það falla annars vegar auðlindir og landsréttindi sem enginn er skilgreindur eigandi að, t.d. sólarljós og vindorka, og hins vegar auðlindir og landsréttindi sem hafa verið lögð til ríkisins með sérstökum lögum á þeim grundvelli að þessi gæði hafi áður verið eigendalaus, t.d. þjóðlendur.¹¹³

¹⁰⁹ 1. mgr. 34. gr. frumvarps 2011.

¹¹⁰ Hugtakið tekur, auk auðlinda, einnig til landsréttinda í frumvörpum 2016 og 2021.

¹¹¹ Greinargerð með frumvarpi 2012, bls. 124. Skáletrun höf.

¹¹² Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.6. Skáletrun höf.

¹¹³ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.2.

3.4.3.2. Upptalning á auðlindum í þjóðareign

Ólíkt ákvæðum frumvarpa 2016 og 2021 hafa ákvæði frumvarpa 2011–2013 að geyma upptalningu á auðlindum í þjóðareign. Upptalning ákvæðanna er þó mismunandi, sbr. eftirfarandi töflu:

Frumvarp 2011	Frumvarp 2012	Frumvarp 2013
(1. másl. 2. mgr. 34. gr.) „Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda.“	(1. másl. 2. mgr. 34. gr.) „Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum.“	(1. másl. 3. mgr. 35. gr.) „Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafsins innan íslenskrar lögsögu, auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga svo langt sem fullveldisréttur ríkisins nær, vatn, þó að gættum lögbundnum réttindum annarra til hagnýtingar og ráðstöfunar þess, og auðlindir og náttúrugæði í þjóðlendum.“

Upptalningin í ákvæði frumvarps 2012 er berum orðum takmörkuð við auðlindir sem eru ekki háðar einkaeignarrétti og fer sú upptalning því saman við almenna skilgreiningu ákvæðisins á þjóðareign.¹¹⁴ Á hinn bóginn virðist upptalningin í ákvæðum frumvarpa 2011 og 2013 fela það í sér að viðkomandi auðlindir skuli ávallt skoðast sem þjóðareign hvað sem öðru líður. Að því er varðar vatn gerir ákvæði frumvarps 2013 þó fyrirvara um lögbundin réttindi annarra til hagnýtingar og ráðstöfunar þess.¹¹⁵

Ákvæði b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 hefur sem fyrr segir ekki að geyma upptalningu af framangreindum toga. Í greinargerð með frumvarpinu eru þó talin upp dæmi um auðlindir og landsréttindi sem falla undir hugtakið þjóðareign í ákvæðinu.¹¹⁶ Meðal þeirra eru:

- land og hvers konar landsréttindi og hlunnindi í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta,
- auðlindir í jörðu í þjóðlendum, sbr. 3. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, og réttindi yfir yfirborðsvatni í þjóðlendum, sbr. 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923,
- auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins,

¹¹⁴ Greinargerð með frumvarpi 2012, bls. 122. Þar segir m.a.: „Auðlindir í þjóðareign eru ekki tæmandi taldar í 2. mgr. 34. gr., sbr. orðalagið „svo sem“. Skýra verður því hvaða aðrar náttúruauðlindir, þ.m.t. náttúrugæði, falli þar undir. Afstaða stjórnlagaráðs til eignarréttarverndar stjórnarskrár skiptir þar meginmáli, sbr. 13. gr. þessa frumvarps og 72. gr. gildandi stjórnarskrár. Svo sem nánar verður rakið hér á eftir felur frumvarpið ekki í sér róttækar breytingar á ríkjandi réttarstöðu að því leyti. Öllu heldur er í meginatriðum leitast við að komast að niðurstöðu í langvinnum ágreiningsmálum um fiskveiðiheimildir, vatn, vatnsafl, jarðhita og jarðefni. Með því er tekinn af allur vafi um inntak og umfang tilgreindra þjóðareigna, komið í veg fyrir að þar verði gerðar breytingar á með almennum lögum, en jafnframt gætt að fyrirlieggjandi stjórnarskrárvernduðum eignarréttindum.“

¹¹⁵ Framhaldsnefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp 2013 (breytingatillögu), bls. 59: „Í 3. mgr. eru nánar tilgreindar þær auðlindir sem teljast munu til þjóðareigna verði frumvarpið samþykkt. Samkvæmt þessu felur 35. gr. í sér sjálfstæða ákvörðun um að þær auðlindir sem tilgreindar eru í 3. mgr. teljist til þjóðareigna.“

¹¹⁶ Sömu sögu er að segja um frumvarp 2016.

- kolvetni utan netlaga í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis,
- nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða,
- hafsvæði og hafið utan netlaga og allt lífríki hafsins sem Ísland hefur fullveldisrétt til að nýta og stjórna að því marki sem þau réttindi falla ekki undir auðlindir hafsbots í skilningi hafsbotslaga og kolvetnislaga og nytjastofna sjávar í skilningi fiskveiðistjórnarlaga.¹¹⁷

Í greinargerð með frumvarpi 2021 er áréttað að upptalning hennar á þjóðareignum sé ekki tæmandi á nokkurn hátt, enda geti slík upptalning seint orðið tæmandi.¹¹⁸ Þá er lögð áhersla á að hugtakið auðlind sé „opið“ og að það nái einnig til auðlinda sem ekki hafa verið nýttar í miklum mæli hér á landi til þessa, eins og t.d. vindorku og sólarljóss. Af 2. mgr. b-liðar 22. gr., og séreðli vindorku- og sólarljóss sem eigendalausra gæða, leiði að ríkið muni hafa ríkan íhlutunarrétt um nýtingu þeirra. Í löggjöf mætti þannig gera ráð fyrir takmörkunum á nýtingu þessara gæða á eignarlöndum sem væru umfram það sem annars gildi um nýtingu staðbundinna auðlinda og jarðargæða.¹¹⁹

3.4.3.3. Landsréttindi

Mikilvægur munur er á afmörkun hugtaksins þjóðareign í frumvörpum 2021 og 2016 annars vegar og frumvörpum 2011–2013 hins vegar. Sá munur felst í því að hugtakið þjóðareign í þeim fyrrnefndu tekur bæði til auðlinda og landsréttinda, en í þeim síðarnefndu einskorðast hugtakið þjóðareign að meginstefnu við auðlindir, sbr. einnig umfjöllun hér að framan. Um þetta segir í greinargerð með frumvarpi 2021:

„Þetta frumvarp mælir ekki einungis fyrir um að auðlindir séu þjóðareign heldur einnig landsréttindi. Þetta er einnig gert í tillögu auðlindanefndar frá 2000 og í frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar [innsk: frumvarpi 2016]. Hugtakið landsréttindi er skýrt í athugasemdum við 2. mgr. b-liðar 22. gr. hér á eftir. *Frumvarpsgreinin er af þessum sökum nákvæmari en sumar fyrri tillögur því að hún tekur með skýrum hætti til landsvæða og hafsvæða sem áhöld gætu annars hafa verið um hvort féllu undir auðlindahugtakið.*“¹²⁰

Þá segir í greinargerð með frumvarpi 2021:

„Hugtakið landsréttindi hefur komið fyrir í eldri tillögum um stjórnarskrárákvæði um þjóðareign, sbr. tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000. Með hugtakinu er í fyrsta lagi ætlunin að ná til alls þess lands sem ekki er háð einkaeignarrétti, þá fyrst og fremst þjóðlendna. Því er í öðru lagi ætlað að ná til réttinda á hafsvæðum og hafi utan netlaga að því marki sem þau réttindi

¹¹⁷ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.2. Í þeim kafla greinargerðarinnar eru fleiri auðlindir nefndar í dæmaskyni, sem sumar hverjar lúta sérstökum fyrirmælum í lögum um nýtingu. Er þar getið um takmarkanir á nýtingu skóga í eigu og umsjá ríkisins, sbr. lög nr. 33/2019 um skóga og skógrækt; beitarrétt (upprekstrarrétt á afrétti), sbr. 7. gr. laga nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl.; útnslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og fjörugróðurs og skeldýra í fjörum þeirra, sbr. 27. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd; fjarskiptatíðnir, sbr. 7. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti; sjávarföll, vindur og sólarljós sem fjallað er um í raforkulögum nr. 65/2003, sbr. 11. tölul. 3. gr. laganna. Í greinargerðinni er tekið fram að náttúrufrýrbæri eins og sólarljósið og andrúmsloftið séu ekki undirorpin yfirráðum einstakra ríkja heldur séu þau almennt tengd sameiginlegum hagsmunum alls mannkyns. Allir hafi aðgang að slíkum auðlindum með þeim takmörkunum sem leiða af reglum sem flestar falla undir svið umhverfisréttarins. Hliðstæð sjónarmið gildi um vindorku.

¹¹⁸ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.2.

¹¹⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.5.

¹²⁰ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.6. Skáletrun höf.

falla ekki undir skilgreiningar á auðlindum í skilningi hafsbotslaga, kolvetnislaga og fiskveiðistjórnarlaga. Dæmi um nýtingu slíkra réttinda er fiskeldi sem fram fer á framangreindum hafsvæðum. Það leiðir af hinni neikvæðu skilgreiningu 2. mgr. á þjóðareign að allt land og annað yfirráðasvæði íslenska ríkisins sem ekki er undirorpið einkaeignarrétti, eins og hann er útlistaður hér að framan, fellur undir þjóðareign óháð því hvort sérstök auðlindanýting er því tengd núna. Venjuleg ríkisjörð er háð einkaeignarrétti ríkisins, með afbrigðum þeim sem leiðir af 7. kafla jarðalaga, nr. 81/2004, en hálandissvæði sem úrskurðað hefur verið þjóðlenda á grundvelli þjóðlendulaga fellur undir þjóðareign samkvæmt frumvarpsgreininni. Hugtakið landsréttindi felur í sér víðtækari skírskotun en hugtökin land eða fasteign sem einnig hefði komið til álita að nota.¹²¹

Samkvæmt framansögðu eru í 2. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 tekin af tvímæli um að hugtakið þjóðareign nái, auk auðlinda, einnig til landsréttinda. Með því nær hugtakið þjóðareign t.d. með fyllri hætti yfir þjóðlendur en ákvæði frumvarpa 2011-2013.

3.4.3.4. Auðlindir undir yfirborði jarðar

Í ákvæði frumvarps 2011 er ráðgert að með lögum megi kveða á um þjóðareign „á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar“.¹²² Þessi regla frumvarps 2011 var ekki tekin upp í frumvarp 2012.¹²³ Í frumvarpi 2013 var umrædd regla aftur á móti kynnt til sögunnar á ný.¹²⁴ Í skýringum um frumvarp 2013 er m.a. áréttað að með reglunni sé „ekki átt við eina dýptarreglu, t.d. 200 eða 1000 m, heldur yrði tiltekin dýpt metin hverju sinni í lögum miðað við þá tegund auðlindar sem um væri að ræða og jafnvel þær sérstöku aðstæður sem fyrir hendi kynnu að vera“.¹²⁵ Hliðstæð fyrirmæli er ekki að finna í b-lið 22. gr. frumvarps 2021,¹²⁶ en ástæður þess eru ekki skýrðar sérstaklega í greinargerð með því frumvarpi svo séð verði.

3.4.3.5. Hömlur á varanlegri ráðstöfun þjóðareigna

Ákvæði allra frumvarpanna kveða á um að enginn geti fengið þjóðareignir eða réttindi tengd þeim „til eignar eða varanlegra afnota“. Í ákvæðum allra frumvarpanna nema frumvarps 2021 er því bætt við að þjóðareignir megi aldrei „selja eða veðsetja“. Í greinargerð með frumvarpi 2021 segir þó:

„Í 2. másl. 2. mgr. er áréttað að enginn geti fengið þjóðareignir eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Með tengdum réttindum er vísað til hvers kyns nýtingarheimilda og nýtingarmöguleika sem gætu skapað rétt ef slíku stjórnarskrárákvæði væri ekki til að dreifa. Tekið skal fram að með ákvæðinu er ekki sjálfkrafa raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum og landsréttindum í þjóðareign. Sem dæmi um slíkt má nefna beitarrétt sem falist

¹²¹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr.

¹²² 2. mgr. 34. gr. frumvarps 2011. Í greinargerð með frumvarpinu (bls. 85) er tekið fram að hér sé t.d. átt við hugsanlega olíufundi eða málma djúpt undir hvort heldur í almenningum eða einkajörðum.

¹²³ 2. mgr. 34. gr. frumvarps 2012. Um þessa breytingu frá ákvæði frumvarps 2011 segir í greinargerð með frumvarpi 2012, bls. 126: „Sérstakt ákvæði um mögulega þjóðareign á slíkum auðlindum, undir ótilgreindri dýpt, mætti skilja þannig að verið væri að draga úr núgildandi eignarréttarvernd, en sem fyrr segir er skýrt af skýringum stjórnlagaráðs að slíkt er ekki markmið tillögunnar.“ Í staðinn fyrir ákvæði um að kveða megi með lögum á um þjóðareign á auðlindum undir yfirborði jarðar voru eftirfarandi fyrirmæli tekin upp í 2. mgr. 34. gr. frumvarps 2012: „Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar.“ Í 3. mgr. 35. gr. frumvarps 2013 voru tekin upp fyrirmæli bæði úr frumvarpi 2011 og frumvarpi 2012 hvað framangreint varðar.

¹²⁴ 3. mgr. 35. gr. frumvarps 2013.

¹²⁵ Framhaldsnefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp 2013 (breytingatillögu), bls. 60.

¹²⁶ Sömu sögu er að segja um ákvæði frumvarps 2016.

getur í afréttareign einstaklinga eða lögaðila á þjóðlendu, sbr. 5. gr. þjóðlendlaga. Af fyrirmælum 2. máls. leiðir að óheimilt verður að selja auðlindir eða landsréttindi í þjóðareign og þessi gæði verða heldur ekki veðsett. Í ákvæðinu felst einnig að úthlutun heimilda til nýtingar gæða í þjóðareign getur aldrei leitt til eignaréttar eða óafturkallanlegs forræðis handhafanna. Slíkar heimildir verða því að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar.¹²⁷

Í greinargerðinni er eftirfarandi þó áréttað:

„Bann 2. mgr. b-liðar 22. gr. við framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign á ekki við um heimildir til nýtingar þessara gæða sem ríkið úthlutar einstaklingum eða lögaðilum. Í gildandi löggjöf er bann við framsali og veðsetningu slíkra afnotaréttinda ekki fortakslaust enda þótt í mörgum lögum sé það meginreglan. Þessi lög gera gjarnan ráð fyrir að hægt sé að fá sérstaka heimild til framsals eða veðsetningar réttinda sem þar er fjallað um. Nefna má sem dæmi 32. gr. auðlindalaga, 35. gr. raforkulaga, 30. gr. kolvetnislaga og 17. gr. laga um fiskeldi, nr. 71/2008. Einnig má sjá í þessu sambandi 6. mgr. 12. gr. fiskveiðistjórnarlaga um framsal aflahlutdeildar skips. Enda þótt frumvarpsgreinin feli ekki í sér bann við framsali nýtingarheimilda er löggjafinn eftir sem áður frjálst að því að mæla fyrir um slíkt bann í einstökum lögum.“¹²⁸

Af framansögðu verður ráðið að 2. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 er ætlað að girða m.a. fyrir sölu og veðsetningu þjóðareigna. Samhliða er áréttað í greinargerð með frumvarpinu að bann við framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign eigi ekki við um heimildir til nýtingar þessara gæða sem ríkið úthlutar einstaklingum eða lögaðilum.

3.4.3.6. Forræði yfir þjóðareignum

Í 2. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 er m.a. ráðgert að handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fari með forræði yfir þjóðareignum í umboði þjóðarinnar. Með því er átt við að þessir valdhafar hafi „umsjón með og ráðstöfunarrétt“ gagnvart auðlindum og landsréttindum í þjóðareign og komi þannig fram fyrir hönd eiganda þeirra, þjóðarinnar, eins og segir í greinargerð með frumvarpinu.¹²⁹ Að því er þessi atriði varðar verður ekki annað séð en að 2. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 hafi sama efnisinntak og sambærileg fyrirmæli í frumvörpum 2011–2013 og 2016.

3.4.4. Ráðstöfun auðlinda sem eru háðar einkaeignarrétti ríkisins

Ákvæði 2. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 stendur ekki í vegi fyrir því að auðlindum og landsréttindum, sem eru háð einkaeignarrétti ríkisins, sé ráðstafað á varanlegan hátt, enda teljast þau ekki þjóðareign í skilningi ákvæðisins. Ákvæði frumvarpa 2011, 2012 og 2016 eru á sama veg, sbr. þó afmörkun frumvarps 2011 á hugtakinu þjóðareign.¹³⁰

Í 2. mgr. 35. gr. frumvarps 2013 er ákvæði sem á sér ekki hliðstæðu í hinum frumvörpunum, en það leggur bann við því að tilteknum auðlindum og réttindum sem eru háð einkaeignarrétti ríkisins eða félaga í fullri eigu þess sé ráðstafað á varanlegan hátt, jafnvel þótt viðkomandi gæði

¹²⁷ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr. Skáletrun höf.

