

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944,
með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds,
umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga).

Flm.: Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra.

1. gr.

2. og 3. másl. 2. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo: 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.

5. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

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 forgangsörðunaraðferð, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.

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.

3. gr.

6. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

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 samfellt.

4. gr.

7. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

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.

5. gr.

1. másl. 1. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo: Forseti Íslands er ábyrgðarlaus á stjórnarmálefnum sem ráðherra undirritar með honum.

6. gr.

Í stað orðsins „Ráðuneytið“ í upphafi 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar kemur: Stjórnarráð Íslands.

7. gr.

Í stað 2.–4. másl. 14. gr. stjórnarskrárinnar koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Ríkissaksóknari getur ákært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Um ráðherraábyrgð, svo og rannsókn og dómsmeðferð mála vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra, skal kveðið á í lögum.

8. gr.

15. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

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.

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.

9. gr.

2. mgr. 16. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

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.

10. gr.

17. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Ríkisstjórnarfundur 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.

11. gr.

20. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

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 veitingu embætta og starfslok embættismanna.

Með lögum má undanskilja ákveðna embættismannaflokka auk embættismanna þeirra sem taldir eru í 61. gr.

12. gr.

22. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, orðast svo:

Forseti Íslands setur Alþingi þegar það kemur saman að nýju eftir almennar alþingiskosningar.

13. gr.

23. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 4. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, orðast svo:
Enginn ráðherra getur setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um vantraust á hann.

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.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 24. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 5. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991:

- a. Orðin „enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir að það var rofið“ í 1. másl. falla brott.
- b. Á eftir 1. másl. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Áður en forseti tekur afstöðu til tillögu forsætisráðherra um þingrof skal hann leita álits forseta Alþingis og formanna þingflokka sem sæti eiga á Alþingi.

15. gr.

Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins“ í upphafi 25. gr. stjórnarskrárinnar kemur: Ríkisstjórnin.

16. gr.

Við 26. gr. stjórnarskrárinnar bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Atkvæðagreiðsla fer þó ekki fram felli Alþingi lög in úr gildi innan fimm daga frá synjun forseta.

17. gr.

27. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Birta skal lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Um birtingarháttu og gildistöku fer að landslögum.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. stjórnarskrárinnar:

- a. 1. másl. fellur brott.
- b. Í stað orðsins „Hann“ í upphafi 2. másl. kemur: Forseti.
- c. Orðin „saksókn né“ og „sem landsdómur hefur dæmt“ í 3. másl. falla brott.

19. gr.

30. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

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 dómara.

Að öðru leyti skal skipan ákærvaldsins ákveðin með lögum.

20. gr.

35. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, orðast svo:
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.

21. gr.

Við 44. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Frumvarp fellur niður við lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í lögum um þingsköp Alþingis.

22. gr.

Á eftir 78. gr. stjórnarskrárinnar koma þrjár nýjar greinar, 79.–81. gr., svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:

a. (79. gr.)

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.

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

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.

b. (80. gr.)

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.

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.

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.

c. (81. gr.)

Íslenska er ríkismál Íslands og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.

Íslenskt táknmál er tungumál þeirra sem reiða sig á það til tjáningar og samskipta. Skal ríkisvaldið styðja það og vernda.

23. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. skal beita ákvæðum 3. og 4. gr. í fyrsta sinn er forseti Íslands er kjörinn eftir gildistöku stjórnarskipunarlaganna þessara, þó þannig að þær forsetakosningar skal halda í maí eða júní við lok kjörtímabils sitjandi forseta.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis frá 30. nóvember 2017 segir að halda eigi áfram heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar í þverpólitísku samstarfi með aðkomu þjóðarinnar. Mikilvægi slíkra breytinga er ótvírætt. Lengi hefur verið kallað eftir og rætt um að í stjórnarskrá sé tekist á við sum af mikilvægustu viðfangsefnum samtímans og má þar nefna umhverfisvernd og þjóðareign á auðlindum sem fjallað er um í þessu frumvarpi. Lagt er til að slík ákvæði bætist við mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og þar með verði ákveðin grundvallaratriði um þessi mikilvægu mál tryggð í stjórnskipan landsins. Þá er einnig lagt til að íslensk tunga og íslenskt tákni máli fái sess í stjórnarskrá landsins. Að lokum er lögð til endurskoðun á II. kafla stjórnarskrárinnar um forseta og framkvæmdarvald en margar þeirra breytinga sem þar eru lagðar til byggja á niðurstöðum almenningssamráðs þar sem fjallað var sérstaklega um þessi atriði.

Forsætisráðherra hefur haldið 25 fundi á kjörtímabilinu með formönnum og fulltrúum stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi og fjallað um þau atriði sem hér birtast í frumvarpi ásamt öðrum atriðum sem bíða enn frekari umfjöllunar. Með formönnunum unnu Páll Þórhallsson og Oddur Þorri Viðarsson, lögfræðingar í forsætisráðuneyti, og Unnur Brá Konráðsdóttir, aðstoðarmaður ríkisstjórnar. Miðað er við að stjórnarskráin verði endurskoðuð í heild á þessu kjörtímabili og því næsta. Markmiðið er að þegar þessari heildstæðu yfirferð verði lokið endurspegli stjórnarskrá lýðveldisins Íslands sem best sameiginleg grunngildi þjóðarinnar og renni traustum stöðum undir lýðræðislegt réttarríki þar sem vernd mannréttinda er tryggð.

Forsætisráðherra lagði til í upphafi kjörtímabils að nágildandi stjórnarskrá yrði endurskoðuð í heild á þessu kjörtímabili og því næsta og vinnan yrði áfangaskipt. Höfð yrði hliðsjón af þeirri miklu vinnu sem lögð hefur verið í endurskoðun stjórnarskrárinnar á undanförunum árum, sbr. t.d. þjóðfund, stjórnlaganefnd og stjórnlagaráð auk starfa stjórnarskrárnefnda 2005–2007 og 2013–2016, þeirri samfélagslegu umræðu sem átt hefur sér stað, umræðu og nefndavinnu á Alþingi auk afstöðu kjósenda að því marki sem hún hefur þegar komið fram.

Í minnisblaði, dagsettu 22. janúar 2018, lagði forsætisráðherra til eftirfarandi skiptingu málefna næstu tvö kjörtímabil:

Á tímabilinu 2018–2021 verða tekin fyrir eftirfarandi viðfangsefni: Þjóðareign á náttúruauðlindum, umhverfis- og náttúruvernd, þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði hluta kjósenda eða minnihluta þings, framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, II. kafli stjórnarskrárinnar um forseta lýðveldisins og meðferð framkvæmdarvalds og loks ákvæði um hvernig stjórnarskránni verði breytt.

Á tímabilinu 2021–2025 verða tekin fyrir: Kaflar stjórnarskrár um Alþingi, m.a. um fjárstjórnarvald þess, Alþingiskosningar og dómstóla, þ.e. III., IV. og V. kafli, ákvæði um þjóðkirkjuna, mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, og inngangsákvæði, þ.e. I., VI. og VII. kafli og önnur efni sem ekki hafa þegar verið nefnd.

Ljóst má vera að ekki hefur náðst að ljúka umfjöllun um öll þau efni sem áætlað var að ræða á þessu kjörtímabili og hefur þar margt komið til en vissulega hafði heimsfaraldur kórónuveiru áhrif á fundahöld. Í þessu frumvarpi má finna breytingar á II. kafla stjórnarskrárinnar um forseta og framkvæmdarvald og ný ákvæði um auðlindir í þjóðareign, umhverfisvernd og íslenska tungu sem bætast við mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Formennirnir fengu Ragnhildi Helgadóttur, prófessor, til að benda á leiðir til að uppfæra II. kafla til samræmis við réttarþróun og framkvæmd. Í kjölfarið var Skúli Magnússon, héraðsdómari og dósent, fenginn til að semja frumvarp til stjórnarskipunarlaganna í samráði við formenn flokkaanna, sem fæli í sér tilteknar afmarkaðar umbætur. Þá er í frumvarpi þessu að finna tillögur að þremur nýjum stjórnarskrárákvæðum; um umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslenska tungu. Aagot V. Óskarsdóttir, lögfræðingur, vann að þeim tveimur fyrrnefndu auk þess sem ráðgjöf var fengin frá Aðalheiði Jóhannsdóttur, prófessor, og Hafsteini Dan Kristjánssyni, lögfræðingi, en það síðastnefnda byggist á úttekt Bjargar Thorarensen, hestaréttardómara (Stjórnarskrárákvæði um stöðu íslenskrar tungu, fyrra bindi skýrslu stjórnlaganefndar 2011).