¹²⁸ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafla 4.5. Skáletrun höf.

¹²⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr.

¹³⁰ Sjá kafla 3.4.3.1 skýrslunnar.

teljist ekki þjóðareign.¹³¹ Ákvæðið girðir bæði fyrir beina og óbeina ráðstöfun umræddra gæða. Í skýringum um frumvarp 2013 segir:

„Ákvæði 2. mgr. tekur til réttinda yfir auðlindum sem eru háð einkaeignarrétti ríkisins og félaga sem alfarið eru í eigu þess. Ákvæðið er tvíþætt. Fyrri málslíður fjallar með almennum hætti um eignarréttindi yfir jarðhita, vatni með virkjanlegu afli og grunnvatni, sem og námaréttindi, og beinist ekki síst að slíkum réttindum sem skilin hafa verið frá landi og standa því sem sjálfstæð eign ríkisins eða félaga í eigu þess. Mælt er fyrir um bann við því að framselja þessi réttindi, bæði beint og óbeint, með varanlegum hætti til annarra aðila. *Í orðunum beint eða óbeint felst að óheimilt verður með öllu að framselja slík réttindi. Það sama á við um eignarhluti í fyrirtækjum sem eru eigendur slíkra réttinda og alfarið eru í eigu ríkis, nema réttindin hafi áður verið undanskilin.* Með því að binda framsalsbannið við „aðra aðila“ er skýrt að heimilt verður að færa þessi réttindi frá ríki til félaga sem alfarið eru í eigu þess og öfugt. Þess má geta að í gildandi lögum er kveðið á um bann við framsali tiltekinna réttinda í eigu opinberra aðila, þ.e. réttar til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW, sbr. 16. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, og jarðhita- og grunnvatnsréttinda umfram heimilis- og búsparfir, sbr. 3. gr. a laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (auðlindalög). Þessi ákvæði taka jafnt til ríkis og sveitarfélaga, auk félaga sem alfarið eru í eigu þeirra, og er ætlað að tryggja að þessi mikilvægu réttindi haldist í samfélagslegri eign.“¹³²

Þá segir í skýringunum:

„Síðari málslíður 2. mgr. tekur til réttinda yfir auðlindum á ríkisjörðum, þ.e. vatni, jarðhita og jarðefnum, og felur einnig í sér bann við framsali þeirra umfram lágmarksréttindi vegna heimilis- og búsparfa. Vegna mikilvægis þeirra auðlinda sem hér um ræðir fyrir samfélagið allt þykir rétt að tryggja með skýrum hætti eignarhald ríkisins að réttindum yfir þeim. Í 40. gr. gildandi jarðalaga, nr. 81/2004, er kveðið á um „heimild“ ráðherra til að undanskilja við sölu ríkisjarða jarðefni, rétt til efnistöku umfram búsparfir og einnig öll vatns- og jarðhitaréttindi. Skýrt er þó að ákvæði vatnalaga og auðlindalaga ganga frammar fyrir mælum greinarinnar og því er skylt að undanskilja vatns- og jarðhitaréttindi við sölu á ríkisjörðum sem eru umfram mörkin sem þau lög tilgreina.“¹³³

Í greinargerð með frumvarpi 2021 er tekið af skarið um að ákvæði b-liðar 22. gr. sé ekki ætlað að standa því í vegi að auðlindum í hefðbundnum einkaeignarráðum ríkisins verði ráðstafað með varanlegum hætti, ólíkt því sem gildir um auðlindir og landsréttindi í þjóðareign, sbr. 2. mgr. Þannig verði t.d. áfram heimilt að selja ríkisjarðir að meðtöldum þeim náttúruauðlindum sem þar finnast með þeim takmörkunum sem lög og stjórnarskrá setja slíkum ráðstöfunum á hverjum tíma.¹³⁴

¹³¹ Ákvæði 2. mgr. 35. gr. frumvarps 2013 hljóðar svo: „Óheimilt er að framselja beint eða óbeint með varanlegum hætti til annarra aðila réttindi yfir jarðhita, vatni með virkjanlegu afli og grunnvatni, sem og námaréttindi, í eigu ríkisins eða félaga sem alfarið eru í eigu þess. Sama gildir um réttindi yfir vatni, jarðhita og jarðefnum á ríkisjörðum umfram lágmarksréttindi vegna heimilis- og búsparfa.“

¹³² Framhaldsnefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp 2013 (breytingatillögu), bls. 58. Skáletrun höf.

¹³³ Framhaldsnefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp 2013 (breytingatillögu), bls. 58–59.

¹³⁴ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr. Um fasteignir sem eru háðar einkaeignarrétti ríkisins má geta þess að samkvæmt 2. másl. 40. gr. stjórnarskrárinnar má ekki selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Sjá einnig 46. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

3.4.5. Nýtingarheimildir og gjaldtaka

3.4.5.1. Inngangur

Eins og fyrr segir er 3. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 svohljóðandi:

„Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.“

Ákvæði 3. mgr. hefur sem fyrr segir rýmra gildissvið en 2. mgr., að því leyti að það á við um auðlindir og landsréttindi bæði í þjóðareign og eigu íslenska ríkisins. Í 3. mgr. er að finna áskilnað um að nýtingarheimildir vegna slíkra auðlinda og landsréttinda skuli grundvallast á lögum auk þess sem gætt skuli jafnræðis og gagnsæis. Loks áskilur 3. mgr. að með lögum skuli kveðið á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.

Í eldri frumvörpunum er að finna ákvæði sem fjalla að hluta til um sömu atriði og 3. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021. Til glöggvunar verða viðkomandi ákvæði eldri frumvarpanna sett upp í eftirfarandi töflu:

Frumvarp 2011	Frumvarp 2012	Frumvarp 2013	Frumvarp 2016
(2. og 3. másl. 4. mgr. 34. gr.) „Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almanna-gæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekings hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.“	(2. og 3. másl. 4. mgr. 34. gr.) „Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almanna-gæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekings hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.“	(2. og 3. másl. 5. mgr. 35. gr.) „Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almanna-gæða, gegn eðlilegu gjaldi og til tiltekings hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.“	(3. mgr. 1. gr. (b)) „Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald fyrir heimildir til nýtingar náttúruauðlinda og landsréttinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign. Veiting nýtingarheimilda skal grundvallast á lögum og gætt skal jafnræðis og gagnsæis. Slíkar heimildir leiða aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir náttúruauðlindum eða landsréttindum í þjóðareign.“

Þegar orðalag framangreindra ákvæða frumvarpa 2011-2013 og 2016 er borið saman við 3. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 sést eftirfarandi:

- Í 3. mgr. b-liðar 22. gr. er ekki tekinn upp áskilnaður um að heimildir til nýtingar á þjóðareignum skuli aðeins veittar „til tiltekings hóflegs tíma í senn“, ólíkt frumvörpum 2011–2013.
- Ákvæði 3. mgr. b-liðar 22. gr. vísar til „gjaldtöku“, sbr. hins vegar tilvísun í fullt gjald í frumvörpum 2011 og 2012 og eðlilegt gjald í frumvörpum 2013 og 2016.
- Í 3. mgr. b-liðar 22. gr. eru fyrirmæli um gjaldtöku bundin við nýtingu „í ábataskyni“ en gjaldtökuákvæði hinna frumvarpanna eru ekki berum orðum takmörkuð á þann hátt.

- Í 3. mgr. b-liðar 22. gr. er ekki tekinn upp fyrirvari um að nýtingarheimildir leiði aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir þjóðareignum, ólíkt öllum hinum frumvörpunum.

Fjallað er nánar um framangreind atriði í eftirfarandi köflum. Að auki má benda á í þessu sambandi að gildissvið 3. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 tekur til auðlinda og landsréttinda bæði í þjóðareign og eigu íslenska ríkisins,¹³⁵ en gildissvið reglna um gjalddöku o.fl. í frumvörpum 2011–2013 er að mestu einskorðað við auðlindir í þjóðareign.¹³⁶

3.4.5.2. Tímalengd nýtingarheimilda

Sem fyrr segir er áskilið í ákvæðum frumvarpa 2011–2013 að nýtingarheimildir skuli veittar til „tiltekins hóflegs tíma í senn“, en slíkan áskilnað er ekki að finna í 3. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021.¹³⁷ Í greinargerð með frumvarpi 2021 segir um þetta atriði:

„Frumvarpið mælir fyrir um það í 2. málsl. 2. mgr. b-liðar 22. gr. að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða landsréttindi í þjóðareign til eignar eða varanlegra afnota. *Þetta felur í sér að nýtingarheimildir þurfa að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar.* Ekki er unnt að setja fram almenna reglu um það hvað teljist eðlileg tímamörk þegar nýtingarleyfi eru veitt eða nýtingarsamningar gerðir. Fer það eftir eðli þeirrar auðlindar sem um er að ræða og þeirri atvinnugrein sem á nýtingunni byggist, m.a. með tilliti til eðlilegs afskriftartíma þeirrar fjárfestingar sem auðlindanýtingin krefst. *Verður að fela löggjafanum mat á þessu en ljóst er að frumvarpsgreinin setur ákveðin takmörk fyrir því hversu langur gildistími nýtingarheimilda getur orðið.* Í gildandi lögum má finna dæmi um afar mislangan nýtingartíma.“¹³⁸

Af framansögðu má ráða hvers vegna skilyrði um að nýtingarheimildir skuli veittar „til tiltekins hóflegs tíma í senn“ var ekki tekið upp í 3. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021. Í skýringum með frumvarpinu er einnig bent á að taki ákvæðið gildi sé líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja að þau uppfylli áskilnað 2. mgr. um að heimildir þurfi að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar.¹³⁹ Með því er skírskotað til þeirra fyrirmæla 2. mgr. að þjóðareignir verði ekki láttnar af hendi til eignar eða „varanlegra afnota“. Þessi fyrirmæli eiga þó aðeins við um þjóðareignir og girða því ekki fyrir varanlega ráðstöfun á auðlindum og landsréttindum sem eru háð einkaeignarrétti ríkisins eins og áður kom fram.¹⁴⁰

3.4.5.3. Gjaldtaka

Athugunarefni er hvort munur á orðalagi gjalddökuákvæða frumvarpanna, þar sem ýmist er rætt um fullt gjald (2011 og 2012), eðlilegt gjald (2013 og 2016), eða um gjalddöku (2021), hafi efnisleg áhrif og þá í hverju þau séu fólgin.

¹³⁵ Sömu sögu er að segja um ákvæði frumvarps 2016.

¹³⁶ Sjá t.d. athugasemdir í greinargerð með frumvarpi 2012, bls. 127 („Í 4. mgr. 34. gr. er fjallað um vernd náttúruauðlinda sem og afnota- og nýtingarleyfi auðlinda í þjóðareign og annarra takmarkaðra almannagæða.“). Í greinargerð með frumvarpi 2011, bls. 86, kemur fram að með takmörkuðum almannagæðum sé t.d. átt við innflutnings- og losunarkvóta og útvarpsrásir.

¹³⁷ Í greinargerð með frumvarpi 2011 (bls. 85) segir um viðkomandi ákvæði þess frumvarps: „Með orðunum „til tiltekins hóflegs tíma í senn“ er átt við að leyfi til afnota eða hagnýtingar megi ekki veita til mjög langs tíma í senn. Í þessu felst að Alþingi metur hverju sinni hvað telst vera hóflegur leyfistími.“

¹³⁸ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.5. Skáletrun höf.

¹³⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.5.

¹⁴⁰ Sjá einnig umfjöllun í kafla 3.4.4 skýrslunnar.

Fyrirmæli í ákvæði frumvarps 2011 um að nýtingarheimildir skuli veittar „gegn fullu gjaldi“ eru skýrð svo í greinargerð með því frumvarpi:

„Með „fullu“ gjaldi er átt við markaðsverð, þ.e. hæsta gjald sem nokkur er fús að greiða t.d. á markaði eða uppboði eða í samningum við ríkið sem umboðsmann réttis eiganda, þjóðarinnar. Til álita kom að segja heldur „gegn sanngjörnu gjaldi“ en það orðalag þótti ekki eiga við þar eð í því getur þótt felast fyrirheit um frávik eða afslátt frá fullu gjaldi. Með svipuðum rökum var ekki heldur fallist á orðalagið „gegn hóflegu gjaldi“ eða „gegn gjaldi“. Til hliðsjónar var haft orðalag í eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar [innsk.: 1. mgr. 72. gr. gildandi stjórnarskrár] sem stendur óbreytt í frumvarpi Stjórnlagaráðs [innsk.: 1. mgr. 13. gr. frumvarps 2011]:

Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Með fullu verði er samkvæmt skýringum við ákvæðið átt við verðgildi eignarinnar fyrir eigandann, þ.e. markaðsverð hennar, á þeim tíma sem eignarnám fór fram. [...]“¹⁴¹

Jafnframt segir í skýringum með frumvarpi 2011 að með fullu gjaldi sé „átt við gjald sem endurspeglar markaðsverð nýtingarréttarins“.¹⁴²

Í greinargerð með frumvarpi 2012, þar sem einnig er rætt um fullt gjald, er vitnað til framangreindra skýringa með frumvarpi 2011 og lagt út af þeim á svohljóðandi hátt:

„Framangreindur skýringartexti stjórnlagaráðs virðist einkum miðast við fiskveiðiheimildir en ekki fjalla almennt um möguleika á gjaldtöku fyrir nýtingu annarra þeirra auðlinda sem lýstar eru þjóðareign samkvæmt frumvarpinu. Þar sem annað kemur ekki fram í skýringum stjórnlagaráðs verður að gera ráð fyrir því að sama regla gildi um þær. Varðandi skýringu hugtaksins „fullt gjald“ vísar stjórnlagaráð til viðmiða við útreikning eignarnámsbóta, en þess ber að geta að sá eðlismunur er á að þar eru greiddar bætur fyrir missi eignar en ekki gjald vegna nýtingar hennar eða hlutdeild í arði þar af.“¹⁴³

Í frumvarpi 2013 er rætt um að nýtingarheimildir skuli veittar „gegn eðlilegu gjaldi“ í stað þess að rætt sé um fullt gjald eins og gert er í frumvörpum 2011 og 2012. Í skýringum um frumvarp 2013 segir:

„Orðalagið „gegn eðlilegu gjaldi“ ber að túlka með hliðsjón af 4. mgr. greinarinnar þar sem áskilið er að við nýtingu auðlindanna skuli hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi. Með orðinu „almannahag“ er vísað til þess að þjóðin eigi auðlindirnar og geri sem eigandi þeirra tilkall til arðsins af þeim. Í fyrirmælum um eðlilegt gjald felst því að stjórnvöldum sé skylt að krefjast fyrir hönd almennings hlutdeildar í umframhagnaði (auðlindarentu), þ.e. þeim hagnaði sem nýting viðkomandi auðlindar skapar umfram eðlilega ávöxtun þeirra fjármuna sem bundnir eru við nýtinguna að teknu tillit til áhættu.“¹⁴⁴

Í skýringum um frumvarp 2013 er enn fremur ráðgert að „löggjafinn leitist við að ákvarða hlutdeild þjóðarinnar hvorki svo lága að hún verði af tekjum sem henni tilheyra með réttu sem eiganda auðlindanna, né svo háa að það hamli nýtingunni og eðlilegri arðsemi af henni sem

¹⁴¹ Greinargerð með frumvarpi 2011, bls. 85.

¹⁴² Greinargerð með frumvarpi 2011, bls. 86.

¹⁴³ Greinargerð með frumvarpi 2012, bls. 128. Skáletrun höf.

¹⁴⁴ Framhaldsnefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp 2013 (breytingatillögu), bls. 61. Skáletrun höf.

slíkri að teknu tilliti til fjárbindingar og áhættu“. Í skýringunum er jafnframt litið svo á að ýmis form gjaldtöku geti komið til greina, t.d. magntengd afnotagjöld, skattar af auðlindarentu, eða upphafs- og leigugjöld sem ákveðin eru með útboði, uppboði eða á virkum markaði, eftir því sem við á hverju sinni.¹⁴⁵

Í frumvarpi 2016 er einnig rætt um „eðlilegt gjald“. Í greinargerð með því frumvarpi segir:

„Með fyrirmælum 3. mgr. verður gjaldtaka fyrir nýtingarheimildir auðlinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign að meginreglu, sbr. orðalagið „að jafnaði“. Ákvörðun um fyrirkomulag gjaldtöku er falin löggjafanum. *Eðlileg gjaldtaka tekur mið af markmiðum 1. mgr. um sjálfbæra nýtingu sem sé þjóðinni til hagsbóta sem og markmiðum um hlutdeild eigenda auðlinda í þeim arði sem nýting þeirra skapar, t.d. með ráðstöfun nýtingarréttar á markaði. Ef gjald er ekki ákvarðað á markaði má gera ráð fyrir að gjaldtaka taki mið af arðsemi nýtingar, þ.e. þeim tekjum sem af nýtingu hljótaskem og kostnaði við hana, umfangi fjárfestinga, afskriftartíma, eðlilegri ávöxtun þeirra fjármuna sem bundnir eru í rekstrinum, áhættu sem fylgir viðkomandi starfsemi og öðrum slíkum þáttum. Þannig gætir ríkið þeirra hagsmuna sem það fer með í umboði þjóðarinnar. Jafnframt stuðlar gjaldtaka á grundvelli arðsemi að jafnræði nýtingaraðila ólíkra auðlinda sem og jafnræði þegar nýtingarheimildum er ráðstafað. Gjald á grundvelli arðsemi verður að skoða í samhengi við kostnað við mat á og eftirlit með arðsemi þegar gjaldtaka er ákvörðuð. Rökstyðja má einfaldari og ónákvæmari nálgun við gjaldtöku ef umfang arðs er lítið og/eða eftirlit erfitt og kostnaðarsamt. Getur því löggjafinn farið mismunandi leiðir til þess að stuðla að því markmiði ákvæðisins að þjóðin njóti eðlilegs ávinnings af nýtingu auðlindanna.*“¹⁴⁶

Í frumvarpi 2021 er sem fyrr segir rætt um „gjaldtöku“ í 3. mgr. b-liðar 22. gr., en ekki um fullt gjald eða eðlilegt gjald eins og gert er í fyrri frumvörpum. Í greinargerð með frumvarpi 2021 kemur fram að b-liður 22. gr. hafi ekki að geyma sérstök fyrirmæli um fjárhæð gjalds fyrir nýtingarheimildir heldur sé það löggjafans að ákveða hversu hátt gjaldið skuli vera þegar það er lögákveðið.¹⁴⁷ Þá segir í greinargerðinni:

„Löggjafanum er veitt svigrúm til að ákveða hversu hátt gjaldið skuli vera í þeim tilvikum þegar það er lögákveðið. *Við mat á þessu er löggjafinn þó bundinn af stefnumiðum 1. mgr. um sjálfbæra nýtingu sem séu til hagsbóta landsmönnum öllum, en í síðara stefnumiðinu felst m.a. að eigandi þessara gæða, þjóðin eða ríkið, skuli njóta eðlilegs arðs af eign sinni. Þetta á einnig við um stjórnvöld þegar þeim er falið að semja um endurgjald fyrir nýtingu auðlinda eða landsréttinda í þjóðareign eða í eigu ríkisins.*“¹⁴⁸

Í greinargerðinni segir eftirfarandi um tilvísun frumvarpa 2011 og 2012 í fullt gjald:

„Talsverð gagnrýni kom fram á orðalag tillögu stjórnlagaráðs um að afnotaheimildir megi veita gegn fullu gjaldi. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi stjórnlagaráðs að orðalag

¹⁴⁵ Framhaldsnefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp 2013 (breytingatillögu), bls. 61.

¹⁴⁶ Greinargerð með frumvarpi 2016, bls. 39. Skáletrun höf. Í kjölfarið kemur fram í greinargerðinni (bls. 39): „Samkvæmt þessum forsendum er löggjafanum heimilt að krefjast ekki gjalds ef forsendur gjaldtöku eru að hans mati ekki fyrir hendi, t.d. þegar um er að ræða samfélagsleg verkefni þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu sem rekin eru af opinberum aðilum svo sem vatns- og hitaveitur. Hið sama gæti átt við í fleiri tilvikum, t.d. ef um tilraunaverkefni er að ræða, óvissa er um arðsemi, starfsemi á sér langa hefð eða er með einhverjum hætti sérstaks eðlis. Sum ferðaþjónusta á hálendinu eins og á vegum útivistarfélaga sem ekki eru rekin í ábataskyni er talin þjónusta við samfélagið. Sama getur átt við um umfangslitla nýtingu, svo sem tínslu almennings á fjallagrösnum og berjum í ríkislandi eða þjóðlendu. Fyrirmæli 3. mgr. gera kröfu til þess að löggjafinn rökstyðji slíkar undantekningar sérstaklega.“

¹⁴⁷ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.6.

¹⁴⁸ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr. Skáletrun höf.

eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar hafi verið haft til hliðsjónar en þar er orðalagið fullt gjald notað um bætur fyrir eignarnám, þ.e. þegar eign er tekin af eiganda hennar á grundvelli laga, vegna almannahagsmuna. *Bentu umsagnaraðilar á að ekki væri ljóst hvað fælist í fyrirmælum um fullt gjald þegar afnotaheimildir væru veittar og að ekki gætu sömu sjónarmið átt við um þetta og þegar fullt verð er áskilið sem bætur fyrir eignarnám.* Eins og fram er komið var orðalaginu breytt í meðförum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og í frumvarpi hennar er kveðið á um eðlilegt gjald.¹⁴⁹

Um orðalagið „eðlilegt gjald“ í frumvörpum 2013 og 2016 segir í greinargerðinni:

„Fallið er frá því að nota hugtakið „eðlilegt gjald“ vegna þess að sú hugtaksnotkun er annmörkum háð. Erfitt er að útlista hvað sé eðlileg gjaldtaka enda kunna mismunandi málefnaleg sjónarmið að ráða gjaldtökunni. Eftir stendur þá ekki annað en það sem á við um alla opinbera stjórnýslu að hún skuli vera sanngjörn og málefnaleg og [sic] í raun óþarft að taka það fram.“¹⁵⁰

Um ólíkar útfærslur á gjaldtöku segir jafnframt í greinargerðinni:

„Með fyrirmælum 2. másl. 3. mgr. verður gjaldtaka fyrir nýtingarheimildir auðlinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign áskilin þegar nýting fer fram í ábataskyni. Er þar vísað til nýtingar í atvinnuskyni með hagnað og arðsemi að leiðarljósi. Hugsunin sem býr að baki er sú að þeir sem njóta þess að hafa heimildir til að nýta í hagnaðarskyni takmörkuð sameiginleg gæði, sem ekki eru aðgengileg öllum, þurfi að greiða fyrir þau afnot. Að meginstofni myndu slík gjöld renna í ríkissjóð en þó má nefna að sveitarfélög geta einnig notið góðs af, sbr. ákvæði þjóðlendulaga varðandi tiltekna nýtingu. *Ákvörðun um fyrirkomulag gjaldtöku er falin löggjafanum en það getur verið með ýmsum hætti eftir því sem hentar eðli hverrar auðlindar eins og endurspeglast í gildandi löggjöf og lagaframkvæmd.* Ríkið getur ýmist ákveðið gjald fyrir auðlindanýtingu fyrir fram eða látið það ráðast í samningum, svo sem í kjölfar valferlis eða útboðs, sbr. t.d. nýlega samninga um vikurnám innan þjóðlendu. Sérstakir skattar á tekjur af auðlindanýtingu geta verið ein leið til að fullnægja áskilnaði ákvæðisins um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni. Gjaldtaka í formi skattgreiðslu þarf að samrýmast 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar og því verður ákvörðunarvald um hana ekki framselt framkvæmdarvaldshöfum. Hægt væri að áskilja ríkinu tiltekið hlutfall af svonefndri auðlindarentu, þ.e. þeim hagnaði sem nýting viðkomandi auðlindar skapar umfram eðlilega ávöxtun þeirra fjármuna sem bundnir eru við nýtinguna að teknu tilliti til áhættu. Þá væri hægt að miða gjald við tiltekið hlutfall af tekjum afnotahafa, eins og nýlegir samningar ríkisins um nýtingarheimildir vatnsafls bera vott um. Með lögum væri hægt að gera ráð fyrir gjaldskrá með föstu gjaldi eða föstu hlutfalli af verðmæti réttinda, eins og tíðkast í lóðarleigusamningum.“¹⁵¹

Af framansögðu verður ráðið hvers vegna farin er sú leið í 3. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 að ræða um „gjaldtöku“ fremur en fullt gjald eða eðlilegt gjald eins og gert er í eldri frumvörpunum. Í greinargerð frumvarps 2021 er lagt til grundvallar að löggjafinn taki ákvörðun um fyrirkomulag gjaldtöku og að honum sé veitt svigrúm til að ákveða hversu hátt gjald skuli vera þegar það er lögákveðið. Við ákvörðun um upphæð gjalds sé löggjafinn þó bundinn af stefnumiðum 1. mgr., sem feli m.a. í sér „að eigandi þessara gæða, þjóðin eða ríkið, skuli njóta *eðlilegs arðs* af eign sinni“, eins og segir í greinargerðinni.¹⁵² Af þessu verður ekki annað ráðið

¹⁴⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.6. Skáletrun höf. Þess má geta að í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er ekki rætt um „fullt gjald“ heldur að „fullt verð“ komi fyrir eign sem tekin er eignarnámi.

¹⁵⁰ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.6.

¹⁵¹ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr. Skáletrun höf.

¹⁵² Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr. Skáletrun höf.

en að b-liður 22. gr. frumvarps 2021 sé hvað fjárhæð gjalds varðar reist á sambærilegum sjónarmiðum og ákvæði frumvarpa 2013 og 2016 sem áskilja að tekið skuli eðlilegt gjald fyrir nýtingu viðkomandi gæða.

Frumvarp 2021 greinir sig frá hinum frumvörpunum að því leyti að gildissvið 3. mgr. b-liðar 22. gr. er berum orðum takmarkað við nýtingu í ábataskyni, en í þeim tilvikum er ráðgert að gjaldtaka fyrir nýtingu verði ófrávíkjanleg.¹⁵³ Sé nýting ekki í ábataskyni er hins vegar miðað við að löggjafanum sé frjálst að ákveða hvort gjald skuli tekið eða ekki. Það geti t.d. átt við um samfélagsleg verkefni sem rekin eru af opinberum aðilum þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu, svo sem vatns- og hitaveitur.¹⁵⁴

3.4.5.4. Fyrirvari um að nýtingarheimildir skapi ekki eignarrétt o.fl.

Í ákvæðum frumvarpa 2011-2013 og 2016 er tekið fram að nýtingarheimildir geti aldrei leitt til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir þjóðareignum.¹⁵⁵ Hliðstætt orðalag er á hinn bóginn ekki tekið upp í b-lið 22. gr. frumvarps 2021.

Af skýringum með frumvörpum 2011–2013 verður ráðið að fyrirvara um að nýtingarheimildir skapi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði yfir þjóðareignum sé fyrst og fremst ætlað að festa í sessi ákvæði 3. másl. 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, sem kveður á um að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.¹⁵⁶ Í greinargerð með frumvarpi 2011 segir nánar tiltekið að fyrirvaranum sé ætlað að „tryggja stjórnskipulega stöðu þessarar lagagreinar [í lögum um stjórn fiskveiða] með því að girða fyrir hættuna á að hún verði numin brott úr lögum“.¹⁵⁷ Í skýringum með frumvörpum 2012 og 2013 er því bætt við að umræddum fyrirvara sé ætlað að tryggja að löggjafinn geti ekki með almennum lögum farið á svig við meginregluna um að enginn geti fengið auðlindir í þjóðareign og þau réttindi og þær heimildir sem þeim tengjast til beinnar eignar eða varanlegra afnota.¹⁵⁸

Í greinargerð með frumvarpi 2016 er tekið fram að réttaráhrifum fyrirvarans sé fyrst og fremst ætlað að vera þau að „slá á eða koma í veg fyrir væntingar um að afnotaheimildir sem ríkið veitir einkaaðilum, hvort sem það er tímabundið eða ekki, stofni til varanlegra eignarheimilda í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar“. Um leið sé lögð áhersla á að umrætt ákvæði frumvarpsins geti „aldrei að fullu komið í veg fyrir eignarréttarvernd þeirra hagsmuna sem tengdir eru atvinnurekstri sem grundvallast á opinberum leyfum“, en með ákvæðinu sé „svigrúm löggjafans hins vegar aukið gagnvart eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar að því marki sem unnt er“. Þá segir í greinargerðinni eins og í eldri frumvörpunum að fyrirvarinn eigi sér fyrirmynd í 3. másl.

¹⁵³ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.6: „Frumvarpið sem hér er lagt fram vikur frá öllum fyrri tillögum sem á annað borð nefna gjaldtöku að því leyti að hún er einskorðuð við nýtingu í ábataskyni. Með því er afmarkað betur hvenær gjaldtaka á við og hún er samkvæmt tillögunni ófrávíkjanleg í þeim tilvikum.“

¹⁵⁴ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr.

¹⁵⁵ Fyrirvari af þessum meiði kemur fyrir í 3. másl. 4. mgr. 34. gr. í frumvörpum 2011 og 2012; í 3. másl. 5. mgr. 35. gr. frumvarps 2013; og í 3. másl. 3. mgr. 1. gr. (b) frumvarps 2016. Tekið skal fram að í frumvörpum 2012 og 2013 er rætt um að nýtingarheimildir geti ekki leitt til „eignar“ en í frumvörpum 2011 og 2016 er rætt um „eignarrétt“ í þessu sambandi. Í greinargerð með frumvarpi 2012 segir (bls. 129) að þessari breytingu á orðalagi frá frumvarpi 2011 sé ætlað að „endurspeglar að þau takmörkuðu réttindi sem stofnast í skjóli afnota- eða nýtingarleyfa geta hugsanlega notið stjórnarskrárverndar sem óbein eignarréttindi“.

¹⁵⁶ Áður 3. másl. 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, en þau voru endurútfegin sem gildandi lög nr. 116/2006.

¹⁵⁷ Greinargerð með frumvarpi 2011, bls. 87.

¹⁵⁸ Greinargerð með frumvarpi 2012, bls. 129–130. Tilvitnuð ummæli eru endurtekin í framhaldsnefndarálitni meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp 2013 (breytingatillögu), bls. 62.

1. gr. laga um stjórn fiskveiða.¹⁵⁹ Frumvarpið feli í sér „áréttingu þess fyrirvara“ og „[feli] því ekki í sér sjálfkrafa breytingu á stöðu úthlutaðra veiðiheimilda“.¹⁶⁰

Í greinargerð með frumvarpi 2021 kemur fram að fyrir mæli 2. mgr. b-liðar 22. gr., um að enginn geti fengið þjóðareignir eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota, feli það m.a. í sér að heimildir til nýtingar þjóðareigna „[geti] ekki leitt til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir þessum sameiginlegu gæðum.“¹⁶¹ Af þessu virðist mega ráða hvers vegna slíkur fyrirvari er ekki tekinn upp í texta 3. mgr. ólíkt hinum frumvörpunum. Í greinargerð með frumvarpi 2021 kemur einnig fram að frumvarpið feli í sér „áréttingu þess fyrirvara sem 3. másl. 1. mgr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, hefur að geyma og [feli] því ekki í sér sjálfkrafa breytingu á stöðu úthlutaðra veiðiheimilda“, sbr. sambærilega umfjöllun í greinargerð með frumvarpi 2016.¹⁶²

3.5. Samantekt á helstu niðurstöðum

Í b-lið 22. gr. fyrirbyggjandi frumvarps til stjórnarskipunarlaganna frá 2021 er að finna ákvæði um auðlindir náttúru Íslands, sem lagt er til að verði að 80. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Með ákvæðinu er lagt til að:

- að stefnuyfirlýsing verði bundin í stjórnarskrá um að auðlindir náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni og að þær skuli nýta á sjálfbærann hátt til hagsbóta landsmönnum öllum (1. mgr.),
- að nýtt form eignarréttar verði bundið í stjórnarskrá, þ.e. þjóðareignarréttur, sem skipað verði til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar (2. mgr.),
- að þjóðareignir séu náttúruauðlindir og landsréttindi sem eru ekki háð einkaeignarrétti og að enginn geti fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota, auk þess sem handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fari með forræði yfir þeim í umboði þjóðarinnar (2. mgr.),
- að veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skuli grundvallast á lögum og að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis (3. mgr.),
- að með lögum skuli kveðið á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni á þeim gæðum sem að framan er lýst (3. mgr.).

¹⁵⁹ Greinargerð með frumvarpi 2016, bls. 40. Þar segir einnig að réttarstaða afnotahafa samkvæmt nýtingarsamningi geti t.d. aldrei orðið önnur og efnismeiri en staða leigjanda í hefðbundnu leigusambandi. Sama eigi við um heimildir sem veittar eru einkaaðilum með stjórnvaldsákvörðun (þ.e. með leyfi), en í tilviki leyfa væri áskilnaði ákvæðisins fullnægt með því að leyfistími væri tímabundinn. Ef slíkar heimildir væru veittar ótímabundið myndi ákvæði frumvarpsins hins vegar leiða til þess að löggjafinn hefði allt að einu rýmra svigrúm en ella til að breyta reglum og skerða þær heimildir sem hefðu verið veittar, eins og segir í greinargerðinni.

¹⁶⁰ Greinargerð með frumvarpi 2016, bls. 29. Sjá einnig bls. 29 þar sem segir í þessu samhengi að fyrirvarinn eigi sér fyrirmynd í 3. másl. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða og „[feli] þar af leiðandi ekki í sér neina sjálfkrafa breytingu á sviði fiskveiðistjórnunar“.

¹⁶¹ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.6. Þetta kemur einnig fram í athugasemdum um b-lið 22. gr.

¹⁶² Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 4.5.

Hugtakinu þjóðareign í b-lið 22. gr. frumvarps 2021 er einkum ætlað að ná til náttúruauðlinda og landsréttinda sem eru annaðhvort eigendalaus, þ.e. ekki sannanlega háð einkaeignarrétti einstaklinga eða lögaðila, eða hafa verið lögð til ríkisins samkvæmt lögum á þeim grundvelli að viðkomandi gæði hafi áður verið eigendalaus. Það hvort auðlindir og landsréttindi teljist þjóðareign veltur þannig einkum á því hvort viðkomandi gæði séu háð einkaeignarrétti eða ekki.