Tillögur frumvarpsins um breytingar á II. kafla stjórnarskrárinnar eiga það sammerkt að uppfæra ýmis ákvæði og skýra betur án mikilla efnisbreytinga. Þannig er lagt til að þingræðisreglan verði fest í stjórnarskrá og kveðið nánar á um þingrof, heimildir starfsstjórna og forystuhlutverk forsætisráðherra. Þá er einnig að finna ýmis nýmæli eins og varðandi forsetakjör, lengd kjörtímabils forseta og hámarksfjöldi þeirra, ábyrgð forseta og ráðherra og foræði Alþingis á samkomutíma sínum.

Ákvæðið um umhverfisvernd byggist á ákvæði sem stjórnarskrárnefnd skilaði til forsætisráðherra í júlí 2016 (sbr. frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar, þskj. 1577, 841. mál á 145. löggjafarþingi, 2015–2016). Farið var yfir ákvæðið og gerðar breytingar á greinargerð í samráði við sérfræðinga. Ákvæði um náttúru og umhverfi hafa verið tekin upp í stjórnarskrár margra ríkja undanfarin ár og áratugi. Helst það í hendur við vitundarvakningu um margvísleg umhverfisvandamál sem við er að etja, bæði á heimsvísu og innan lögsögu einstakra ríkja. Þessi þróun endurspeglar það viðhorf að nauðsynlegt sé að bregðast við, ekki einungis með aukinni samvinnu þjóða á grunni alþjóðasamninga, heldur einnig með skýrri og árangursmiðaðri löggjöf heima fyrir. Stjórnarskrárákvæði um náttúru og umhverfi skapa grundvöll fyrir almenna löggjöf á þessu sviði og marka stefnu samfélagsins um samspil manns og umhverfis. Ákvæðið fjallar annars vegar um íslenska náttúru og vernd hennar; nánar tiltekið um gildi náttúrunnar, ábyrgð á vernd hennar og meginsjónarmið og áherslur náttúruverndar. Hins vegar lýtur það að gæðum og réttindum sem almenningur skal njóta. Samkvæmt því 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.

Ákvæði frumvarpsins um auðlindir náttúru Íslands á sér langa forsögu. Á undanförunum áratugum hefur margsinnis verið rætt um að setja sérstakt ákvæði um auðlindir í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Ítrekað hefur komið fram stuðningur almennings við slík áform og má sem dæmi nefna ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012 og skoðanakönnun Félagsvísindastofnunar sumarið 2019, sjá nánar í 4. kafla. Lögð hafa verið fram allnokkur frumvörp til stjórnarskipunarlaganna á Alþingi þar sem gert er ráð fyrir auðlindaákvæði í stjórnarskrá og má segja að unnið hafi verið að mótnun slíks ákvæðis nær óslitið frá 1998. Þetta ákvæði byggist að hluta á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd skilaði til forsætisráðherra í júlí 2016 (sbr. frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar, þskj. 1577, 841. mál á 145. löggjafarþingi, 2015–2016) en í kjölfar fundanna voru tilteknar efnislegar breytingar gerðar á ákvæðinu og

leitast hefur verið við að einfalda textann og forðast endurtekningar. Í kafla 4.6 í greinargerðinni er gerður samanburður á þeim texta sem hér er lagður til og fyrri tillögum. Rík þörf er á að fjalla um auðlindir í stjórnarskrá og mæla þar fyrir um vissar meginreglur sem stjórnvöld og löggjafinn verða að hafa í heiðri við reglusetningu og umsjón auðlindanýtingar. Ákvæðið fjallar bæði almennt um auðlindir í náttúru Íslands þar sem lögd er áhersla á sjálfbæra nýtingu til hagsbóta fyrir landsmenn en sjónum er einnig beint að auðlindum sem eru á forræði ríkisins. Við undirbúning þess hefur verið lagt til grundvallar að með auðlindaákvæðinu yrði löggjafanum sett skýr mörk varðandi nýtingu og ráðstöfun á náttúruauðlindum á forræði ríkisins og réttindi til þeirra. Mælt skyldi fyrir um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki lúta einkaeignarrétti og kveðið á um gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda á forræði ríkisins í ábataskyni. Þá skyldi ákvæðið tryggja að sala eða varanlegt framsal náttúruauðlinda í þjóðareign yrði óheimilt og með því komið í veg fyrir væntingar um að afnotaréttur leiði til varanlegrar eignar. Efni ákvæðisins um náttúruauðlindir er þríþætt. Ákvæði 1. mgr. tekur til náttúruauðlinda Íslands almennt og þar eru sett fram meginsjónarmið sem liggja skulu nýtingu þeirra til grundvallar. Jafnframt er ríkinu falið eftirlit með auðlindanýtingu. Í 2. mgr. er fjallað um auðlindir og landsréttindi í þjóðareign og réttaráhrif þess að lýsa sameiginleg gæði þjóðareign. Einnig er kveðið á um forræðishlutverk ríkisins gagnvart þjóðareignum. Ákvæði 3. mgr. fjallar um veitingu heimilda til nýtingar auðlinda og landsréttinda sem eru í þjóðareign eða í eigu ríkisins og kveðið á um grundvallarskilyrði fyrir því að slíkar heimildir séu veittar.

Í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er hvorki vikið að íslenskri tungu sem opinberu máli né íslensku táknmáli eða stöðu þess. Markmið þessa ákvæðis er að styrkja stöðu íslensks máls, undirstrika mikilvægi þess og veita stoð þeim aðgerðum stjórnvalda sem miða að því að efla og varðveita íslenska tungu og íslenskt táknmál.

Mikil áhersla var lögd á samráð við almenning við undirbúning málsins. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands var fengin til að framkvæma skoðanakönnun um viðhorf almennings til stjórnarskrár og tiltekinna atriða í stjórnarskrá. Stofnunin skipaði samráðshóp um verkefnið en í honum voru Alice Siu, Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, Guðný Gústafsdóttir, James Fishkin, Jón Ólafsson, Oddur Þorri Viðarsson, Páll Rafnar Þorsteinsson, Páll Þórhallsson, Sjöfn Vilhelmsdóttir, Unnur Brá Konráðsdóttir og Valgerður Björk Pálsdóttir. Í kjölfarið annaðist stofnunin umsjón rökræðukönnunar en hún er ein aðferð almenningsamráðs sem ákveðið var að beita, ásamt umsagnarferli í samráðsgátt stjórnvalda, til að tryggja aðkomu almennings að vinnu við breytingar á stjórnarskránni. Rökræðukönnunin skiptist í viðhorfskönnun sem gerð var sumarið 2019 og umræðufund sem svarendum í könnuninni var boðið að taka þátt í dagana 9. og 10. nóvember 2019. Á fundinum ræddu 233 fundarmenn um nokkur atriði stjórnarskrárbreytinga og svöruðu spurningakönnun fyrir fundinn og eftir að honum lauk. Rannsóknarverkefnið „Lýðræðisleg stjórnarskrárgerð“ veitti einnig ráðgjöf um almenningsamráðið og tók þátt í undirbúningi þess og úrvinnslu gagna. Er gerð nánari grein fyrir helstu niðurstöðum þessa almenningsamráðs síðar í greinargerðinni og í athugasemdum við einstök ákvæði frumvarpsins.

Í upphafi var ákveðið að semja nokkur aðskilin frumvörp um fyrirhugaðar breytingartillögur. Eins og fram kom í minnisblaði um verklag við endurskoðun stjórnarskrár, dags. 2. desember 2019, var gert ráð fyrir að þegar tillögur væru orðnar nægilega mótaðar á vettvangi formanna yrðu þær birtar til samráðs. Síðar mætti sameina þær í eitt frumvarp. Það varð niðurstaða forsætisráðherra að flytja þessi ákvæði saman í einu frumvarpi þó að þau eigi sér ólíka forsögu. Það einfaldar þinglega meðferð að flytja málið í einu frumvarpi og útilokar ekki möguleika á að ólík afstaða þingmanna birtist við atkvæðagreiðslu um einstakar greinar.

Á síðasta fundi formanna flokkanna, dags. 18. janúar 2021, var rætt um að þeir gætu komið að bókunum sem myndu fylgja frumvarpinu sem fylgiskjal. Ein bókun barst, dags. 20. janúar 2021, frá Samfylkingu og Pírötum. Þá fylgir frumvarpinu skýrsla Lagastofnunar Háskóla Íslands, dags. 20. janúar 2021, sem hefur að geyma samanburð á tillögum frumvarpsins við eldri tillögur að stjórnarskipunarlögum frá tímabilinu 2011–2016.

Önnur málefni komu til umfjöllunar formanna flokkanna á þessu kjörtímabili án þess að þess sjái stað í frumvarpi þessu. Þannig var lengst af miðað við að frumvarp um þjóðar-atkvæðagreiðslur að frumkvæði kjósenda yrði hluti af tillögum sem lagðar yrðu fyrir Alþingi. Eftir umsögn Fenejjanefndarinnar um það frumvarp var þó fallið frá því. Þá voru sjónarmið flokkanna varðandi framsal ríkisvalds og breytingaákvæði það mismunandi að ekki virtust horfur á að ákvæði um þau efni gætu náð stuðningi meiri hluta á Alþingi. Fjallað var um ákvæði um framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, sem var langt komið í mótun í stjórnarskrárnefnd 2013–2016, en var ekki hluti af tillögum sem lagðar voru fram að því ferli loknu. Varðandi þetta ákvæði var óskað eftir aðkomu sérfræðinga til að skýra hvað nákvæmlega ákvæðið myndi hafa í för með sér miðað við gildandi réttarástand. Ekki náðist samstaða um útfærslu á ákvæði. Þá var unnin greinargerð um ólík breytingaákvæði í stjórnarskrám. Allt þetta efni er aðgengilegt á vefnum stjornarskra.is.

2. Endurskoðun II. kafla stjórnarskrárinnar.

2.1. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tillögurnar eru afrakstur endurskoðunar á ákvæðum II. kafla stjórnarskrárinnar sem fjallar að meginstefnu um forseta Íslands, ríkisstjórn og verkefni framkvæmdarvaldsins. Samhengisins vegna eru þó í frumvarpinu einnig lagðar til breytingar á 2. og 3. másl. 2. gr. og 35. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. I. og IV. kafla hennar. Ákvæði 1. gr. stjórnarskrárinnar fellur hins vegar alfarið utan efnismarka frumvarpsins. Þá er í frumvarpinu ekki fjallað um utanríkismál, gerð milliríkjasamninga eða framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamstarfs. Er þar af leiðandi ekki að finna í frumvarpinu tillögur til breytinga á 21. gr. stjórnarskrárinnar. Þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli þjóðarfrumkvæðis falla einnig utan efnislegs ramma frumvarpsins.

Meginmarkmið frumvarpsins er að II. kafla 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. Í þessu sambandi athugast að orðalag ýmissa greina II. kafla stjórnarskrárinnar, sem fela forseta valdheimildir án þess að láta þess getið að því valdi verði aðeins beitt fyrir atbeina ráðherra, getur við fyrstu sýn verið villandi, enda miðast það við ákveðnar sögulegar aðstæður. Í fyrirnefndri rökræðukönnun var sú skoðun áberandi að orðalag stjórnarskrárinnar þyrfti að einfalda og skýra, ekki síst hvað varðar raunverulegar heimildir forsetans. Hins vegar var einnig afdráttarlaus sú skoðun að forseti eigi að vera fulltrúi allrar þjóðarinnar og hafinn yfir hefðbundin stjórnsmál (86% fyrir fund en 79% eftir fund) og að hlutverk forseta eigi að vera óbreytt frá því sem nú er (76% fyrir fund og 77% eftir fund), þar á meðal að forseti eigi að geta synjað lögum frá Alþingi staðfestingar og vísað þeim í dóm þjóðarinnar.

Að því er varðar þá kröfu að ákvæði stjórnarskrárinnar verði einfölduð og skýrð, einkum að því er varðar forseta Íslands, er óhjákvæmilegt að horfa til þess að í sumum tilvikum er vandkvæðum bundið að breyta orðalagi þeirra greina sem hér um ræðir án hættu á ófyrirsjáanlegum breytingum á efni, einkum viðvíkjandi almennt hlutverk forsetans og samband hans við ráðherra í ríkisstjórn. Þrátt fyrir það almenna markmið að færa orðalag stjórnarskrárinnar nær gildandi efnisreglum og framkvæmd eru tillögur frumvarpsins sem lúta að heimildum og stöðu forsetans því varfærnar, sbr. t.d. breytingar á ákvæðum um ábyrgðarleysi

forseta á stjórnarathöfnum og sakaruppgjöf. Grunnreglur um handhöfn æðsta framkvæmdarvalds og samband ráðherra og forseta í því efni, sbr. 11., 13., 14., 18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar, eru af sömu ástæðum látnar standa að mestu óhreyfðar.

Að slepptum þeim ákvæðum sem lúta að heimildum forseta Íslands eða sambandi hans við ráðherra í ríkisstjórn er orðalag sumra greina lagfært án verulegra efnisbreytinga, sbr. t.d. breytingar á ákvæðum um ríkisstjórn og ríkisstjórnarfundi. Í þeim tilvikum sem stjórnarskráin er þögn um mikilvægar gildandi efnisreglur er hins vegar nauðsynlegt að gera tillögu um ný ákvæði frá grunni, t.d. um þingræði og nánari framkvæmd þingræðisreglunnar. Svo sem áður greinir eru einnig í nokkrum tilvikum lagðar til efnisbreytingar þar sem úrbóta er skýrlega þörf, sbr. breytingar á ákvæðum um rannsókn mála og ákæru gegn ráðherrum vegna embættisfærslu þeirra svo og breyttar reglur um kvaðningu Alþingis og frestun funda þess. Þá er komið til móts við sjónarmið, sem m.a. birtust í áður nefndri rökræðukönnun og umsögnum í samráðsgátt, um að rétt sé að takmarka þann tíma sem forseti getur setið við tvö kjörtímabil. Í því sambandi athugast þó að lagt er til að kjörtímabil forseta verði lengt úr fjórum árum í sex og geti forseti því setið í alls 12 ár samfleytt.

Í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði um ýmis atriði sem stjórnlaganefnd og stjórnlagaráð fjölluðu um en gætu átt heima í breyttum II. kafla ef stefna í þá átt yrði mörkuð, sbr. einkum eftirfarandi efnisatriði: a) lögrétta/stjórnlagaráð; b) upplýsinga- og sannleiksskylda ráðherra; c) regluleg skýrsla ríkisstjórnar til Alþingis; d) hagsmunaskráning og aukastörf ráðherra. Það athugast að hér er í öllum tilfellum um að ræða atriði sem hægt er að skipa með almennum lögum og hafa þegar verið sett lög um eitt atriði, hagsmunaskráningu og aukastörf ráðherra, sbr. lög nr. 64/2020, um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands.

Að svo stöddu þykja ekki nægileg efni til þess að leggja til breytingar á reglum um handhafa forsetavalds samkvæmt 8. gr. stjórnarskrárinnar, en bent er á að orðalag núgildandi reglu veitir forseta og handhöfum forsetavalds töluvert svigrúm til að móta framkvæmdina á hverjum tíma, þar á meðal hvenær talið er að forseti geti ekki gegnt störfum sínum vegna dvalar erlendis.