Heilt yfir litið má telja að b-liður 22. gr. frumvarps 2021 skilgreini hugtakið þjóðareign á einfaldari og skýrari hátt en sambærileg ákvæði frumvarpa 2011–2013. Þá tekur skilgreiningin á þjóðareign í frumvarpi 2021 berum orðum til landsréttinda ólíkt ákvæðum frumvarpa 2011–2013. Með því virðist hugtakið þjóðareign í frumvarpi 2021 m.a. ná með fyllri hætti yfir þjóðlendur en ákvæði frumvarpa 2011–2013.

Þótt frumvörpin skilgreini þjóðareignir með mismunandi hætti, eiga þau það öll sammerkt að kveða á um að enginn geti fengið þjóðareignir eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Af því leiðir m.a. að heimildir til nýtingar á þjóðareignum verða að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar. Hvað varðar tímabindingu leyfa ganga ákvæði frumvarpa 2011–2013 þó lengra en yngri frumvörpin með því að áskilja einnig að nýtingarheimildir skuli veittar til tiltekins hóflegs tíma í senn.

Um gjaldtöku kemur fram í greinargerð með frumvarpi 2021 að við ákvörðun um upphæð gjalds fyrir nýtingu sé löggjafinn bundinn af stefnumiðum 1. mgr. b-liðar 22. gr., sem feli m.a. í sér „að eigandi þessara gæða, þjóðin eða ríkið, skuli njóta eðlilegs arðs af eign sinni“.¹⁶³ Af þessu verður ekki annað ráðið en að ákvæði frumvarps 2021 sé hvað upphæð gjalds varðar reist á sambærilegum sjónarmiðum og ákvæði frumvarpa 2013 og 2016 sem áskilja að tekið skuli eðlilegt gjald fyrir nýtingu viðkomandi gæða. Í þessu sambandi ganga framangreind ákvæði hins vegar skemur en ákvæði frumvarpa 2011 og 2012 sem áskilja að tekið skuli fullt gjald fyrir nýtingu þjóðareigna.

Ólíkt hinum frumvörpunum er ekki tekið sérstaklega fram í texta b-liðar 22. gr. frumvarps 2021 að heimildir til nýtingar leiði ekki til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir þjóðareignum. Í greinargerð með frumvarpinu kemur þó fram að fyrirmæli 2. mgr. ákvæðisins, um að enginn geti fengið þjóðareignir eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota, feli það m.a. í sér að heimildir til nýtingar þjóðareigna geti ekki leitt til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir þessum sameiginlegu gæðum.

¹⁶³ Greinargerð með frumvarpi 2021, athugasemdir um b-lið 22. gr.

4. kafli

Ákvæði um vernd náttúru og umhverfis

Aðalheiður Jóhannsdóttir

4.1. Inngangur

Í þessum kafla er fjallað um frumvarp til stjórnarskipunarlaga, um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga), þar sem lagt er til að lögfest verði nýtt stjórnarskrárákvæði um náttúru- og umhverfisvernd („frumvarp 2021“), sbr. a-lið 22. gr. (79. gr.). Nái frumvarpið fram að ganga mun stjórnarskráin innihalda sérstakt ákvæði sem lýtur að náttúru- og umhverfisvernd (umhverfisákvæði) og yrði það nýmæli. Eins og frumvarpið endurspeglar er við það miðað að nýja ákvæðið verði 79. gr. stjórnarskrárinnar og hluti af VII. kafla hennar, en í þeim kafla er einkum að finna ákvæði um mannréttindi.

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins hafa mörg ríki lögfest stjórnarskrárákvæði um náttúru og umhverfi á undanförunum árum. Hefur sú þróun haldist í hendur við aukna vitundarvakningu um umhverfismál og vandamál tengd umhverfinu sem við er að etja.¹⁶⁴ Einnig segir í greinargerðinni að frumvarpið sé liður í að uppfæra stjórnarskrána vegna þess að hún sé þögnul um sum mikilvægustu viðfangsefni samtímans.¹⁶⁵ Ákvæðin séu fjölbreytt en oft kveði þau á um rétt manna til heilnæms umhverfis, það sé forsenda lífsgæða og verði að telja til mannréttinda.¹⁶⁶ Meðal annars vegna framangreindrar þróunar þyki tímabært að bæta við stjórnarskrána sérstöku ákvæði sem lúti að umhverfi og náttúru.¹⁶⁷ Ákvæðinu sé ætlað að tryggja að ákveðin grunngildi umhverfis- og náttúruverndar endurspeglast í lögum og réttarframkvæmd.¹⁶⁸ Stjórnarskrárákvæði um náttúru og umhverfi skapi grundvöll fyrir almenn löggjöf á þessu sviði og marki stefni samfélagsins um samspil manns og umhverfis.¹⁶⁹ Í greinargerðinni kemur fram að frumvarpið fjalli annars vegar um íslenska náttúru og vernd hennar; nánar tiltekið um gildi náttúrunnar, ábyrgð á vernd hennar og megin sjónarmið og áherslur náttúruverndar. Hins vegar lúti það að gæðum og réttindum sem almenningur skal njóta.¹⁷⁰ Síðan segir orðrétt í greinargerðinni:

„... skulu allir eiga rétt til heilnæms umhverfis og mælt er fyrir um að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar. Þá er fjallað um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og rétt til þess að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.“¹⁷¹

¹⁶⁴ Greinargerð með frumvarpi 2021, 1. kafli.

¹⁶⁵ Sama heimild, 1. kafli.

¹⁶⁶ Sama heimild, kafli 3.1.

¹⁶⁷ Sama heimild, kafli 3.1.

¹⁶⁸ Sama heimild, kafli 3.1.

¹⁶⁹ Sama heimild, 1. kafli.

¹⁷⁰ Sama heimild, 1. kafli.

¹⁷¹ Sama heimild, 1. kafli.

Í umfjöllun Fenejjanefndarinnar, sbr. álit nefndarinnar frá 9. október 2020, sem lýtur að umhverfisákvæðinu er m.a. bent á að ákvæði sem varði umhverfisvernd séu tiltölulega nýlegt fyrirbæri á mótum stjórnskipunarréttar, þjóðaréttar, mannréttinda og umhverfisréttar.¹⁷²

Í áliti nefndarinnar segir m.a. að mismunandi lagahefðir ríkja hafi áhrif á þróun umhverfisákvæða og muni líklega hafa áhrif á framkvæmd þeirra.¹⁷³ Einnig dregur nefndin fram að nokkrir möguleikar séu á útfærslu slíkra ákvæða.¹⁷⁴ Jafnframt bendir nefndin á að þótt enginn þjóðréttarlegur samningur innihaldi ákvæði sem lúti að rétti til heilnæms umhverfis, hafi 150 ríki viðurkennt umhverfisvernd í stjórnskipun sinni.¹⁷⁵

Að mati nefndarinnar felast fjórar meginreglur (*norm*) í 1. gr. frumvarpsins 2021:¹⁷⁶

- (1) Yfirlýsing um meginreglur ásamt ábyrgð á náttúru- og umhverfisvernd (sameiginleg ábyrgð) (grundvöllur náttúru- og umhverfisverndar) (1. mgr. a-liðar 22. gr.).
- (2) Réttur allra til heilnæms umhverfis (1. málsl. 2. mgr. a-liðar 22. gr.).
- (3) Réttur almennings til farar um land og dvalar (almannaréttur) (2.–4. málsl. 2. mgr. a-liðar 22. gr.).
- (4) Réttur almennings til upplýsinga um umhverfið og réttur til að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið (upplýsinga- og þátttökuréttur) (3. mgr. a-liðar 22. gr.).

Þótt Fenejjanefndin sé jákvæð í áliti sínu gagnvart stjórnarskrárákvæði um umhverfisvernd bendir hún eigi að síður á nokkur atriði sem hún telur að þarfnist nánari skýringar við.¹⁷⁷

Hvað varðar fyrstu meginregluna (grundvöllur náttúru- og umhverfisverndar), bendir nefndin m.a. á mikilvægi þess að skilgreiningar hugtaka og meginreglna séu eins nákvæmar og mögulegt sé.¹⁷⁸ Að mati nefndarinnar felast í ábyrgðarreglunni (ábyrgð hvílir sameiginlega á öllum) bæði lóðrétt og lárétt lagaáhrif, en nefndin telur að skýra þurfi nánar hvernig ábyrgð einstaklinga sé háttað á grundvelli reglunnar.¹⁷⁹

Nefndin veltir því m.a. fyrir sér um aðra meginregluna (rétt allra til heilnæms umhverfis) hvort hún feli eingöngu í sér markmið sem leggi skyldur á stjórnvöld eða hvort hún veiti einstaklingum einnig efnisleg réttindi sem þeir geti fylgt eftir fyrir dómstólum.¹⁸⁰ Meðal annars á þeim grundvelli telur nefndin að skýra þurfi betur hvort eingöngu sé um að ræða jákvæð réttindi eða einnig neikvæð réttindi.¹⁸¹ Jafnframt mælir nefndin með því að bætt verði við

¹⁷² *Iceland. Opinion on four constitutional draft bills on the protection of the environment, on natural resources, on referendums and on the president of Iceland, the government, the functions of the executive and other institutional matters*, No. 997/2020, 9. október 2020, bls. 19. (Álit Fenejjanefndarinnar).

¹⁷³ Sama heimild, bls. 20.

¹⁷⁴ Sama heimild, bls. 20–21.

¹⁷⁵ Sama heimild, bls. 21.

¹⁷⁶ Sama heimild, bls. 24–27.

¹⁷⁷ Sama heimild, bls. 24–27.

¹⁷⁸ Sama heimild, bls. 24–25.

¹⁷⁹ Sama heimild, bls. 25.

¹⁸⁰ Sama heimild, bls. 25.

¹⁸¹ Sama heimild, bls. 26.

sérstöku ákvæði í stjórnarskrá sem heimili almenningi að skjóta ákvörðunum sem varða umhverfið til hlutlauss úrskurðaraðila, sem komi þá til viðbótar almennri reglu 60. gr. stjórnarskrárinnar sem felur í sér heimild til að skjóta ákvörðunum stjórnvalda til dómstóla að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.¹⁸²

Um þriðju meginregluna (almannarétt) veltir nefndin því fyrir sér af hverju almannarétturinn sé hluti af ákvæði um réttindi og skyldur sem varða umhverfisvernd, en fjallar að öðru leyti ekki um þetta atriði.¹⁸³

Um fjórðu meginregluna (upplýsinga- og þátttökurétt) bendir nefndin m.a. á mikilvægi málsmeðferðarréttinda svo fylgja megi eftir efnislegum umhverfisréttindum á grundvelli ákvæðisins yrði það tekið upp í stjórnarskrá.¹⁸⁴ Jafnframt tekur nefndin fram að orðalag 3. mgr. 1. gr. sé of takmarkað þar sem það miði eingöngu við þátttöku í undirbúningi ákvarðana (*preparation of decision*) sem áhrif hefðu á umhverfi, en nái ekki til þátttöku í ákvarðanatökunni sem slíkri (*participation in decision-making*). Leggur nefndin til að orðalagi ákvæðisins verði breytt til samræmis við framangreint.¹⁸⁵

Í greinargerð með frumvarpi 2021 er ekki talin þörf á að útfæra nánar fyrstu meginregluna, þ.e. ákvæði 1. mgr. a-liðar 22. gr., umfram skýringar á meginreglunni sem koma fram í greinargerðinni.¹⁸⁶ Síðan segir orðrétt í greinargerðinni:

„Eðlilegt er að inntak [ákvæðisins] þróist í takt við meginviðhorf hérlendis og á alþjóðavísu. Þótt nú sé gert ráð fyrir að löggjafinn hafi rúmt svigrúm við útfærslu á skyldum og verndaraðgerðum sem 1. mgr. frumvarpsins fjallar um, sbr. ummæli í skýringum við ákvæðið, kunna aðstæður og viðhorf að breytast vegna versnandi ástands umhverfis. Við þær aðstæður kann vægi þeirra meginsjónarmiða umhverfis- og náttúruverndar sem 1. mgr. 1. gr. [1. mgr. a-liðar 22. gr.]fjallar um að aukast og leiða af sér ríkari skyldur.“¹⁸⁷

Um ábyrgð einstaklinga samkvæmt 2. másl. 1. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 segir í greinargerð að það sé hlutverk löggjafans að útfæra í almennum lögum hvaða skyldur verði lagðar á einstaklinga á grundvelli ákvæðisins, eins og fram komi í athugasemdum við 1. mgr. Samkvæmt íslenskum rétti verði skyldur ekki lagðar á borgarana nema með skýrum lagaákvæðum sem rúmist innan ramma mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar.¹⁸⁸ Með hliðsjón af framansögðu er í skýringum með frumvarpinu ekki talin ástæða til að afmarka þennan þátt ákvæðisins nánar, en til að taka af tvímæli um þetta atriði væri framangreint þó áréttað í skýringum við 1. mgr.¹⁸⁹

¹⁸² Sama heimild, bls. 26.

¹⁸³ Sama heimild, bls. 26.

¹⁸⁴ Sama heimild, bls. 27.

¹⁸⁵ Sama heimild, bls. 27.

¹⁸⁶ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 3.4.

¹⁸⁷ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 3.4.

¹⁸⁸ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 3.4.

¹⁸⁹ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 3.4.

Í greinargerð frumvarps 2021 segir um skýringar á umfangi og eðli réttarins til heilnæms umhverfis, sem og um réttindi og skyldur sem leiða af honum, að ábendingar Feneyjanefndarinnar lúti ekki síst að því að óljóst sé hvernig geti reynt á þessi réttindi sem ákvæðið mælir fyrir um, þ.e. hver réttarvernd þeirra verði. Um þetta segir orðrétt í greinargerð frumvarps 2021:

„Vegna þessa er rétt að áréttu að um réttarvernd þeirra réttinda sem stjórnarskráin veitir borgurunum gilda almennar réttarfarsreglur og þær munu einnig eiga við um þau réttindi sem hér er fjallað um verði frumvarpið að stjórnarskipunarlögum. Taka verður á spurningunni um það hvort rétt sé að breyta þeim reglum í stærra samhengi. Ekki er óhugsandi að frekari þróun verði á þessu sviði með öðrum stjórnarskrárbreytingum, á grundvelli almennrar löggjafar eða fyrir tilstilli dómstóla.“¹⁹⁰

Eins og Feneyjanefndin bendir m.a. á væri æskilegt að fjalla með skýrum hætti um möguleika á að framfylgja réttindum með atbeina dómstóla.¹⁹¹ Eins og fram kemur í greinargerð frumvarps 2021, og einnig í álit Feneyjanefndarinnar, náðist ekki samstaða um það atriði að kveðið yrði á um sérstök réttarfarsúrræði fyrir almenning vegna ákvarðana sem varða umhverfi og náttúru og því gildi almennar reglur.¹⁹²

Í eftirfarandi umfjöllun verður tillaga að umhverfisákvæði í fyrirbyggjandi frumvarpi 2021 borin saman við eldri tillögur að sambærilegum ákvæðum í fyrri frumvörpum til stjórnarskipunarlaga, sbr. einnig 1. kafla skýrslunnar. Samanburðurinn hér á eftir tekur þannig annars vegar til ákvæðis fyrirbyggjandi frumvarps 2021 og hins vegar tillagna að ákvæðum um umhverfisvernd sem birtast í eftirfarandi frumvörpum:

- Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga (ný stjórnarskrá), ásamt skýringum, dags. 29. júlí 2011 („frumvarp 2011“).
- Frumvarp meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar til stjórnarskipunarlaga byggt á tillögum stjórnlagaráðs, lagt fram á Alþingi 16. nóvember 2012 („frumvarp 2012“).
- Frumvarp 2012, með breytingum sem lagðar voru til af meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar, samkvæmt breytingatillögu 4. mars 2013 („frumvarp 2013“).
- Frumvarp þáverandi forsætisráðherra til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (umhverfisvernd, náttúruauðlindir, þjóðaratkvæðagreiðslur), lagt fram á Alþingi 25. ágúst 2016 („frumvarp 2016“).¹⁹³

¹⁹⁰ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 3.4.

¹⁹¹ Álit Feneyjanefndar, bls. 26. Sjá einnig umfjöllun í kafla 3.6. í skýrslunni.

¹⁹² Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 3.4.

¹⁹³ Sjá tilvísanir til viðkomandi skjala/þingskjala í 1. kafla skýrslunnar.