2.2. Meginefni tillagnanna.

Helstu efnisbreytingar sem gerð er tillaga um í frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Forsetakjör fari framvegis fram samkvæmt forgangs röðunaraðferð.
2. Kjörtímabil forseta Íslands verði lengt í sex ár og áskilið að sami maður geti ekki gegnt embætti forseta samfellt lengur en tvö kjörtímabil, eða alls 12 ár.
3. Fortakslaut (lagalegt) ábyrgðarleysi forseta Íslands á stjórnarathöfnum verði afnumið og lagt til að ábyrgðarleysi sé bundið við embættisathafnir sem hann framkvæmir að tillögu og á ábyrgð ráðherra.
4. Mælt verði fyrir um að fela ríkissaksóknara að fara með ákærvald vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra í stað þess að þingið gefi ætíð sjálft út ákæru. Þá er lagt til að ákvæði um landsdóm verði fellt úr stjórnarskrá og kveðið verði á um rannsókn mála, útgáfu ákæru og meðferð fyrir dómi með almennum lögum.
5. Orðalag ákvæða um myndun og hlutverk ríkisstjórnar verði skýrt og fært til samræmis við áralanga framkvæmd.
6. Ákvæði um ríkisstjórnarfundi verði gerð ítarlegri og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra styrkt.
7. Þingræðisreglan verði bundin í stjórnarskrá og mælt fyrir um afsögn ríkisstjórnar eða tiltekins ráðherra við vantraust Alþingis.

8. Mælt verði fyrir um hlutverk starfsstjórnar þegar ríkisstjórn, sem beðist hefur lausnar, situr áfram þar til ný ríkisstjórn hefur verið skipuð.
9. Ákvæði um skipun embættismanna verði færð til samræmis við þróun sem orðið hefur á reglum um opinbera starfsmenn og þá meginreglu að fagleg sjónarmið eigi að ráða við skipanir í opinber embætti.
10. Stjórnarfrumvörp verði samþykkt með afgreiðslu úr ríkisstjórn án þess að þau þurfi að bera upp fyrir forseta til staðfestingar.
11. Ákvæðum um aðkomu handhafa framkvæmdarvalds, þ.e. ráðherra og forseta, að því að kveðja saman Alþingi og að fresta fundum þingsins verði breytt í grundvallaratriðum með það að markmiði að þingið fari að fullu með forræði yfir eigin störfum og starfs-tíma.
12. Mælt verði fyrir um skyldu forseta Íslands til að leita eftir álit forseta Alþingis og formanna þingflokka áður en tekin verði ákvörðun um þingrof að tillögu forsætisráðherra.
13. Mælt verði fyrir um heimild Alþingis til að fella úr gildi lög sem forseti synjar staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar og þá með þeim afleiðingum að þjóðaratkvæða-greiðsla fari ekki fram.
14. Úreltar heimildir forseta til að fella niður saksókn og veita undanþágur frá lögum verði afnumdar.
15. Mælt verði fyrir um embætti ríkissaksóknara með það að markmiði að tryggja embættinu sambærilegt sjálfstæði og vernd og dómsvaldinu.

2.3. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Tvö efnisatriði frumvarpsins gefa tilefni til umræðu um alþjóðlegar skuldbindingar. Í fyrsta lagi gerir frumvarpið ráð fyrir því að fortakslaust ábyrgðarleysi forseta á stjórnarathöfnum verði afnumið og bundið við þær athafnir sem hann framkvæmir að tillögu ráðherra. Þessi breyting er í samræmi við 27. gr. Rómarsamþykktar um Alþjóðlega sakamála-dómstólinn frá 17. júlí 1998 sem Ísland hefur fullgilt, sbr. einnig lög nr. 43/2001.

Í annan stað var fjallað um ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu frá 23. nóvember 2017 í máli Geirs H. Haarde gegn íslenska ríkinu. Í dóminum var m.a. tekin afstaða til þess hvort það fyrirkomulag að Alþingi færi með ákærvald í málum vegna brota ráðherra í embætti og að landsdómur dæmdi í þeim málum bryti gegn 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð, þar á meðal hvort landsdómur teldist sjálfstæður og óvilhallur dómstóll í skilningi sáttmálans. Íslenska ríkið var sýknað í málinu og verður dómurinn ekki skilinn á aðra leið en þá að núgildandi fyrirkomulag samrýmist ákvæðum mannréttinasáttmála Evrópu sem Ísland hefur fullgilt og lögfest, sbr. samnefnd lög, nr. 62/1994. Leiðir einnig af þessu að það er samrýmanlegt sáttmálanum að Alþingi verði áfram falið að mæla fyrir um inntak ráðherraábyrgðar og nánari meðferð slíkra mála, líkt og frumvarpið gerir ráð fyrir.

2.4. Samráð.

Eins og vikið var að í inngangskafli var Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands falið að standa fyrir rökræðukönnun á viðhorfi almennings til stjórnarskrárinnar. Rökræðukönnunin skiptist í sex meginþætti, þar á meðal tvo sem lutu annars vegar að forseta Íslands og hins vegar að ákærvaldi Alþingis og landsdómi. Fyrst var könnun lögð fyrir tilviljunarúrtak úr þjóðskrá og viðhorfshóp stofnunarinnar sumarið 2019. Í nóvember sama ár var þátttakendum í könnuninni boðið að taka þátt í umræðufundi og þeir sem þáðu boðið fengu sendar upplýsingar um málefni fundarins. Í upphafi umræðufundar var önnur viðhorfskönnun lögð

fyrir þátttakendur til að kanna viðhorf þeirra til málefna en því næst var þeim skipt í hópa sem ræddu málefni skipulega undir stjórn umræðustjóra. Á fundinum gafst þátttakendum jafnframt tækifæri til að bera upp spurningar um hvert málefni við sérfræðinga. Í lok fundar var þriðja viðhorfskönnunin lögð fyrir þátttakendur í því skyni að kanna hvort viðhorf þeirra hefðu breyst við nánari skoðun og umræður fundarins. Ítarlegar upplýsingar um aðferðafræði og niðurstöður rökræðukönnunarinnar, þar á meðal lokaskýrslu (júní 2020), má finna á vef Félagsvísindastofnunar (<https://felagsvísindastofnun-verkefni.hi.is>).

Umræðurnar við rökræðukönnunina sýndu að almennt er talin ástæða til varkárni við breytingar á embætti forseta Íslands. Þannig sýndi fyrsta viðhorfskönnun 65% stuðning við óbreytta aðferð við kjör forseta Íslands. Þessi stuðningur fór þverrandi í frekari umræðum en að sama skapi jókst stuðningur bæði við tveggja umferða kosningakerfi og raðaða kosningu, þ.e. kosningu með forgangsröðunaraðferð. Viðhorfskönnun sumarið 2019 sýndi mikinn áhuga svarenda á því að stjórnarskráin innihéldi ákvæði um hámarkstíma forseta í embætti og jókst stuðningur við það á umræðufundinum. Ekki er hægt að draga þá ályktun af viðhorfskönnun eða umræðum að verulegur áhugi sé á að breyta hlutverki forsetaembættisins í grundvallaratriðum, þótt bæði sjónarmið um aukin völd forseta og minni hefðu töluvert verið rædd. Einkennandi fyrir þá umræðu var spurningin um tilgang og afleiðingar slíkra breytinga og komu þá einnig fram efasemdir um að þær gætu orðið til að auka gildi embættisins fyrir þjóðina alla. Þá vakti spurningin um breytingar á embættinu umræður um ákveðin grundvallaratriði um samband forseta Íslands við samfélagið og sýna þær að skoðanir eru vissulega skiptar um forsetaembættið. Eftir fundinn voru 58% á þeirri skoðun að völd forseta ætti ekki að auka, en 80% sögðu jafnframt að þau mætti ekki skerða. Umræðurnar gefa til kynna að margir séu tilbúnir til að skoða og velta fyrir sér með opnum huga hugmyndum sem miða bæði að því að auka bein áhrif forsetans og draga úr þeim. Það sem flestum virðist hins vegar umhugað um er að forseti sé, sem fulltrúi allrar þjóðarinnar, óháður dægurstjórnmalum.

Málskotsréttur forseta Íslands kom til umræðu í nær öllum umræðuhópum. Sú skoðun er almenn að þessi heimild sé mikilvægur hluti forsetaembættisins og í þeim tilvikum sem hann hafi verið nýttur hafi það verið til heilla. Á hinn bóginn var gjarnan bent á að geðþóttavald forseta kunni að ógna lýðræðislegri stjórnskipan þar sem lagasetning eigi að vera í höndum Alþingis en ekki forseta. Þetta viðhorf breytti þó ekki því að mikill meiri hluti þátttakenda, bæði fyrir og eftir fundinn, var á þeirri skoðun að forseti ætti áfram að hafa vald til að vísa lögum til þjóðarinnar. Kom einnig fram að þátttakendur voru hlynntir áframhaldandi synjunarvaldi forseta þótt stjórnarskrá kvæði á um aðrar leiðir til að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um ný lög eða önnur málefni. Af þessum þætti umræðunnar mátti sumpart ráða ákall eftir veigameira hlutverki forsetans án þess þó að það ógnaði stöðu hans sem sameinandi afls. Á hinn bóginn kom sú skoðun einnig fram að þátttakendur óttuðust að aukin völd forseta færðu hann fjær því að vera sameiningartákn þjóðarinnar. Aukin völd hefðu í för með sér að embættið yrði pólitískara, öll inngríp væru umdeild og þess vegna þyrfti að fara mjög varlega þegar að því kæmi að bæta við þáttum sem gert væri ráð fyrir að forseti hefði bein afskipti af.

Í umræðum kom sú skoðun ítrekað fram að það væri óheppilegt hve texti núgildandi stjórnarskrár um hlutverk forsetans væri óskýr. Voru þátttakendur almennt á þeirri skoðun að lýsa bæri hinu raunverulega hlutverki forsetans með skýrari og einfaldari hætti og taka af öll tvímæli um vald hans. Þátttakendur gerðu sér þó einnig ljóst að endurskilgreiningar á völdum og valdsviði forsetans gætu vakið spurningar um aukin eða minni völd hans og þar með hlutverk forseta.

Viðhorf til landsdóms og ákærvalds Alþingis breyttust verulega í umræðum þátttakenda og voru efasemdir um ákærvald Alþingis sérstaklega áberandi eftir því sem leið á umræðurnar. Þá styrktist sú skoðun að réttara væri að almennir dómstólar færu með mál sem varða embættisbrot ráðherra, frekar en að sérstakur dómstóll hefði slíkt hlutverk. Það athugast að frá því að frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í júní 2020 hefur verið ákveðið að koma enn frekar til móts við þessar athugasemdir og er þá einnig litið til álits Feneyjanefndarinnar sem taldi óæskilegt að fela Alþingi of mikið svigrúm við lagasetningu um þetta atriði. Nánar er vikið að niðurstöðum rökræðukönnunarinnar í skýringum við einstakar greinar eftir því sem ástæða er til.

Með erindi dagsettu 3. mars 2020 var óskað eftir afstöðu forseta Alþingis til tillagna í frumvarpsdrögum sem formenn stjórnmalaflokka sem sæti eiga á Alþingi höfðu látið vinna um breytingu á II. kafla stjórnarskrárinnar. Í svarbréfi dagsettu 12. mars 2020 kom m.a. fram að það væri afstaða forseta Alþingis að fylgja bæri þeim valkosti að Alþingi kæmi saman tiltekinn dag sem yrði fjórði þriðjudagur eftir almennar alþingiskosningar og að forseti lýðveldisins setti þá þingið.

Áform um stjórnarskrárbreytinguna voru birt ásamt frummati á áhrifum í samráðsgátt stjórnvalda 30. júní 2020 (mál nr. S-124/2020) og rann frestur til að gera athugasemdir út 22. júlí 2020. Alls bárust 215 umsagnir við frumvarpið. Í miklum meiri hluta umsagna kemur fram gagnrýni á ferlið sem viðhaft var við undirbúning frumvarpsins, einkum að litið hafi verið fram hjá tillögum stjórnlagaráðs 2011. Í mörgum þessara umsagna er því jafnframt haldið fram að virtar hafi verið að vettugi niðurstöður ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór í október 2012, þar sem 66,9% þeirra sem greiddu atkvæði voru því fylgjandi „að tillögur stjórnlagaráðs [yrðu] lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá“. Að öðru leyti var í nokkrum fjölda umsagna fjallað um breytingartillögur frumvarpsins vegna forsetakosninga. Þá voru í nokkrum umsögnum gerðar athugasemdir við að ákvæði frumvarpsins um ráðherraábyrgð væru of óákveðin auk þess sem gagnrýnt var að landsdómur missti stjórnskipulega stöðu sína samkvæmt frumvarpinu. Í einni umsögn var lýst áhyggjum af því að fyrirhuguð breyting á 2. gr. stjórnarskrárinnar gæti rýrt sjálfstæði dómara. Að þessum umsögnum er vikið nánar í skýringum við einstakar greinar eftir því sem ástæða er til.

Með bréfi 31. júlí 2020 óskaði forsætisráðherra eftir álit Feneyjanefndarinnar á frumvarpi um forseta, framkvæmdarvald o.fl., eins og það lá fyrir þá, auk þriggja annarra frumvarpa til breytinga á stjórnarskránni. Feneyjanefndin skilaði álitinu sínu á fundi 8. til 9. október 2020 (álitid er aðgengilegt á heimasíðu nefndarinnar á slóðinni *venice.coe.int*). Í álitinu kemur fram sú meginniðurstaða að þær breytingar sem lagðar séu til með þessum kafla frumvarpsins séu almennt jákvæðar og í samræmi við alþjóðleg viðmið. Þó eru gerðar athugasemdir við það sem nefndin telur í sumum tilvikum vera „hálfkláruð ákvæði“ og einnig að í öðrum sé efnislega nýjum og óskyldum ákvæðum komið fyrir undir greinarnúmeri eldri ákvæða. Þá eru í álitinu lagðar til þrjár efnisbreytingar: (1) að sett verði sérstök ógildingarheimild vegna ráðstafana starfsstjórnar; (2) að kveðið verði með afdráttarlausari hætti á um ráðherraábyrgð, ákæru ráðherra og meðferð mála þannig að Alþingi verði framselt minna vald til setningar reglna um þessi atriði; (3) að dregið verði úr fyrirhuguðu sjálfstæði ríkissaksóknara. Er nánar vikið að álitu nefndarinnar í athugasemdum við einstakar greinar eftir því sem ástæða er til.

Frá því að frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í júní 2020 hafa eftirfarandi breytingar verið gerðar: (1) orðalag 5. gr. (1. másl. 1. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar) er skýrt án efnislegrar breytingar; (2) í 7. gr. (14. gr. stjórnarskrárinnar) er nú kveðið á um að ríkissaksóknari fari með ákærvald vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra í stað þess að ákvörðun um þetta sé eftirlátn Alþingi auk þess sem orðalagi greinarinnar er að öðru leyti breytt til

samræmis; (3) orðalag 10. gr. (17. gr. stjórnarskrárinnar) er breytt lítillega til nútímahorfs; (4) með 15. gr. (25. gr. stjórnarskrárinnar) er nú gert ráð fyrir því að ríkisstjórn leggi fram stjórnarfrumvörp í eigin nafni í stað forseta Íslands.