2021 – Frumvarp til stjórnarskipunarlag	2011 – Frv. stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlag	2012 – Frv. lagt fram á Alþingi (byggt á frv. 2011)	2013 – Frv. 2012 með breyt.tillögum þingnefndar	2016 – Frv. þáverandi forsætisráðherra
<p>(1. og 2. mgr. a-liðar 22. gr.)</p> <p>Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Ábyrgð á vernd náttúru og umhverfis hvílir sameiginlega á öllum og skal verndin grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Stuðlað skal að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og vöxtur lífríkis og viðgangur tryggður.</p> <p>Allir eiga rétt til heilnæms umhverfis. Almennings er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ganga skal vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttshafa. Mælt skal nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almennaréttar.</p>	<p>(33. gr.)</p> <p><i>Náttúra Íslands og umhverfi.</i></p> <p>Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda.</p> <p>Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengudu 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.</p> <p>Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur.</p> <p>Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.</p>	<p>(33. gr.)</p> <p><i>Náttúra Íslands og umhverfi.</i></p> <p>Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda. Í því felst að fjölbreytni lands og lífríkis sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum.</p> <p>Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengudu andrúmslofti og óspilltri náttúru.</p> <p>Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt.</p> <p>Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.</p>	<p>(34. gr.)</p> <p><i>Náttúra Íslands og nýting náttúrugæða.</i></p> <p>Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda. Í því felst að fjölbreytni lands og lífríkis sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum. Með lögum skal tryggja að allir hafi aðgang að óspilltri náttúru.</p> <p>Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt.</p> <p><i>Tilfærslur á ákvæðum frá frumvarpi 2012:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Réttur til þess að fara um landið í lögmætum tilgangi (færðist yfir í 12. gr.). – Réttur á heilnæmu umhverfi (færðist yfir í 26. gr.). 	<p>(1. og 2. mgr. 1. gr. (a-liður))</p> <p>Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Ábyrgð á vernd náttúru og umhverfis hvílir sameiginlega á öllum og skal verndin grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Stuðlað skal að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og vöxtur lífríkis og viðgangur tryggður.</p> <p>Allir skulu njóta heilnæms umhverfis. Almennings er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ganga skal vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttshafa. Mælt skal nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almennaréttar.</p>

2021 – Frumvarp til stjórnarskipunarlaga	2011 – Frv. stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga	2012 – Frv. lagt fram á Alþingi (byggt á frv. 2011)	2013 – Frv. 2012 með breyt.tillögum þingnefndar	2016 – Frv. þáverandi forsætisráðherra
<p>(3. mgr. a-liðar 22.. gr.)</p> <p>Í lögum skal mælt fyrir um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.</p>	<p>(35. gr.)</p> <p><i>Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.</i></p> <p>Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.</p> <p>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.</p> <p>Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.</p>	<p>(35. gr.)</p> <p><i>Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.</i></p> <p>Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.</p> <p>Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa <i>umtalsverð</i> áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.</p> <p>Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.</p>	<p>(36. gr.)</p> <p><i>Upplýsingar um umhverfi og meginreglur umhverfisréttar.</i></p> <p>Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.</p> <p>Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.</p> <p><i>Tilfærslur á ákvæðum frá frumvarpi 2012:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Aðgangur almennings að undirbúningi ákvarðana og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila (færðist yfir í 17. gr.). 	<p>(1. og 2. mgr. 1. gr. (a-liður))</p> <p>Í lögum skal mælt fyrir um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.</p>

4.2. Um umhverfisákvæði frumvarps 2021 og áhrif á gildandi rétt

4.2.1. Inngangur

Umhverfisákvæði frumvarps 2021 er nýmæli, en eins og nánar verður vikið að á það sér ákveðna fyrirmynd í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011, sbr. 33. og 35. gr. þess frumvarps,¹⁹⁴ og öðrum frumvörpum sem lögð hafa verið fram á undanförunum árum.

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarps 2021 er það nánast samhljóða frumvarpi stjórnarskrárnefndar sem lagt var fram á 145. löggjafarþingi, 2015–2016¹⁹⁵ (frumvarp 2016).

Ákvæði 1. gr. frumvarps 2021 er ætlað að gilda um náttúru- og umhverfisvernd, ábyrgð á vernd náttúru og umhverfis, forsendur og grundvöll verndarinnar og einnig ýmis réttindi almennings sem tengjast umhverfi og náttúru. Eins og segir í greinargerð frumvarpsins er markmið þess að tryggja að ákveðin grunnildi er lúti að umhverfis- og náttúruvernd endurspeglit í lögum og réttarframkvæmd.¹⁹⁶

Í samræmi við framangreint felur ákvæðið í sér að allir skuli eiga rétt til heilnæms umhverfis, almenningi er heimil för um landið og dvöl þar (almannaréttur), auk þess eigi almenningur upplýsinga- og þátttökurétt vegna ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.¹⁹⁷

Í eftirfarandi umfjöllun verður fyrst gerð grein fyrir einstökum efnispáttum frumvarps 2021 og þeir skýrðir að ákveðnu marki. Að því loknu verður dregið fram hvað skilur á milli frumvarps 2021 og eldri frumvarpa.

4.2.2. Nánar um ákvæði frumvarps 2021

4.2.2.1. Ákvæði 1. mgr. a-liðar 22. gr.

Ákvæði 22. gr. inniheldur þrjár málsgreinar. Ákvæði 1. mgr., sem inniheldur þrjá málslíði, hljóðar svo:

„Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Ábyrgð á vernd náttúru og umhverfis hvílir sameiginlega á öllum og skal verndin grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Stuðlað skal að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og vöxtur lífríkis og viðgangur tryggður.“

Í 1. másl. 1. mgr. er því lýst yfir að náttúra Íslands sé undirstaða lífs í landinu. Í greinargerð frumvarps 2021, þar sem fjallað er um meginefni þess, kemur m.a. fram að með yfirlýsingunni sé lögð áhersla á mikilvægi náttúrunnar sem undirstöðu lífríkis, mannlífs og efnahagslífs og forsendu byggðar á Íslandi.¹⁹⁸ Einnig kemur þar fram að leggja beri til grundvallar að náttúran hafi eigið gildi og einnig efnahagslegt og samfélagslegt gildi fyrir núlifandi og komandi

¹⁹⁴ Frumvarp 2011, bls. 14, 78–82 og 87–90.

¹⁹⁵ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 3.1.

¹⁹⁶ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 3.1.

¹⁹⁷ Sama heimild, kafli 3.1.

¹⁹⁸ Sama heimild, kafli 3.2.

kynslóðir.¹⁹⁹ Um 1. málslið segir í athugasemdum frumvarpsins að um almenna stefnuyfirlýsingu sé að ræða sem ætlað sé að undirstrika mikilvægi náttúrunnar og að skírskotað sé til eigin gildis náttúrunnar án beinnar tengingar við hagsmuni mannsins.²⁰⁰

Í 2. málsli. 1. mgr. er að finna tvö efnisatriði; í fyrsta lagi almenna ábyrgðarreglu, sbr. fyrri hluta málsliðarins, en ábyrgð á vernd náttúru og umhverfis hvílir sameiginlega á öllum, og í öðru lagi forsendur eða grundvöll umhverfis- og náttúruverndar sem fjallað er um í síðari hluta hans.

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins er með ábyrgðarreglunni, sbr. fyrri hluta 2. málsli. 1. mgr., áréttuð sameiginleg ábyrgð allra á umhverfis- og náttúruvernd sem hvílir því ekki einvörðungu á stjórnvöldum heldur einnig á einstaklingum og lögaðilum.²⁰¹

Í athugasemdum um einstakar greinar frumvarps 2021 segir að það sé hlutverk löggjafans að útfæra í almennum lögum hvaða skyldur verði lagðar á einstaka aðila á grundvelli ákvæðisins.²⁰² Í athugasemdunum er nánar fjallað um sameiginlega ábyrgð allra á að vernda náttúru og umhverfi og hvað ábyrgðin feli í sér.²⁰³

Þar segir orðrétt:

„Kveðið er á um sameiginlega ábyrgð allra, hvort sem er löggjafans, stjórnvalda, lögaðila eða einstaklinga, á að vernda náttúru og umhverfi. Það liggur í hlutarins eðli að ábyrgðin hvílir að stærstum hluta á ríkisvaldinu á hverjum tíma. Það er sett í hendur löggjafans að mæla fyrir um það í lögum hvaða skyldur verða lagðar á einstaka aðila á grundvelli ákvæðisins. Alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist kunna að hafa áhrif á þær reglur sem rétt þykir að setja í þessu sambandi.“²⁰⁴

Samkvæmt framangreindu er megináherslan lögð á hlutverk löggjafans og setningu almennra laga sem ætlað er að útfæra nánar skyldurnar sem nauðsynlegar eru svo tryggja megi umhverfis- og náttúruvernd. Eftir atvikum geta þær átt rót sína að rekja til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands.

Að mati Feneyjanefndarinnar felast bæði lóðrétt og lárétt lagaáhrif í ábyrgðarreglunni.²⁰⁵ Á hinn bóginn er í greinargerð frumvarps 2021 fyrst og fremst lögð áhersla á að það sé hlutverk ríkisvaldsins og löggjafans að mæla fyrir um það í lögum hvaða skyldur verði lagðar á einstaka aðila á grundvelli ákvæðisins.

Um forsendur eða grundvöll umhverfis- og náttúruverndar segir í seinni hluta 2. málsli. 1. mgr. að verndin skuli grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins endurspeglar þessi hluti ákvæðisins rétt komandi kynslóða til lífvænlegs og heilnæms umhverfis.²⁰⁶

¹⁹⁹ Sama heimild, kafli 3.2.

²⁰⁰ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²⁰¹ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²⁰² Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²⁰³ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²⁰⁴ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²⁰⁵ Álit Feneyjanefndarinnar, bls. 25.

²⁰⁶ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafli 3.2.

Í greinargerðinni er jafnframt vísað til hugmyndarinnar um sjálfbæra þróun og að í henni felist í stórum dráttum að umhverfis- og náttúruvernd og hagnýting náttúruauðlinda eigi að byggjast á langtímasjónarmiðum þar sem tekið sé mið af hagsmunum bæði núlifandi og komandi kynslóða.²⁰⁷

Einnig segir þar orðrétt:

„Þannig skal t.d. ekki ganga óhóflega á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda. Endurnýjanlegar auðlindir ber að nýta á þann hátt að þær nái að endurnýja sig og stuðlað skal að því að viðhalda fjölbreytni náttúrunnar og getu hennar til að þróast á eigin forsendum. Sjálfbær þróun miðar bæði að jafnræði innan hvernar kynslóðar og einnig að jafnræði kynslóðanna gagnvart því að njóta gæða náttúrunnar í víðum skilningi. Í hugmyndinni um sjálfbæra þróun felst einnig að meta þarf og vega heildstætt efnahagslega, félagslega og umhverfislega hagsmuni þegar ákvarðanir eru teknar sem áhrif hafa á náttúru og umhverfi.“²⁰⁸

Nánari umfjöllun um grundvöll umhverfis- og náttúruverndar er að finna í athugasemdum sem fylgdu 2. másl. 1. mgr. en þar segir orðrétt:

„Í 1. mgr. eru sett fram þau megin sjónarmið sem umhverfis- og náttúruvernd skal byggjast á, þ.e. varúðar- og langtímasjónarmið, og að stefnt sé að sjálfbærri þróun. Mikilvægi varúðarsjónarmiða kristallast í því að ósjaldan skortir upplýsingar um það hvort tilteknar athafnir, eða eftir atvikum athafnaleysi, muni hafa í för með sér óæskilegar afleiðingar. Þrátt fyrir óvissu um þetta ber samt sem áður að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana. Varúðarsjónarmið fela ekki í sér algildan mælikvarða sem beitt verður um öll tilvik. Með ákvæðinu er því beint til löggjafans, og eftir atvikum stjórnvalda, að útfæra nánar hvað felist í þessum almennu viðmiðum í hverju tilviki fyrir sig, svo sem hvaða upplýsinga skuli afla, hvernig meta skuli óvissu og til hvaða ráðstafana skuli grípa til að koma í veg fyrir veruleg neikvæð umhverfisáhrif.“²⁰⁹

Jafnframt kemur þar fram að í hugmyndinni um sjálfbæra þróun felist:

„[í] stórum dráttum að umhverfis- og náttúruvernd og hagnýting náttúruauðlinda eigi að byggjast á langtímasjónarmiðum þar sem tekið er mið af hagsmunum bæði núlifandi og komandi kynslóða. Ýmsar meginreglur hafa verið mótaðar í alþjóðasamstarfi á undanförunum áratugum í því skyni að stuðla að sjálfbærri þróun, svo sem um varúð, fyrirbyggjandi aðgerðir og samþættingu umhverfissjónarmiða, svo og greiðsluregla.“²¹⁰

Samkvæmt 3. másl. 1. mgr., sem efnislega er nátengdur 2. másl. 1. mgr., skal stuðla að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og vöxtur lífríkis og viðgangur sé tryggður. Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins er megináherslum náttúruverndar lýst í 3. másl. 1. mgr., en þar segir orðrétt:

„Með fjölbreytni náttúrunnar er vísað til líffræðilegrar og jarðfræðilegrar fjölbreytni sem og fjölbreytni landslags. Vernd líffræðilegrar fjölbreytni og vistkerfa heimsins er forsenda fyrir því að lífsskilyrði komandi kynslóða verði tryggð. Áhersla á verndun líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra nýtingu einstakra þátta hennar birtist í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og er samningurinn um líffræðilega fjölbreytni nærtækasta dæmið þar um.“²¹¹

²⁰⁷ Sama heimild, kafli 3.2.

²⁰⁸ Sama heimild, kafli 3.2.

²⁰⁹ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²¹⁰ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²¹¹ Sama heimild, kafli 3.2.

Þessu til viðbótar kemur fram í athugasemdum um ákvæðið að höfuðáherslur náttúruverndar séu nánar skilgreindar með tilvísun til þess að fjölbreytni náttúrunnar skuli viðhaldið og vöxtur og viðgangur lífríkisins tryggður. Jafnframt segir að með fjölbreytni náttúrunnar sé vísað til líffræðilegrar og jarðfræðilegrar fjölbreytni sem og fjölbreytni landslags.²¹²

Eins og fram kemur í athugasemdum um einstakar greinar frumvarpsins er gert ráð fyrir því að í lögum verði mælt fyrir um skyldur þær og verndaraðgerðir sem ákvæðið fjalli um og að ætla verði löggjafanum mikið svigrúm við útfærsluna.²¹³

Samkvæmt framangreindu er það hlutverk almenna löggjafans að mæla fyrir um nauðsynlegar skyldur og verndaraðgerðir, en þær verða að endurspeglar forsendur eða grundvöll umhverfis- og náttúruverndar eins og við á hverju sinni. Með það í huga og að teknu tilliti til ákvæðis um rétt til heilnæms umhverfis, sbr. 1. málsl. 2. mgr., er ekki útilokað að mögulegt sé að halda því fram, t.d. í dómsmáli, að tiltekna verndaraðgerðir endurspegli ekki grundvöllinn eða fari að einhverju leyti gegn honum.

4.2.2.2. Ákvæði 2. mgr. a-liðar 22. gr.

Ákvæði 2. mgr., sem er réttindaákvæði, hljóðar svo:

„Allir eiga rétt til heilnæms umhverfis. Almennungi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ganga skal vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Mælt skal nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almennaréttar.“

Samkvæmt 1. málsl. 2. mgr. eiga allir rétt til heilnæms umhverfis. Um málsliðinn segir orðrétt í greinargerð:

„Í réttinum til heilnæms umhverfis felst að lágmarki að viðhaldið sé þeim náttúrulegu ferlum sem gera jörðina byggilega, t.d. sem snúa að loftslagi, líffræðilegri fjölbreytni og vatni. Ákvæðið fjallar um ákveðin grundvallarréttindi einstaklinga enda er heilnæmt umhverfi nauðsynleg forsenda þess að manneskjan geti lifað heilbrigðu lífi. Ákvæðið leggur yfirvöldum skyldur á herðar að tryggja að umhverfisgæðum landsmanna sé ekki ógnað, hvorki til skamms né langs tíma. Hér gilda grundvallarsjónarmið 1. mgr. um að gætt sé varúðar og horft til framtíðar.“²¹⁴

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að rétturinn til heilnæms umhverfis tengist þýðingarmiklum réttindum einstaklinga sem njóta m.a. verndar 2. og 8. gr. Mannréttinda-sáttmála Evrópu, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar.²¹⁵

Nánar er fjallað um tengslin í athugasemdum við 2. mgr. Þar segir:

„Rétturinn til heilnæms umhverfis tengist þýðingarmiklum réttindum einstaklinga sem njóta m.a. verndar 2. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þessar greinar fjalla um réttinn til lífs og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Þótt ekkert ákvæði sé í mannréttindasáttmálanum um rétt einstaklings til heilnæms umhverfis hefur verið byggt á því af hálfu Mannréttindadómstóls Evrópu að veruleg skerðing umhverfisgæða, svo sem vegna vatnsmengunar, hávaða eða

²¹² Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²¹³ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²¹⁴ Sama heimild, kafli 3.2.

²¹⁵ Sama heimild, kafli 3.2.

loftmengunar, sem hefur bein áhrif á líf einstaklinga, geti haft þær afleiðingar að þeir fái ekki notið þeirra réttinda sem 2. og 8. gr. sáttmálans fjalla um.“²¹⁶

Um úrlausnir Mannréttindadómstólsins segir í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins að

„[í] slíkum málum reynir gjarnan á hvort yfirvöld hafi gripið til nauðsynlegra ráðstafana til að vernda rétt kæranda til lífs og friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Yfirvöldum kann því að vera skylt að grípa til aðgerða, t.d. vegna mengandi starfsemi sem er til þess fallin að valda íbúum í nágrenninu beinu heilsutjóni. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Nán tengsl eru á milli 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttinasáttmálans og má ætla að rétturinn til heilnæms umhverfis njóti að vissu marki verndar fyrrnefnda ákvæðisins. Réttarverndin sem mælt er fyrir um í frumvarpinu er þó ríkari.“²¹⁷

Í athugasemdum við 2. mgr. er nánar vikið að rétti til heilnæms umhverfis og kemur þar m.a. fram að mælt sé fyrir um

„rétt allra til heilnæms umhverfis. Ákvæðið vísar til einstaklingsréttinda en miðar jafnframt að því að tryggja sameiginlega hagsmuni núlifandi og komandi kynslóða. Löggjafanum er ætlað að útfæra það nánar í almennum lögum hvernig rétturinn skuli tryggður. Hugtakið umhverfi ber að skýra rúmt. Það tekur bæði til náttúrulegra þátta, svo sem andrúmslofts, lofthjúps, vatns, jarðvegs og líffræðilegra þátta, og samspils þeirra, svo og til umhverfis sem mótað er af athöfnum mannsins. Af þessari rúmu skilgreiningu leiðir að ekki þykir þörf á að tiltaka sérstaklega að allir skuli njóta aðgangs að hreinu vatni, ómenguðu andrúmslofti eða öðrum mikilvægum þáttum heilnæms umhverfis.“²¹⁸

Einnig segir í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins að handhöfum ríkisvalds kunni að vera skylt að gera ráðstafanir svo tryggja megi þau réttindi sem ákvæðið mælir fyrir um og að það fari augljóslega eftir ástandi náttúru og umhverfis hvaða aðgerða sé nauðsynlegt að grípa til og hvaða hömlur þurfi að leggja á framkvæmdir og starfsemi.²¹⁹

Samkvæmt framangreindu virðist ákvæðinu að megin stefnu til ætlað tvenns konar hlutverk: Annars vegar að tryggja heilnæmt umhverfi að því marki sem það tengist tilteknum réttindum sem Mannréttinasáttmála Evrópu er ætlað að vernda. Hins vegar að tryggja rétt allra til heilnæms umhverfis án tengsla við önnur tiltekin réttindi einstaklinga. Í báðum tilvikum er almenna löggjafanum ætlað að útfæra það hvernig rétturinn verði tryggður.

Ef tekið er mið af umfjöllun um einstakar greinar frumvarps 2021 og fyrirbyggjandi dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu er ljóst að síðara tilvikið, þ.e. réttur allra til heilnæms umhverfis án tengsla við önnur tiltekin mannréttindi einstaklinga, hefur víðtækari skírskotun en fyrra tilvikið og ekki er hægt að útiloka að þar undir falli réttur einstaklinga og hópa. Af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu verður einnig ráðið að aðgerðaleyfi handhafa ríkisvalds geti falið í sér brot á ákvæðum mannréttinasáttmálans grípi þeir ekki til viðeigandi ráðstafana svo tryggja megi réttindin sem þar eru varin.

²¹⁶ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²¹⁷ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²¹⁸ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²¹⁹ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

Í 2. málsl. 2. mgr. segir að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Samkvæmt greinargerð frumvarps 2021 er hér vísað til réttinda sem nefnd eru almannaréttur. Um hugtakið almannaréttur segir nánar í greinargerðinni:

„Í meginráttum felur almannaréttur í sér rétt til að fara um landið, dvelja þar og njóta ákveðinna gæða, óháð eignarrétti landeigenda, en jafnframt er viðurkennt að ekki megi skapa landeigendum ótilhlýðilegan бага. Ákvæðið miðar að því að tryggja að allir geti notið náttúru landsins.“²²⁰

Einnig kemur fram í greinargerðinni að lagt sé til að stjórnarskrárverja þá þætti almannaréttarins sem lúta að því að fara um landið og dvelja þar.²²¹ Jafnframt segir þar:

„Ákvæði 2. málsl. 2. mgr. felur í sér viðurkenningu á ákveðnum réttindum eins og þau eru skilgreind í lögum á hverjum tíma og skýra yfirlýsingu um að þau skuli áfram njóta verndar að lögum.“²²²

Nánari skýringar er að finna í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins, en þar segir að

„[f]ramangreind réttindi hafa í íslenskum lögum verið sett fram sem réttindi einstaklinga og ná til alls þorra manna, þ.e. almennings. Rétturinn er ekki takmarkaður við Íslendinga og ekki er gerður grundvallarmunur í gildandi lögum á rétti einstaklinga til að fara um landið eftir því hvort þeir ferðast í hópferðum sem skipulagðar eru í atvinnuskyni eða á eigin vegum ...“²²³

Samkvæmt 3. málsl. 2. mgr. skal ganga vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Í samræmi við framangreint er almannarétturinn háður tilteknum skilyrðum. Annars vegar góðri umgengni um náttúruna og hins vegar ber að virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Eins og segir í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins fylgir réttinum sú skylda

„að ganga vel um náttúruna og gæta ýtrustu varúðar þannig að náttúran spillist ekki og sýna landeiganda og öðrum réttihöfum fulla tillitssemi og virða hagsmuni þeirra.“²²⁴

Í 4. málsl. 2. mgr. er áréttað að mælt skuli nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almannaréttar. Eins og segir í umfjöllun um ákvæðið

„er löggjafanum falið að útfæra inntak og mörk almannaréttarins með hliðsjón af almannahagsmunum og þeim hagsmunum einkaaðila sem njóta verndar að íslenskri stjórnskipan. Þessir hagsmunir geta verið af ólíkum toga og er það í höndum löggjafans að meta hvort, og þá að hvaða marki, þeir kalla á takmörkun almannaréttarins. Þannig yrði það t.d. löggjafans að meta hvort þörf sé á að setja sérstök fyrirmæli í lög um skipulag, stýringu og sérstakar verndaraðgerðir vegna aukins álags á náttúruna sem hlýst af miklum fjölda ferðamanna.“²²⁵

Samkvæmt framangreindu er almenna löggjafanum ætlað það hlutverk að kveða nánar á um inntak réttarins og afmörkun, þ.m.t. takmarkanir. Verði réttur almennings til farar og dvalar um

²²⁰ Sama heimild, kafla 3.2.

²²¹ Sama heimild, kafla 3.2.

²²² Sama heimild, kafla 3.2.

²²³ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²²⁴ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²²⁵ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

landið í þeim tilgangi að njóta náttúrunnar stjórnarskrárvarinn mun það leggja ríka skyldu á löggjafann að rökstyðja sérstaklega allar takmarkanir.

4.2.2.3. Ákvæði 3. mgr. a-liðar 22. gr.

Ákvæði 3. mgr. a-liðar 22. gr. hljóðar svo:

„Í lögum skal mælt fyrir um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.“

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarps 2021 fjallar ákvæðið um upplýsingarétt almennings um umhverfið og rétt til þess að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.²²⁶ Auk framangreinds kemur fram í greinargerðinni að réttindin séu forsenda þess að almenningur geti gætt réttar síns til heilnæms umhverfis, að þau hafi einnig mikla þýðingu þegar kemur að ábyrgð almennings á umhverfis- og náttúruvernd og að þau verði tryggð með lögum þar sem nánar verði mælt fyrir um efni þeirra og vernd.²²⁷

Í greinargerðinni segir einnig:

„Gerðar hafa verið breytingar á íslenskum lögum á undanförunum árum, einkum vegna skuldbindinga samkvæmt Árósasamningnum ... og samkvæmt reglum Evrópska efnahagssvæðisins um upplýsinga- og þátttökuréttindi. Þegar er því mælt fyrir um þau réttindi sem 3. mgr. kveður á um í íslenskum lögum, sbr. VII. kafla upplýsingalaga, skipulagslög, lög um mat á umhverfisáhrifum og lög um umhverfismat áætlana.“²²⁸

Að auki segir í greinargerðinni:

„Þriðja stoð Árósasamningsins hefur verið innleidd í íslenskan rétt með lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, sbr. lög nr. 89/2018. Þar er að finna almennar reglur um málsmeðferð og kærueðild og sérstakar kærueimildir til handa umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtökum sem uppfylla ákveðin skilyrði.“²²⁹

Eins og fram kemur í umfjöllun um einstök ákvæði frumvarpsins ber að skilja upplýsingaréttinn með rúmum hætti, að hann geti tekið til áhrifa af hvers konar mannlegri starfsemi og sé forsenda þess að almenningur geti gætt réttar síns til heilnæms umhverfis.²³⁰

Hvað varðar þátttökuréttinn verður ekki önnur ályktun dregin af greinargerð og athugasemdum við ákvæðið en að þeim rétti sé ekki ætlað mikið víðtækara gildissvið en lágmarksreglur Árósasamningsins kveða á um.²³¹

Loks er rétt að benda á að innleiðingu 9. gr. Árósasamningsins í íslenskan rétt er ekki að öllu leyti lokið.

²²⁶ Sama heimild, kafla 3.2.

²²⁷ Sama heimild, kafla 3.2.

²²⁸ Sama heimild, kafla 3.2.

²²⁹ Sama heimild, kafla 3.1.

²³⁰ Sama heimild, athugasemdir um a-lið 22. gr.

²³¹ Sama heimild, sjá kafla 3.2 og athugasemdir um a-lið 22. gr.

4.2.3. Tengsl við auðlindaákvæðið

Umfjöllun um a-lið 22. gr. frumvarps 2021 í greinargerð og athugasemdum við einstakar greinar, ásamt dæmunum sem þar eru tekin um núgildandi lög, gefa ákveðna vísbendingu um efnislegt gildissvið þess almennt séð: Það virðist frekar þröngt og bundið við almenna og nokkuð hefðbundna náttúruvernd á landi.²³² Að teknu tilliti til almennrar umfjöllunar um sjálfbæra þróun virðist frumvarpinu á hinn bóginn ætlað víðtækara gildissvið.²³³ Samkvæmt framangreindum heimildum virðist grundvelli umhverfis- og náttúruverndar, sbr. 2. og 3. másl. 1. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021, ætlað að gilda um náttúruauðlindir,²³⁴ ólífrænar og lífrænar, þ.m.t. einstakar tegundir og stofna lífvera.

Rétt er að vekja athygli á að allt er það hluti af umhverfis- og náttúruvernd: Verndar- og nýtingarráðstafanir sem beint er að umhverfi, náttúru og náttúruauðlindum, sjónarmið sem varða sjálfbæra þróun og þær meginreglur sem hún byggist á eða eru nauðsynlegar svo stuðla megi að henni.

Þótt í greinargerð og athugasemdum við a-lið 22. gr. frumvarps 2021 sé á ákveðinn hátt gefið til kynna að ætlunin sé að efnislegt gildissvið verði í þrengra lagi, leiðir rétt skýring á orðalagi 1. mgr. 1. gr. til þess að ákvæðið muni einnig almennt séð gilda um verndar- og nýtingarráðstafanir sem lúta að ólífrænum og lífrænum náttúruauðlindum.

Í framangreindu ljósi felur ákvæðið í sér að grundvöllur umhverfis- og náttúruverndar, þ.m.t. grundvöllur verndar- og nýtingarráðstafana einstakra náttúruauðlinda, verði hluti af stjórnarskrá án tillits til þess hvort frumvarp til stjórnarskipunarlagu um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (auðlindir náttúru Íslands) verði samþykkt, sbr. umfjöllun um það ákvæði í 3. kafla skýrslunnar.

Að teknu tilliti til framangreindrar niðurstöðu um efnislegt gildissvið verndar- og nýtingarráðstafana er óvarlegt að taka undir þá ályktun í greinargerð frumvarps 2021 að samþykkt þess ætti ekki að leiða til þess að breyta þurfi almennum lögum.²³⁵

4.2.4. Mat á áhrifum frumvarpsins

Í áhrifamati í greinargerð frumvarps 2021 segir m.a.:

„Í frumvarpsgreininni eru sett fram mikilvæg markmið um vernd umhverfis og náttúru. Einnig er kveðið á um tiltekin réttindi almennings sem og skyldur sem lagðar eru á löggjafann, stjórnvöld og almenning. Greininni er ætlað að skapa ramma um stefnumörkun og lagasetningu um umhverfismál og veita leiðsögn við skýringu laga og reglna. Þá getur hún haft áhrif á mat sjónarmiða sem vegast á, t.d. þegar stjórnvöldum er falið vald til að taka matskenndar ákvarðanir. Ákvæðið veitir löggjafanum svigrúm til útfærslu þeirra efnisatriða sem mælt er fyrir um og val á leiðum í þeim efnum. Dómstólar eiga eigi að síður mat um það hvort löggjöf eða stjórnvaldsákvarðanir fari gegn þeim grundvallarmarkmiðum sem ákvæðið byggist á.“²³⁶

²³² Sjá greinargerð með frumvarpi 2021, m.a. kafla 3.1 og 3.2 og athugasemdir um a-lið 22. gr.

²³³ Sama heimild, sjá einkum kafla 3.2.

²³⁴ Sjá nánar umfjöllun í köflum 4.1 og 4.2 greinargerðar með frumvarpi 2021 um b-lið 22. gr. (auðlindir).

²³⁵ Greinargerð með frumvarpi 2021, kafla 3.5.

²³⁶ Sama heimild, kafla 3.5.

Einnig segir um 1. mgr. ákvæðisins að þeir almannahagsmunir geti við ákveðnar aðstæður búið að baki sem réttlæti takmarkanir á tilteknum réttindum einstaklinga og lögaðila sem njóti verndar stjórnarskrárinnar.²³⁷ Um sjálfbæra þróun kemur fram í áhrifamati að tilvísun til hennar í 2. málsl. 1. mgr. hafi fyrst og fremst áhrif við almenna stefnumörkun stjórnvalda, við lagasetningu, túlkun laga og þegar stjórnvöld taki ákvarðanir á matskenndum grundvelli.²³⁸

Þá segir um 1. málsl. 2. mgr. um rétt til heilnæms umhverfis að ákvæðið feli í sér einstaklingsréttindi en taki jafnframt mið af sameiginlegum hagsmunum mannkyns af vernd náttúru og umhverfis.

Einnig segir orðrétt:

„Er löggjafanum ætlað að útfæra í almennum lögum hvernig réttindin verða tryggð og eiga þá við almenn sjónarmið íslenskrar stjórnskipunar um svigrúm löggjafans við val á leiðum og mat á hagsmunum sem kunna að rekast á. Gera má ráð fyrir að helst muni reyna á ákvæðið við túlkun laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þó gæti reynt á það fyrir dómstólum hvort löggjöf, stjórnvaldsákvarðanir og athafnir eða eftir atvikum athafnaleyssi stjórnvalda brjóti gegn þeirri vernd sem ákvæðinu er ætlað að veita.“²³⁹

Í áhrifamati frumvarpsins segir enn fremur að samþykkt þess ætti ekki að leiða til þess að breyta þurfi almennum lögum.²⁴⁰

Síðan segir orðrétt:

„Í gildi eru nýleg lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem byggjast á þeim sjónarmiðum sem getið er í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar. Ítarleg löggjöf hefur verið sett um umhverfisvernd en hún byggist að verulegu leyti á evrópskum reglum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Um almennarétt er fjallað í náttúruverndarlögum. Sérstök lög hafa verið sett um upplýsinga- og þátttökuréttindi almennings þegar kemur að umhverfismálum og í ýmsum lagabálkum er að finna ákvæði sem tryggja aðkomu almennings að undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfi og náttúru, m.a. vegna ákvæða Árósasamningsins.“²⁴¹

Þótt við það sé miðað í lögskýringargögnum að samþykkt frumvarps 2021 leiði ekki til þess að breyta þurfi almennum lögum er ljóst að verði frumvarpið samþykkt mun það hafa áhrif á túlkun laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Einnig gæti reynt á hvort löggjöf, almenn stjórnvaldsfyrirmæli, einstakar stjórnvaldsákvarðanir, athafnir og athafnaleyssi stjórnvalda samrýmist eða fari gegn verndinni sem 1. gr. frumvarps 2021 er ætlað að tryggja. Á hinn bóginn bendir umfjöllun í greinargerð og athugasemdum við einstök atriði a-liðar 22. gr., ásamt dæmunum sem þar eru tekin, til þess að ákvæðið eigi að hafa nokkuð afmarkað gildissvið. Vegna þessa er óvarlegt að taka undir þá niðurstöðu að samþykkt frumvarpsins ætti ekki að leiða til þess að breyta þurfi almennum lögum, eins og kemur fram í kafla 4.3.2.

²³⁷ Sama heimild, kafli 3.5.

²³⁸ Sama heimild, kafli 3.5.

²³⁹ Sama heimild, kafli 3.5.

²⁴⁰ Sama heimild, kafli 3.5.

²⁴¹ Sama heimild, kafli 3.5.

4.3. Samanburður við eldri frumvörp

Í eftirfarandi umfjöllun verður frumvarp 2021 borið saman við eldri frumvörp og önnur þingskjöl sem skipta máli.