2.5. Mat á áhrifum.

Í fyrsta lagi felst í frumvarpinu ráðagerð um að samhæfingarhlutverk forsætisráðherra með ríkisstjórn verði styrkt og forsendur skapaðar fyrir aukinni sameiginlegri pólitískri ábyrgð ráðherra og sameiginlegri ásýnd ríkisstjórnar. Þessar breytingar eru í takt við þróun síðustu ára, sbr. einkum lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, en kunna þó að gefa tilefni til frekari skoðunar á starfsháttum ríkisstjórnar og Stjórnarráðsins og þeim reglum sem um þetta gilda. Í annan stað er mælt fyrir um breytingar á rannsókn mála gegn ráðherrum, útgáfu ákæru og meðferð mála. Þessar breytingar, svo og það markmið að meðferð þessara mála fullnægi kröfum um réttláta málsmeðferð, kalla á endurskoðun þingskapalaga, laga um landsdóm og hugsanlega einnig laga um ráðherraábyrgð. Vinna við þessa endurskoðun er raunar þegar hafin á vegum forsætisráðuneytisins. Í þriðja lagi er ljóst að gera þyrfti breytingar á lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, til samræmis við breytt fyrirkomulag forsetakjörs með forgangsröðunaraðferð, kjörtímabil forseta o.s.frv. Það athugast að forseti Alþingis hefur lagt fram frumvarp til kosningalaga á yfirstandandi löggjafarþingi sem leysa myndu síðastnefndu lög af hólmi, verði frumvarpið að lögum. Í fjórða lagi væri nauðsynlegt að endurskoða reglur um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa svo og reglur um meðferð mála í ríkisráði. Í fimmta lagi þyrfti að huga að gildandi reglum um skipan og starfskjör embættismanna með hliðsjón af nýjum reglum í 20. gr. stjórnarskrárinnar. Að lokum væri nauðsynlegt að breyta þingskapalögum með hliðsjón af breyttum reglum um hvernig Alþingi skuli kvatt saman og fundum þess frestað, m.a. hugsanlega á þá leið að þingmál falli niður við lok kjörtímabils í stað þess að falla niður við lok hvers löggjafarþings.

3. Umhverfisvernd.

3.1. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og fram kemur í inngangskafli hafa mörg ríki tekið ákvæði um vernd náttúru og umhverfis upp í stjórnarskrár sínar á undanförunum árum. Umhverfisákvæðin eru fjölbreytt en oftar en ekki kveða þau á um rétt manna til heilnæms umhverfis. Hugsunin að baki er sú að heilnæmt umhverfi sé forsenda lífsgæða og því verði að telja rétt til þess til mannréttinda. Umhverfisákvæðin byggjast jafnframt á langtímahugsun og fela í sér skyldu hvernar kynslóðar til að virða rétt komandi kynslóða til lífvænlegs umhverfis. Þau leggja skyldu á ríkisvaldið að stuðla að árangursríkri umhverfisvernd en jafnframt kveða sum þeirra á um ábyrgð hvers og eins einstaklings á því verkefni. Auk þess að kveða á um rétt til heilnæms umhverfis er jafnan undirstrikað að almenningi sé nauðsynlegt að hafa greiðan aðgang að upplýsingum um umhverfismál og að eiga þess kost að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem varða umhverfi og náttúru. Þessir þættir eru forsenda þess að almenningur geti gætt fyrrnefnds réttar síns.

Breytt viðhorf til umhverfis- og náttúruverndar fela ekki einvörðungu í sér áherslu á hið mannhverfa umhverfi og beina hagsmuni mannsins. Á undanförunum áratugum hafa menn gert sér sífellt betur grein fyrir því að náttúran er margslungið kerfi sem viðheldur lífi og tryggir þróun þess. Af þeim sökum er æ ríkari áhersla lögð á heildarhugsun og virðingu fyrir því flókna samspili sem á sér stað í vistkerfi jarðarinnar. Í samræmi við þetta hafa viðhorf um eigið gildi náttúrunnar fengið aukið vægi og birtast nú m.a. í alþjóðasamningum á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Sem dæmi má nefna að í inngangsorðum samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni frá 1992, sem Ísland er aðili að, er vísað til gildis líf-

fræðilegrar fjölbreytni í sjálfu sér en einnig til fjölþætts gildis hennar að öðru leyti, m.a. samfélagslegs, efnahagslegs og menningarlegs gildis. Þá má geta þess að í stjórnarskrám Noregs og Finnlands er sérstaklega vikið að vernd fjölbreytni náttúrunnar.

Eins og nánar verður fjallað um síðar hafa framangreind viðhorf um gæði umhverfis og náttúruvernd komið skýrt fram í stjórnarskrárvinnu síðustu ára hér á landi og þykir tímabært að sérstöku ákvæði um umhverfi og náttúru verði bætt við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að ákveðin grunnildir er lúta að umhverfis- og náttúruvernd endurspeglar í lögum og réttarframkvæmd. Loks má geta þess að í skoðanakönnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands fyrir forsætisráðuneytið 2019 töldu 84% frekar eða mjög mikla þörf á því að bæta ákvæði um umhverfisvernd við stjórnarskrána.

Í stjórnarskrárvinnu síðustu ára og áratuga hafa komið fram sjónarmið um að rétt væri að bæta inn í stjórnarskrá ákvæði um náttúru og umhverfi. Tillaga að slíku ákvæði í stjórnarskrána kom fyrst fram árið 1983 í frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsens, þáverandi forsætisráðherra og formanns stjórnarskrárnefndar 1978–1983, til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (sjá þskj. 537, 243. mál á 105. löggjafarþingi 1982–1983). Frumvarpið var ekki afgreitt. Í 80. gr. þess sagði:

„Vernda skal náttúru landsins og auðlindir þess svo ekki spillist líf eða land að nauðsynjalausum.“

Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar nýtingar landsins til útivistar. Nánar skal fjallað um rétt þennan í lögum.“

Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu sagði m.a. að vernd náttúru landsins og auðlinda þess í nútíð og framtíð væri svo mikilvægt mál að það ætti heima í stjórnarskrá. Tekið var fram að verndarskyldan hvíldi bæði á ríki og einstaklingum.

Umhverfismál voru rædd á þjóðfundi 2010 um stjórnarskrá Íslands og í kjölfarið fjallaði stjórnlaganefnd um tillögur fundarins. Í skýrslu nefndarinnar 2011 var sett fram hugmynd að grein um umhverfi í mannréttindakafli stjórnarskrárinnar:

„Allir eiga rétt á heilnæmu umhverfi og náttúru þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Almennungi er heimilt að fara um landið í lögmaetum tilgangi, en skal ganga vel um og virða náttúruna.“

Tryggður skal í lögum réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.“

Í umfjöllun stjórnlaganefndar (bls. 80–81 í 1. bindi skýrslu stjórnlaganefndar, 2011) kemur fram að í tillögunni sé mælt fyrir um réttindi sem séu fyrst og fremst hópréttindi. Greinin feli jafnframt í sér mikilvæga pólitíska markmiðssetningu sem skipti máli við skýringu laga. Í skýringum við 1. másl. 1. mgr. greinarinnar segir að umhverfisgæði hafi í auknum mæli öðlast viðurkenningu sem grundvallaréttindi og forsenda ákveðinna lífsgæða og séu þar með mikilvægur þáttur mannréttinda. Líffræðileg fjölbreytni náttúrunnar sé, á sama hátt og sjálfbær þróun, forsenda þess að tryggja komandi kynslóðum umhverfi er stuðli að heilbrigði og velfarnaði. Ákvæði 1. másl. 1. gr. feli í sér mikilvæga markmiðssetningu fyrir löggjafann að vinna eftir við setningu laga er varði umhverfismál. Jafnframt segir að ráðgert sé að nánar sé mælt fyrir um það í lögum hvernig unnið skuli að markmiðum ákvæðisins.

Í almennum aðfaraorðum frumvarps stjórnlagaráðs frá 2011 er vísað til sameiginlegrar ábyrgðar þjóðarinnar á arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu. Þar er jafnframt vikið að skyldu stjórnvalda til að vinna að velferð íbúa landsins, efla menningu þeirra og virða margbreytileika mannlífs og lífríkis.

Í mannréttindakafli frumvarpsins er fjallað um náttúru Íslands og umhverfi, sbr. 33. gr. þess. Greinin er svohljóðandi:

„Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda.

Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengðu 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.