4.3.1. Frumvarp stjórnlagaráðs 2011

Eins og vikið er að á a-liður 22. gr. frumvarps 2021 sér ákveðna fyrirmynd í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011, sbr. 33. og 35. gr. þess frumvarps.²⁴² Þrátt fyrir framangreint er nokkur munur á framsetningu í frumvörpunum tveimur.

Það einkennir ákvæðin í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011, sem bæði eru í II. kafla, *Mannréttindi og náttúra*, hvað þau eru ítarleg. Einnig er rétt að nefna að í skýringum stjórnlagaráðs kemur fram að með frumvarpinu yrðu ákvæðin þriðjukynslóðarréttindi vernduð, þ.e. þau sem lúta að vernd náttúru, heilnæmu umhverfi og sjálfbærri þróun.²⁴³

Hér í framhaldinu verður fyrst vikið að 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs 2011 og síðan 35. gr. sama frumvarps.

4.3.1.1. Ákvæði 33. gr. frumvarps 2011 um náttúru Íslands og umhverfi

Ákvæði 33. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011 inniheldur fjórar málsgreinar sem nú verður vikið að.

Ákvæði 1. mgr. 33. gr.

Í 1. málsl. 1. mgr. 33. gr. er því lýst yfir að náttúra Íslands sé undirstaða lífs í landinu og samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. ber öllum að virða hana og vernda. Eins og m.a. kemur fram í skýringum stjórnlagaráðs er yfirlýsing 1. málsliðar ætlað að undirstrika að náttúran sé ekki einvörðungu undirstaða lífs í landinu, heldur séu náttúrugæði einnig undirstaða flestallra atvinnuvega landsins.²⁴⁴ Af tilvísun 2. málsliðar um að öllum beri að vernda náttúru Íslands er ljóst að náttúruvernd er ekki einkamál stjórnvalda enda bera skýringar stjórnlagaráðs með sér að með tilvísuninni sé átt við handhafa opinbers valds, einkaaðila og einstaklinga.²⁴⁵ Af orðalagi og skýringum við 1. mgr. 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs er ljóst að um er að ræða almenna stefnuyfirlýsingu.

Ákvæði 1. málsl. 1. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 er samhljóða 1. málsl. 1. mgr. 33. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011.

Fyrri hluti 2. málsl. 1. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 er efnislega sambærilegur við 2. málsl. 1. mgr. 33. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011.

Grundvöll náttúru- og umhverfisverndar, sem er beintengdur ábyrgðarreglunni í 2. málsl. 1. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021, er að finna í 2. málsl. 2. mgr. og 3. mgr. 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs og er hann sambærilegur.

²⁴² Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 14, 78–82 og 87–90.

²⁴³ Sama heimild, bls. 40–41.

²⁴⁴ Sama heimild, bls. 79–80.

²⁴⁵ Sama heimild, bls. 79–80.

Ákvæði 2. mgr. 33. gr.

Í 1. másl. 2. mgr. 33. gr. er að finna réttindaákvæði þar sem segir að með lögum skuli öllum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengðu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Eins og fram kemur í skýringum með frumvarpi stjórnlagaráðs 2011 er rétturinn til heilnæms umhverfis talinn til mannréttinda.²⁴⁶

Í 2. másl. 2. mgr. 33. gr. er til viðbótar útskýrt hvað felist í heilnæmu umhverfi og er vísað til þess að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Samkvæmt skýringum stjórnlagaráðs er m.a. vísað til þess að líffræðileg fjölbreytni náttúrunnar sé ein grundvallarforsenda þess að mögulegt sé að tryggja komandi kynslóðum umhverfi er stuðli að heilbrigði og velfarnaði.²⁴⁷ Með tilvísuninni til laga er ljóst að það er á ábyrgð almenna löggjafans að tryggja að allir fái notið heilnæms umhverfis.

Í 1. másl. 2. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 er einnig að finna réttindaákvæði, þ.e. allir eiga rétt til heilnæms umhverfis. Eins og fram kom í kafla 4.2.2. er þar um að ræða einstaklingsbundin réttindi sem tengjast mannréttindum sem einstaklingar njóta, sbr. 2. og 8. gr. mannréttindarsáttmálans. Rétturinn er þó ríkari og hefur víðtækari skírskotun en þá sem leiðir af fyrirliggjandi dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.

Í 1. másl. 2. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 er aftur á móti ekki að finna nánari skýringu á því hvað felist í heilnæmu umhverfi, ólíkt 1. og 2. másl. 2. mgr. 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs.

Samkvæmt framangreindu leiðir breytt orðalag 1. másl. 2. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 ásamt skýringum í frumvarpinu til þess að réttur til heilnæms umhverfis er ótvíræður og jafnframt víðtækari en leiða má af 2. og 8. gr. mannréttindarsáttmálans, enda þótt texti ákvæðisins lýsi ekki inntaki réttarins jafnframtlega og gert er í 2. mgr. 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs.

Í 3. másl. 2. mgr. 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs 2011 er mælt fyrir um að bætt skuli fyrir fyrri spjöll eftir föngum. Samkvæmt skýringum stjórnlagaráðs 2011 var hugsunin með þessu ákvæði að löggjafinn legði mat á það hvernig hægt væri að bregðast við náttúruspjöllum í víðri merkingu.²⁴⁸

Í frumvarpi 2021 er ekki að finna samhljóða ákvæði. Á hinn bóginn er efnisreglum umhverfisréttar ætlað að endurspegla grundvöll verndarinnar og því eðlilegt að líta svo á að þetta atriði sé hluti hennar.

Ákvæði 3. mgr. 33. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um að haga skuli nýtingu náttúrugæða þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur. Eins og fram kemur í skýringum stjórnlagaráðs 2011 fjallar ákvæðið um sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda og jafnrétti kynslóðanna, en undirliggjandi eru ákveðnir þættir hugmyndafræðinnar um sjálfbæra

²⁴⁶ Sama heimild, bls. 80.

²⁴⁷ Sama heimild, bls. 80.

²⁴⁸ Sama heimild, bls. 81.

þróun.²⁴⁹ Í framangreindri málsgrein felst fyrst og fremst almenn stefnuyfirlýsing um hvernig nýtingu náttúruauðlinda skuli háttað.

Eins og áður var nefnt eru ákvæði síðari hluta 2. másl. 1. mgr. a-liðar 22. gr. í frumvarpi 2021 og ákvæði 3. másl. 1. mgr. a-liðar sömu málsgreinar efnislega sambærilegir.

Ákvæði 4. mgr. 33. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um að með lögum skuli tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi. Þótt orðið „almannaréttur“ komi ekki fram í ákvæðinu sjálfu er ljóst að með rétti almennings til að fara um landið er átt við þann rétt eins og skýringar stjórnlagaráðs endurspegla.²⁵⁰

Í 2.–4. másl. 2. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 eru sambærileg ákvæði um almannarétt og felast í framangreindri 4. mgr. 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs 2011.

Samantekt

Samkvæmt framansögðu hefur breytt orðalag 1. másl. 2. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 þær afleiðingar að verði frumvarpið samþykkt er réttur til heilnæms umhverfis ótvíræður og víðtækari en leiða má af 2. og 8. gr. mannréttindasáttmálans. Að öðru leyti eru ákvæði 1. og 2. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 efnislega sambærileg 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs.

4.3.1.2. Ákvæði 35. gr. frumvarps 2011 um upplýsingar um umhverfi og málsaðild

Ákvæði 35. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011 skiptist í þrjár málsgreinar. Ákvæðið lýtur að upplýsingaskyldu, þátttökuréttindum og grundvelli ákvarðana.

Ákvæði 1. mgr. 35. gr. frumvarps 2011

Samkvæmt 1. másl. 1. mgr. 35. gr. ber stjórnvöldum að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. er lögð sú skylda á stjórnvöld og aðra að upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun. Þrátt fyrir að 1. mgr. leggi jákvæða skyldu á stjórnvöld, og aðra eftir atvikum, þess efnis að upplýsa almenning um ákveðnar umhverfisaðstæður er réttur almennings til þess að fá aðgang að upplýsingum um umhverfismál í víðtækum skilningi ekki hluti af 1. mgr. Á hinn bóginn, sbr. 15. gr. frumvarps stjórnlagaráðs 2011, er kveðið á um almennan upplýsingarétt og samkvæmt 3. mgr. þess ákvæðis skulu upplýsingar og gögn í fórum stjórnvalda vera tiltæk án undandrátta og skal með lögum tryggja aðgang almennings að öllum gögnum sem opinberir aðilar safna eða standa straum af.²⁵¹

Kveðið er á um upplýsingarétt almennings í fyrri hluta 1. másl. 3. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021. Á hinn bóginn er ekki vísað sérstaklega til upplýsingaskyldu stjórnvalda eða annarra í 1. gr. þess frumvarps. Í þessu sambandi er rétt að benda á að upplýsingaskylda stjórnvalda og annarra eftir atvikum er hluti af réttri skýringu 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þar af leiðandi er engin sérstök nauðsyn að fjalla um jákvæða upplýsingaskyldu í stjórnarskrá.

²⁴⁹ Sama heimild, bls. 81.

²⁵⁰ Sama heimild, bls. 82.

²⁵¹ Þrátt fyrir þetta er ekki að finna sérstaka tengingu á milli 15. gr. og 35. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011, bls. 55–56.

Ákvæði 2. mgr. 35. gr.

Í 2. mgr. 35. gr. felast tvö atriði. Annars vegar segir að með lögum skuli tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru og hins vegar heimild almennings til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila. Eins og fram kemur í skýringum stjórnlagaráðs 2011 lýtur fyrra atriðið að þátttöku almennings í undirbúningi ákvarðana og stefnumótun varðandi náttúru og umhverfi og er vísað til Árósasamningsins og meginreglna hans í því sambandi.²⁵²

Í seinni hluta 3. mgr. 1. gr. frumvarps 2021 kemur fram að með lögum skuli mælt fyrir um þátttöku almennings í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfi.

Varðandi seinna atriðið, þ.e. heimild almennings til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila, segir í skýringum stjórnlagaráðs 2011 að misbrestur hafi verið á því í dómaframkvæmd að almenningi og hagsmunasamtökum væri kleift að leita til dómstóla í því skyni að fá ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi og náttúru endurskoðaðar.²⁵³ Tilgangur heimildarinnar var því, að mati ráðsins, að koma í veg fyrir að slíkum málum yrði vísað frá vegna skorts á lögvörðum hagsmunum.²⁵⁴ Ljóst er þó að löggjafanum var ætlað það verkefni að útfæra réttinn.²⁵⁵

Í a-lið 22. gr. frumvarps 2021 er ekki að finna ákvæði um heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila. Eins og kemur fram í kafla 4.1 náðist ekki pólitískt samkomulag um það atriði.

Ákvæði 3. mgr. 35. gr.

Samkvæmt 3. mgr. 35. gr. frumvarps stjórnlagaráðs 2011 skulu stjórnvöld við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi byggja á meginreglum umhverfisréttar. Helstu meginreglnanna er getið í skýringum stjórnlagaráðs og tekið fram að þær geti lagt auknar skyldur á herðar stjórnvöldum og öðrum.²⁵⁶

Í a-lið 22. gr. frumvarps 2021 er ekki að finna beina tilvísun til þess að stjórnvöld skuli við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi byggja á meginreglum umhverfisréttar. Á hinn bóginn kemur verndargrundvöllur náttúru- og umhverfisverndar fram í ákvæðum 2. og 3. mgr. ákvæðisins, en hann endurspeglar mikilvægustu meginreglurnar.

Samkvæmt framangreindu er ljóst að eitt efnisatriði, þ.e. að tryggja skuli með lögum heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila samkvæmt 2. mgr. 35. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011, er ekki að finna í a-lið 22. gr. frumvarps 2021. Að öðru leyti er 3. mgr. a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 í öllum aðalatriðum sambærileg 35. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs.

4.3.2. Frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2012

Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (þingskjal 510 – 415. mál), frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012–2013 (frumvarp 2012), voru eins og í frumvarpi stjórnlagaráðs tvö ákvæði sem lutu að náttúru

²⁵² Frumvarp stjórnlagaráðs 2011, bls. 88–89.

²⁵³ Sama heimild, bls. 88.

²⁵⁴ Sama heimild, bls. 88.

²⁵⁵ Sama heimild, bls. 90.

²⁵⁶ Sama heimild, bls. 90.

og umhverfi: í fyrsta lagi ákvæði 33. gr., *Náttúra Íslands og umhverfi*, og í öðru lagi 35. gr., *Upplýsingar um umhverfi og málsaðild*. Þessi ákvæði eru nánast samhljóða tillögum stjórnlagaráðs 2011, sbr. 33. og 35. gr. frumvarps þess. Bæði ákvæðin er að finna í II. kafla frumvarps 2012 sem ber heitið *Mannréttindi og náttúra*.

Þó voru gerðar eftirfarandi breytingar og tilfærslur með frumvarpi 2012:

4.3.2.1. *Ákvæði 33. gr. frumvarps 2012 um náttúru Íslands og umhverfi*

Í fyrsta lagi var 2. málsl. 2. mgr. 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs 2011 færður í 1. mgr. 33. gr. frumvarps 2012 og varð að 3. málslíð þeirrar málsgreinar. Gerð var orðalagsbreyting sem fólst í því að orðunum „lífs og lands“ var skipt út fyrir orðin „lands og lífríkis“, sbr. frumvarp 2012. Þá var 3. málsl. 2. mgr. frumvarps 2011 þar sem sagði að „[f]yrri spjöll [skyldu] bætt eftir föngum“ færður í 1. mgr. 33. gr. frumvarps 2012 og varð hann að 3. málslíð þeirrar málsgreinar.²⁵⁷

Í öðru lagi var orðinu „réttur“ sem var í 3. mgr. 33. gr. frumvarps stjórnlagaráðs 2011 skipt út fyrir orðið „gildi“, sbr. frumvarp 2012. Samkvæmt lögskýringargögnum þótti það endurspegla betur þá staðreynd að hvorki náttúran né komandi kynslóðir geta notið lagalegs „réttar“ sem aðilar að lögum.²⁵⁸

Í þriðja lagi var orðinu „hagsmunir“ bætt við 3. mgr. 33. gr. frumvarps 2012, en viðbótin tengist breytingunni sem gerð var á orðanotkun, þ.e. „réttur“ og „gildi“, og endurspeglar betur stöðu komandi kynslóða að lögum.²⁵⁹

4.3.2.2. *Ákvæði 35. gr. frumvarps 2012 um upplýsingar um umhverfi og málsaðild*

Eina atriðið sem er frábrugðið frumvarpi stjórnlagaráðs 2011 í frumvarpi 2012, er að finna í 2. mgr. 35. gr. en þar var bætt við orðinu „umtalsverð“. Áhrif þessarar breytingar er að gildissvið 2. mgr. þrengist og takmarkast við að almenningur hafi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru.²⁶⁰

Ákvæði a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 er að meginstefnu til sambærilegt 33. og 35. gr. frumvarps 2012. Þó er rétt að vekja athygli á að með því að bæta við „umtalsverð“ í 2. mgr. 35. gr. frumvarps 2012 var andlag þátttökuréttarins þrengt. Í a-lið 22. gr. frumvarps 2021 er þátttökurétturinn á hinn bóginn ekki takmarkaður við ákvarðanir sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Loks má geta þess að í tilvitnuðu ákvæði frumvarps 2021 er ekki að finna ákvæði um jákvæða upplýsingaskyldu stjórnvalda, sbr. 1. mgr. 35. gr.

4.3.3. *Nefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013*

Í nefndaráliti meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, sbr. þingskjal 947, 415. mál, kom m.a. fram það sjónarmið að betur færi á því að ákvæði 32.–36. gr. frumvarps 2012, þ.m.t. 33. og 35. gr., væru ekki í mannréttindakaflanum og að þau yrðu í sérstökum kafla.²⁶¹ Þrátt fyrir

²⁵⁷ Sjá nánar skýringar sem fylgdu 33. gr. í frumvarpi 2012, bls. 113–118.

²⁵⁸ Sjá sömu heimild, bls. 117.

²⁵⁹ Sama heimild, bls. 117.

²⁶⁰ Sama heimild, bls. 130–134.

²⁶¹ Nefndarálit um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, þingskjal 947 – 415. mál, 2012–2013, bls. 4.

framangreint voru þó hvorki lagðar til breytingar á orðalagi 33. og 35. gr. frumvarps 2012 né voru þessi ákvæði færð úr II. kafla frumvarpsins, *Mannréttindi og náttúra*.²⁶²

Með hliðsjón af framangreindu á fyrri umfjöllun um 33. og 35. gr. ásamt samanburði við 1. gr. frumvarps 2021, sbr. kafla 4.4.1 og 4.4.2, einnig við um framangreint nefndarálit.

4.3.4. Framhaldsnefndarálit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013

Í þessum kafla er fjallað um framangreint frumvarp 2012 eins og meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði til að því yrði breytt (frumvarp 2013).