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

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

Tillaga stjórnlagaráðs byggist á umfjöllun stjórnlaganefndar en felur í sér nokkrar breytingar og viðbætur. Ákvæði 1. mgr. greinarinnar var nýmæli en þar er því lýst yfir að náttúra Íslands sé undirstaða lífs í landinu. Í skýringum með greininni segir að fullyrðingin eigi við í bókstaflegum skilningi um náttúruna sem eins konar „móður jörð“ en einnig í þeim skilningi að flestallir atvinnuvegir landsins hvíli að verulegu leyti á náttúrugæðum (stjórnlagaráð 2011, frumvarp til stjórnarskipunarlaganna ásamt skýringum). Að því er varðar 2. máls. 1. mgr. er í skýringum bent á að sú hugsun að réttindum fylgi skyldur hafi verið rauður þráður í störfum stjórnlagaráðs og að talið hafi verið mikilvægt að áréttast strax í upphafi ákvæðisins að skyldan til að virða og vernda náttúru Íslands hvíli jafnt á handhöfum opinbers valds, einkaaðilum og einstaklingum.

Í 35. gr. frumvarps stjórnlagaráðs er fjallað um upplýsingar um umhverfi og málsaðild. Greinin er svohljóðandi:

„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.

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.

Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.“

Samkvæmt því sem fram kemur í skýringum með greininni var byggt á tillögu stjórnlaganefndar en bætt við nokkrum efnisatriðum. Ákvæði 1. mgr. gerir ráð fyrir frumkvæðisskyldu stjórnvalda að því er varðar upplýsingagjöf til almennings og í 2. mgr. er lagt til að réttindi samkvæmt þriðju stöð Árósasamningsins verði tekin upp í stjórnarskrána. Þau varða m.a. heimild almennings til að bera ákvarðanir um framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif undir hlutlausu úrskurðaraðila. Ákvæði 3. mgr. greinarinnar um meginreglur umhverfisréttar var einnig nýmæli.

Stjórnlagaráð afhenti forseta Alþingis frumvarp að nýrri stjórnarskrá 29. júlí 2011 og var það til meðferðar hjá þinginu næstu misseri. Haustið 2012 lagði meiri hluti stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis fram frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (þskj. 510, 415. mál á 141. löggjafarþingi 2012–2013). Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Í umfjöllun hér á eftir er miðað við frumvarpið með breytingartillögum meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar, sbr. þskj. 1111 og 1112. Ákvæði frumvarpsins um náttúru og umhverfi eru að efni til lítið breytt frá tillögu stjórnlagaráðs en efnisatriðum er skipað með öðrum hætti. Í 34. gr. frumvarpsins er fjallað um náttúru Íslands og eru ákvæði hennar að mestu samhljóða ákvæðum 33. gr. stjórnlagaráðs. Ákvæðið um inntak náttúruverndar var fært

í 1. mgr. og tengist því ekki fyrst og fremst réttinum til heilnæms umhverfis eins og hjá stjórnlagaráði. Greinin er svohljóðandi:

„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.“

Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt.“

Í frumvarpinu er fjallað um rétt til heilnæms umhverfis í grein um heilsu og heilbrigðisþjónustu, sbr. 1. mgr. 26. gr., og ákvæði um almennarétt er í 1. mgr. 12. gr. en greinin hefur yfirskriftina „Dvalarréttur og ferðafrelsi“. Ákvæði um skyldu stjórnvalda til að veita almenningi upplýsingar um umhverfismál og ákvæði um meginreglur umhverfisréttar eru samhljóða tillögum stjórnlagaráðs og standa í 36. gr. Um þátttökurétt og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila er fjallað í 17. gr. en hún tekur með almennum hætti til aðgangs að upplýsingum. Ákvæðið er breytt frá tillögu stjórnlagaráðs að því leyti að þátttökurétturinn er takmarkaður við ákvarðanir sem „hafa umtalsverð áhrif“ á umhverfi og náttúru. Samkvæmt því sem segir í skýringum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu var það gert til að texti ákvæðisins endurspegladi það sem fram kemur í skýringum stjórnlagaráðs að stefnt hafi verið að (sjá athugasemdir við 35. gr. í upphaflega frumvarpinu).

Í nóvember 2013 skipaði forsætisráðherra stjórnarskrárnefnd þar sem sátu fulltrúar tilnefndir af þeim stjórnmalaflokkum sem áttu sæti á Alþingi auk formanns sem skipaður var án tilnefningar. Nefndinni var falið að leggja til breytingar á stjórnarskránni með hliðsjón af vinnu undanfarinna ára og annarri þróun í stjórnarskrármálum á alþjóðavettvangi. Í febrúar 2016 kynnti hún drög að þremur frumvörpum, þ.e. varðandi umhverfis- og náttúruvernd, þjóðareign á náttúruauðlindum og þjóðaratkvæðagreiðslur að kröfu hluta kjósenda. Á grundvelli þeirra lagði þáverandi forsætisráðherra, Sigurður Ingi Jóhannsson, fram frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, en það fól í sér að þrjú ný ákvæði skyldu bætast við stjórnarskrána, þ.e. um umhverfisvernd, náttúruauðlindir og þjóðaratkvæðagreiðslur (sjá þskj. 1577, 841. mál á 145. löggjafarþingi 2015–2016). Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Grein frumvarpsins um umhverfisvernd byggist efnislega á fyrri tillögum en nokkrar breytingar voru gerðar á framsetningu. Grein þessa frumvarps um umhverfi og náttúru tekur mið af grein í frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar og er því ekki þörf á að fjalla nánar um síðarnefndu greinina hér.

Þegar framangreindar tillögur eru bornar saman má sjá að kjarni þeirra er í aðalatriðum fjórþættur. Í fyrsta lagi endurspeglar þær mikilvægi náttúrunnar og kveða á um vernd hennar. Flestar þeirra mæla fyrir um sameiginlega ábyrgð allra á vernd náttúru og umhverfis. Í öðru lagi er í öllum tillögnum fjallað um heimild almennings til að fara um landið til að njóta náttúrunnar. Tillögur frá undanförunum árum mæla í þriðja lagi fyrir um rétt allra til heilnæms umhverfis og í fjórða lagi um rétt til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það sem og um þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem það varðar.

Samanburður fyrri tillagna leiðir í ljós að það er nokkuð misjafnt hversu ítarleg ákvæðin eru og sumar tillögurnar hafa fleiri efnisatriði en aðrar. Sem dæmi má nefna að útlistun á áherslum náttúruverndar er misítarleg. Í fyrirleggjandi frumvarpi segir að stuðlað skuli að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og vöxtur lífríkis og viðgangur tryggður. Í frumvarpi stjórnlagaráðs og frumvarpi meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar var hins vegar að finna ítarlegri útlistun á markmiðum náttúruverndar þar sem taldir voru upp fleiri þættir sem verndin ætti að beinast að. Þessar tillögur hafa einnig að geyma ákvæði um meginreglur

umhverfisréttar og um að fyrri spjöll á náttúru skuli bætt eftir föngum. Vert er að vekja athygli á því að bæði í tillögu stjórnlaganefndar og í frumvarpi stjórnlagaráðs er náttúruvernd tengd réttinum til heilnæms umhverfis og má segja að hún lúti þannig fyrst og fremst hagsmunum mannsins. Eins og fram kom hér að framan var þessu breytt í frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og er þar fjallað er um náttúruvernd í sérstöku ákvæði þar sem jafnframt er mælt fyrir um gildi náttúrunnar sem undirstöðu lífs í landinu. Sami háttur er hafður á í þessu frumvarpi.

Í tillögum stjórnlagaráðs og meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar er gert ráð fyrir að kveðið sé á um heimild almennings til að bera ákvarðanir sem varða umhverfi og náttúru undir hlutlausan úrskurðaraðila, réttindi sem kennd hafa verið við þriðju stoð Árósasamningsins. Ekki er gerð tillaga um slíka breytingu hér og var þá m.a. horft til þess að slíkt ákvæði hefði enn ekki verið tekið upp í aðrar norrænar stjórnarskrár. 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.

Ákvæði um umhverfi er nú að finna í stjórnarskrám Noregs, Svíþjóðar og Finnlands.

Í 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir:

„Sérhver maður á rétt til heilnæms umhverfis og náttúru þar sem gróska og fjölbreytni eru vernduð. Nýta ber náttúruauðlindir á grundvelli heildrænna langtímasjónarmiða þar sem réttur komandi kynslóða er einnig tekinn til greina.