Í kjölfar álits Feneyjanefndarinnar 2013 var nýjum kafla bætt við frumvarpið, kafla III. *Samfélag og náttúra*.²⁶³ Jafnframt voru nokkrar breytingar gerðar á 33. gr. frumvarpsins, sem varð 34. gr., og einnig á 35. gr. þess, sem varð 36. gr.²⁶⁴ Breytingarnar fólust einkum í því að færa til einstakar málsgreinar eða hluta þeirra í önnur ákvæði frumvarpsins sem áður voru ekki sérstaklega tengd umhverfisvernd.

Samkvæmt skýringum í framhaldsnefndaráliti 2013 var við það miðað að í II. kafla frumvarps 2013 yrðu mannréttindaákvæði og að þar væri fjallað um réttindi sem einstaklingar gætu krafist sér til handa fyrir dómi, en í III. kafla yrðu ákvæði sem veittu ekki slík einstaklingsbundin réttindi.²⁶⁵

Auk þess sem nú hefur verið tíundað var tekin sú ákvörðun að raða ákvæðunum þannig upp að fyrst kæmu borgaraleg og stjórnómálag réttindi (fyrsta kynslóð réttinda) og síðan efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (svokölluð önnur kynslóð réttinda).²⁶⁶

Í samræmi við framangreint var lagt til að efnisþættir frumvarpsins sem tengdust ákvæðum um náttúru og veittu einstaklingsbundin réttindi, yrðu færð í hinn eiginlega mannréttindakafla (II. kafla frumvarpsins). Dæmi um þetta eru réttur til að hafa aðkomu að undirbúningi ákvarðana, réttur á heilnæmu umhverfi og réttur almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi.²⁶⁷

Að auki var lagt til að orðalag ákvæðanna yrði einfaldað og samræmt þannig að öll fyrstu kynslóðar réttindi yrðu að meginstefnu til orðuð sem óskilyrtar yfirlýsingar um að allir hefðu ákveðin réttindi, en annarrar kynslóðar réttindi yrðu að meginstefnu til orðuð með þeim skilyrta hætti að viðkomandi réttindi skyldu tryggð með lögum.²⁶⁸ Þriðju kynslóðar réttindi yrði svo að finna í nýjum III. kafla um samfélag og náttúru.²⁶⁹

Framangreind stefnumörkun leiddi m.a. til eftirfarandi breytingatillagna á umhverfis-ákvæðunum:

²⁶² Sjá nánar breytingatillögu við frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, þingskjal 948 – 415. mál, 2012–2013, bls. 1–5.

²⁶³ Frumvarp 2013, bls. 2.

²⁶⁴ Sama heimild, einkum bls. 6–7.

²⁶⁵ Sama heimild, sjá m.a. bls. 1–3.

²⁶⁶ Sama heimild, bls. 3.

²⁶⁷ Sama heimild, sjá m.a. bls. 3.

²⁶⁸ Sama heimild, bls. 3.

²⁶⁹ Sama heimild, m.a. bls. 3 og 6–7.

Í fyrsta lagi var 2. mgr. 35. gr. um þátttökuréttindi og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila færð í 17. gr. frumvarpsins (var upphaflega 15. gr.) sem bar heitið *Upplýsinga- og þátttökuréttur*.²⁷⁰ Ekki var stefnt að efnislegri breytingu á réttindunum með tilfærslunni í 17. gr. frumvarpsins.²⁷¹

Í öðru lagi varð ákvæði 4. mgr. 33. gr. um rétt til að fara um landið (almannaréttur) að 2. másl. 1. mgr. 12. gr. (áður 26. gr.) sem bar yfirskriftina *Dvalarréttur og ferðafrelsi*.²⁷² Þrátt fyrir breytta staðsetningu á ákvæðinu var hvorki stefnt að efnislegri breytingu á innihaldi almennaréttar né skilyrðunum sem vanalega eru tengd nýtingu réttarins.²⁷³

Í þriðja lagi var ákvæði 2. mgr. 33. gr. þess efnis að öllum skyldi með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengdu andrúmslofti og óspilltri náttúru fært til og varð hluti af 1. mgr. 26. gr. (áður 23. gr.) sem bar yfirskriftina *Heilsa og heilbrigðisþjónusta*.²⁷⁴ Samkvæmt lögskýringargögnum var almennt markmið 26. gr. að tryggja að stuðlað yrði að heilbrigði í samfélaginu og að tryggja öllum jafnan rétt til heilbrigðisþjónustu.²⁷⁵ Einnig segir í lögskýringargögnum að ákvæðið eigi sér fyrirmynd í 12. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og samsvörun í 11. gr. félagsmálasáttmála Evrópu frá 1961.²⁷⁶ Af dæmunum sem tekin eru í lögskýringargögnum virðist sem varnir gegn umhverfismengun hafi verið í forgrunni.²⁷⁷ Samkvæmt framangreindu var megináhersla lögð á að tryggja tiltekna umhverfisvernd sem hefði bein tengsl við mannlega heilsu og þannig skyldi öllum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi í nokkuð þröngum skilningi.

Í fjórða lagi var ákvæði 3. mgr. 33. gr. um grundvöll nýtingar náttúrugæða fært og varð 2. mgr. 34. gr.²⁷⁸ Ákvæðinu var ætlaður staður í nýjum III. kafla, *Samfélag og náttúra*. Í þeim kafla var lagt til að fjallað yrði um ýmsa samfélagslega mikilvæga hagsmuni, sem eru taldir heyra til þriðju kynslóðar mannréttinda, en sá flokkur er ekki síður talinn tilheyra hópum manna og samfélögum en einstaklingum.²⁷⁹ Réttur til heilnæms umhverfis og jafnréttis kynslóðanna voru nefnd sem dæmi um réttindi sem féllu undir þennan flokk.²⁸⁰

Í fimmta lagi var bætt við málslið í nýja 34. gr., 5. másl. 1. mgr., þar sem kom fram að með lögum skyldi tryggja að allir hefðu aðgang að óspilltri náttúru. Ákvæðið var á ákveðinn hátt nýmæli, en tengdist eigi að síður rétti til heilnæms umhverfis (sbr. 26. gr. frumvarpsins) og almennaréttinum (sbr. 12. gr. frumvarpsins).²⁸¹

Hefðu framangreindar breytingatillögur náð fram að ganga hefðu umhverfisákvæði 34. gr. (áður 33. gr.) og 36. gr. (áður 35. gr.) frumvarpsins hljóðað svo:

²⁷⁰ Sama heimild, einkum bls. 27 og 29–30.

²⁷¹ Sama heimild, einkum bls. 29–30.

²⁷² Sama heimild, bls. 3 og 16–17.

²⁷³ Sama heimild, bls. 16–17.

²⁷⁴ Sama heimild, bls. 3 og 43–44.

²⁷⁵ Sama heimild, bls. 43.

²⁷⁶ Sama heimild, bls. 43.

²⁷⁷ Sama heimild, bls. 43–44.

²⁷⁸ Sama heimild, bls. 54–57.

²⁷⁹ Sama heimild, bls. 51–52.

²⁸⁰ Sama heimild.

²⁸¹ Sama heimild, bls. 56.

34. gr. (áður 33. gr.)	36. gr. (áður 35. gr.)
Náttúra Íslands og nýting náttúrugæða.	Upplýsingar um umhverfi og meginreglur umhverfisréttar.
Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda. Í því felst að fjölbreytni lands og lífríkis sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyri spjöll skulu bætt eftir föngum. Með lögum skal tryggja að allir hafi aðgang að óspilltri náttúru. Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt.	Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun. Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.

Samkvæmt þessum breytingum var í stórum dráttum lagt til að yfirlýsing um vernd náttúru Íslands, almenn aðgæslu- og ábyrgðarregla, grundvöllur náttúru- og umhverfisverndar, þ.m.t. meginreglur umhverfisréttar, tillit til komandi kynslóða við nýtingu náttúrugæða, almennur aðgangur allra að óspilltri náttúru, ásamt upplýsingaskyldu stjórnvalda yrðu fyrst og fremst almenn stefnumarkandi ákvæði sem féllu til þriðju kynslóðar mannréttinda sem að meginstefnu til yrðu tryggð með almennri löggjöf.²⁸²

Eins og áður var getið var við það miðað að í II. kafla frumvarps 2013 yrðu réttindi sem einstaklingar gætu framfylgt fyrir dómi en í III. kafla þess yrðu önnur umhverfistengd ákvæði.

Miðað við endurröðun og einstakar tilfærslur á milli ákvæða virðist hafa vera miðað við að eftirfarandi réttindi teldust einstaklingsbundin réttindi:

1. Aðgangur að undirbúningi ákvarðana og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila (17. gr.).
2. Réttur til þess að fara um landið í lögmætum tilgangi (12. gr.).
3. Réttur á heilnæmu umhverfi (26. gr.).

Borið saman við frumvarp 2021 og skýringarnar sem fylgdu því er framangreind flokkaskipting réttinda ekki eins augljós.

Eigi að síður er við það miðað að það sé fyrst og fremst hlutverk löggjafans að útfæra nánar með almennum lögum þau efnisatriði sem ákvæði 1. mgr. 1. gr. frumvarps 2021 lýtur að, en 1. mgr. er að miklu leyti sambærileg 34. gr. og að hluta til 36. gr. í frumvarpi 2013.

Hvað varðar réttindin sem fjallað er um í 2. og 3. mgr. 1. gr. frumvarps 2021 er ljóst að um einstaklingsbundin réttindi er að ræða sem eru að mestu leyti sambærileg þeim réttindum sem urðu hluti af 12., 17. og 26. gr., sbr. breytingarnar sem framhaldsnefndarálitid 2013 endurspeglar. Rétt er þó að vekja athygli á því að réttur til heilnæms umhverfis samkvæmt 26. gr. frumvarps 2013 virðist vera bundinn við varnir gegn mengun í heilsuverndarskygni.

Þegar a-liður 22. gr. frumvarps 2021 er borin saman við tillögur frumvarps 2013 er óhætt að segja að um sambærilegar tillögur sé að ræða. Þó skilur á milli að ekki er að finna ákvæði um

²⁸² Sama heimild, sjá einkum bls. 3–6, 54–57 og 62–64.

jákvæða upplýsingaskyldu stjórnvalda í frumvarpi 2021 og réttur til þess að leita til sjálfstæðra úrskurðaraðila er ekki tryggður í því frumvarpi. Á hinn bóginn er andlag þátttökuréttarins víðtækara í frumvarpi 2021 enda ekki takmarkað við ákvarðanir sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Loks er réttur til heilnæms umhverfis í frumvarpi 2021 ekki bundinn við varnir gegn mengun í heilsuverndarskyni.

4.3.5. Frumvarp 2016

Með 1. gr. frumvarps til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (umhverfisvernd, náttúruauðlindir, þjóðaratkvæðagreiðslur), 145. löggjafarþing 2015–2016, þingskjal 1577 – 841. mál (frumvarp 2016), var lagt til að á eftir 78. gr. stjórnarskrárinnar kæmu þrjár nýjar greinar, 79.–81. gr. Ákvæði 79. gr. frumvarpsins hefur að geyma ákvæði um umhverfisvernd, sbr. a-lið tilvitnaðrar 1. gr.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp 2016 er í tillögu að nýrri 79. gr. byggt á þeim kjarna sem hafði komið fram í fyrri tillögum, þ.m.t. í frumvörpum 2011–2013.²⁸³

Samkvæmt almennum athugasemdum í frumvarpi 2016 er kjarni framkominnar tillögu að 79. gr. í aðalatriðum fjórþættur, þ.e. mælt er fyrir um náttúruvernd, rétt allra til heilnæms umhverfis, almennarétt og upplýsinga- og þátttökurétt.²⁸⁴

Ákvæði a-liðar 22. gr. frumvarps 2021 og 79. gr. frumvarps 2016 eru nánast samhljóða. Það eina sem skilur á milli er að í frumvarpi 2021 segir í 1. málslíð 2. mgr.: „Allir eiga rétt til heilnæms umhverfis“, en í 79. gr. sagði á hinn bóginn: „Allir skulu njóta heilnæms umhverfis.“

Í lögskýringargögnum sem fylgdu frumvarpi 2021 er ekki beinlínis vikið að lagalegum afleiðingum framangreindrar breytingar.²⁸⁵

Þótt orðalag 1. málsl. 2. mgr. 79. gr. vísi ekki til „réttar“ er eigi að síður í greinargerð frumvarps 2016 vísað til „rétt[ar] allra til heilnæms umhverfis ...“.²⁸⁶ Einnig kemur fram í greinargerðinni að þótt ákvæðið feli fyrst og fremst í sér almenna stefnumörkun vísi það einnig til ákveðinna grunnréttinda einstaklinga.²⁸⁷ Af greinargerðinni er einnig ljóst að forsendan, þ.e. heilnæmt umhverfi, tengist náíð grundvallarmannréttindum einstaklinga sem 2. og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu er ætlað að tryggja.²⁸⁸ Á móti kemur að ákvæðinu um heilnæmi umhverfis er ekki ætlað að veita ríkari vernd en leiða má af grunnreglunni um réttinn til lífs (2. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu) og 71. gr. stjórnarskrárinnar.²⁸⁹

Breytingin á orðalagi 1. málsl. 2. mgr. a-liðar 22. gr. í frumvarpi 2021 verður ekki skilin á annan veg en að um einstaklingsréttindi sé að ræða. Ákvæðinu sé þó jafnframt ætlað að tryggja sameiginlega hagsmuni eða réttindi núlifandi og komandi kynslóða til heilnæms umhverfis.²⁹⁰

²⁸³ Frumvarp 2016, einkum bls. 10–11.

²⁸⁴ Sama heimild, bls. 4.

²⁸⁵ Greinargerð með frumvarpi 2021, sjá einkum kafla 3.1 og 3.2 og athugasemdir um a-lið 22. gr.

²⁸⁶ Frumvarp 2016, bls. 4.

²⁸⁷ Sama heimild, bls. 7.

²⁸⁸ Sama heimild, bls. 7.

²⁸⁹ Sama heimild, bls. 7.

²⁹⁰ Sama heimild, bls. 14.

Einnig er ljóst að réttur til heilnæms umhverfis tengist þýðingarmiklum mannréttindum sem einstaklingar njóta, sbr. 2. og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, en er þó víðtækari.²⁹¹

Í hnotskurn má segja að fyrrgreind breyting á orðalagi samkvæmt 1. gr. frumvarps 2021 ásamt fyrirliggjandi skýringum í greinargerð með frumvarpinu leiði til víðtækari réttar til heilnæms umhverfis en samkvæmt 1. másl. 2. mgr. 79. gr. frumvarps 2016, enda takmarkaðist rétturinn í eldra frumvarpinu við þá vernd sem 2. og 8. gr. mannréttindarsáttmála Evrópu er ætlað að tryggja í samhengi umhverfismála.

4.4. Samantekt

Framsetning, gildissvið og skýringar með framangreindum tillögum að umhverfisákvæðum í stjórnarskrá er að mörgu leyti sambærileg. Segja má að tillögurnar hverfist í stórum dráttum um nokkur meginatriði:

Í fyrsta lagi yfirlýsingu um mikilvægi náttúru Íslands. Í öðru lagi ábyrgð á náttúru- og umhverfisvernd ásamt grundvelli verndarinnar. Í þriðja lagi rétt allra til heilnæms umhverfis. Í fjórða lagi rétt til farar um landið og dvalar (almannaréttur). Loks, í fimmta lagi upplýsingarétt almennings um umhverfið (upplýsingaréttur) og rétt til að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið (þátttökuréttur).

Það sem helst ber á milli frumvarps stjórnlagaráðs 2011 og frumvarps 2021 eru eftirfarandi atriði: Í fyrsta lagi tryggir frumvarp stjórnlagaráðs 2011 heimild almennings til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila en frumvarp 2021 inniheldur ekki slíkt ákvæði. Í öðru lagi er í frumvarpi stjórnlagaráðs 2011 að finna ákvæði sem lýtur að jákvæðri skyldu stjórnvalda til þess að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru, áhrif framkvæmda á það og um náttúruvá en sambærilegt ákvæði er ekki að finna í frumvarpi 2021.

Það sem helst ber á milli frumvarps 2012 og frumvarps 2021 er að þátttökurétturinn samkvæmt fyrrnefnda frumvarpinu er takmarkaður við undirbúning ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfið og þrengir það gildissvið þessa réttar. Þá inniheldur frumvarp 2021 ekki ákvæði sem tryggir almenningi heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila, sbr. frumvarp 2012. Loks inniheldur frumvarp 2021 ekki ákvæði um jákvæða skyldu stjórnvalda til þess að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru, áhrif framkvæmda á það og um náttúruvá.

Þegar frumvarp 2013 er borið saman við frumvarp 2021 er svipaða sögu að segja. Síðarnefnda frumvarpið inniheldur hvorki ákvæði sem tryggir heimild almennings til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila né ákvæði um jákvæða skyldu stjórnvalda til þess að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru, áhrif framkvæmda á það og um náttúruvá. Á hinn bóginn er gildissvið réttarins til heilnæms umhverfis þrengra í frumvarpi 2013 en í frumvarpi 2021.

Þótt frumvarp 2016 og frumvarp 2021 séu nánast samhljóða er ljóst að ákvæðið sem varðar rétt allra til heilnæms umhverfis er ótvíræðara í síðarnefnda frumvarpinu.

²⁹¹ Sama heimild, bls. 14.