Til þess að standa vörð um rétt sinn á grundvelli ofangreindrar málsgreinar eiga borgarar rétt á að fá upplýsingar um ástand náttúrulegs umhverfis og áhrif fyrirhugaðra eða yfirstandandi framkvæmda á náttúruna.

Yfirvöld skulu grípa til aðgerða til að framfylgja þessum meginreglum.“

Upphaflega var greininni bætt við norsku stjórnarskrána árið 1992 (hún hafði áður númerið 110b). Hún miðar að því að vernda lífsgæði bæði núlifandi einstaklinga og komandi kynslóða og byggist á þeirri afstöðu að umhverfisvernd teljist til mannréttinda. Hún felur þannig í sér bæði einstaklingsréttindi og miðar að vernd almannahagsmuna (sjá *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, dokument 16 (2011–2012), bls. 243). Greinin stendur í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Í undirbúningsgögnum kemur fram að ákvæði 1. mgr. feli í sér tilvísun til mikilvægra meginreglna, svo sem réttar til tiltekinna umhverfisgæða, skyldu til að koma í veg fyrir tjón og hnignun umhverfisins, varúðarskyldu, ráðsmennskuábyrgðar landeiganda (n. *grunneierens forvalteransvar*) og samþættingar umhverfissjónarmiða við ákvarðanatöku. Einnig sé samstaða með komandi kynslóðum byggð inn í ákvæðið (Innst. S. nr. 163, 1991–1992, bls. 6). Mælt er fyrir um upplýsinga- og þátttökurétt almennings í 2. mgr. og gildir réttur til upplýsinga bæði gagnvart stjórnvöldum og einkaaðilum (sama heimild). Ákvæði 3. mgr. var breytt árið 2014 en fyrir breytinguna var þar kveðið á um að stjórnvöld skyldu „gefa út nánari fyrir-mæli“ um framkvæmd meginreglnanna. Breytingin miðaði að því að skerpa á skyldu yfirvalda til virkrar umhverfisverndar (dokument 16 (2011–2012), bls. 246).

Í 3. mgr. 2. gr. 1. kafla þess hluta sænsku stjórnskipunarlaganna sem nefnist *Regeringsformen* segir:

„Stjórnvöldum ber að stuðla að sjálfbærri þróun sem leiðir til góðs umhverfis fyrir núverandi og komandi kynslóðir.“

Ákvæðið stendur ekki í mannréttindakafla laganna heldur í þeim hluta þeirra sem fjallar um undirstöður ríkisins (sæ. *statsskickets grunder*), en þar eru sett fram mikilvæg markmið

í starfsemi ríkisins. Eins og sjá má er ákvæðinu beint að yfirvöldum og mælir ekki fyrir um sérstök réttindi borgurunum til handa. Það mælir fyrir um skyldu yfirvalda til að vinna að markmiðinu, bæði með lagasetningu og í stjórnsýsluframkvæmd. Ákvæðið hefur einnig þýðingu við lagatúlkun (sjá SOU 2001:19, bls. 64). Sérstakt ákvæði um almannarétt er að finna í þeirri grein sænsku stjórnskipunarlaganna sem fjallar um vernd eignarréttar (2. kafli, 15. gr.). Í 4. mgr. greinarinnar kemur fram að óháð réttindum sem kveðið er á um í fyrri málsliðum skuli allir hafa aðgang að náttúrunni í samræmi við almannarétt. Í þessu felst að litið er svo á að almannarétturinn feli í sér almenna, bótalausa takmörkun eignarréttar landeigenda.

Ákvæði finnsku stjórnarskrárinnar um umhverfi og náttúru (20. gr., áður 14. gr. a) lúta að þremur þáttum; í fyrsta lagi að ábyrgð á náttúru- og umhverfisvernd, í öðru lagi að skyldu yfirvalda til að tryggja heilnæmt umhverfi og í þriðja lagi að þátttökuréttindum. Greinin hljóðar svo:

„Náttúran og fjölbreytni hennar, umhverfið og menningararfurinn er á ábyrgð allra.

Yfirvöld skulu keppa að því að tryggja öllum heilnæmt umhverfi og að allir hafi möguleika á að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða þeirra eigið umhverfi.“

Greinin stendur í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Ákvæði 1. mgr. fjallar um ábyrgð á vernd umhverfis og náttúru og hvílir hún á öllum, bæði hinu opinbera og einstaklingum og lögaðilum. Í undirbúningsgögnum kemur fram að vernd náttúru og umhverfis feli í sér grundvallarréttindi einstaklinga en að ákvæðið leggi einnig áherslu á önnur gildi, bæði eigið gildi náttúrunnar og hagsmunum komandi kynslóða (sjá *Regeringens proposition till Riksdagen*, RP 309/1993, bls. 70). Ábyrgð samkvæmt ákvæðinu lýtur að lífríki, vatni, andrúmslofti, jarðvegi og berggrunni, sem og umhverfi sem mótað er af athöfnum mannsins. Ákvæðið miðar að því að hindra eyðileggingu og skaða en einnig að því að gripað sé til aðgerða til að bæta umhverfið. Samkvæmt undirbúningsgögnum ber að túlka kröfu 2. mgr. um heilnæmt umhverfi rúmt. Umhverfið skuli að sjálfsögðu vera lífvænlegt og ekki hafa í för með sér hættu á beinu eða óbeinu heilsutjóni en auk þess lúti krafan um heilnæmt umhverfi að velferð (sæ. *trivsel*) að vissu marki. Í finnska stjórnarskrárákvæðinu helst réttur til heilnæms umhverfis í hendur við skyldu allra til að stuðla að vernd þess. Sams konar tengingu má sjá í frönsku umhverfisskránni, sem nýtur stöðu stjórnskipunarlaganna, en þar er í 1. gr. kveðið á um rétt hvers einstaklings til að lifa í heilnæmu umhverfi en í 2. gr. er kveðið á um skyldu allra til að taka þátt í að vernda og bæta umhverfið.

3.2. Meginefni ákvæðisins.

Náttúruvernd.

Í a-lið 22. gr. frumvarpsins er fjallað um íslenska náttúru og vernd hennar, nánar tiltekið um gildi náttúrunnar, ábyrgð á vernd hennar og meginsjónarmið og áherslur náttúruverndar. Lagt er til að nýtt ákvæði bætist við mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og verði 79. gr. hennar.

a. Gildi náttúrunnar.

Í 1. másl. 1. mgr. a-liðar 22. gr. er því lýst yfir að náttúra Íslands sé undirstaða lífs í landinu. Með þessum orðum er lögð áhersla á mikilvægi náttúrunnar sem undirstöðu lífríkis, mannlífs og efnahagslífs á Íslandi og forsendu byggðar hér á landi. Leggja ber til grundvallar að náttúran hafi eigið gildi jafnframt því að hafa efnahagslegt og samfélagslegt gildi fyrir núlifandi og komandi kynslóðir.

b. Ábyrgð á vernd umhverfis og náttúru.

Í 2. máls. 1. mgr. a-liðar 22. gr. er sett fram almenn ábyrgðarregla. Með henni er áréttuð sameiginleg ábyrgð allra á umhverfis- og náttúruvernd. Ábyrgðin hvílir því ekki eingöngu á stjórnvöldum heldur einnig á einstaklingum og lögaðilum. Það er hlutverk löggjafans að útfæra í almennum lögum hvaða skyldur verða lagðar á einstaka aðila á grundvelli ákvæðisins. Þess má geta að í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, er í 6. gr. kveðið á um almenna aðgæsluskyldu og áréttuð að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýtrustu varúð svo að henni verði ekki spillt.

c. Grundvöllur umhverfis- og náttúruverndar.

Í 2. máls. 1. mgr. a-liðar 22. gr. er jafnframt mælt fyrir um að umhverfis- og náttúruvernd skuli grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Skírskotun ákvæðisins til þessara þátta endurspeglar áherslu á rétt komandi kynslóða til lífvænlegs og heilnæms umhverfis. Vísun til varúðarsjónarmiða felur í sér það almenna viðmið að áður en ákvarðanir eru teknar, þar á meðal um nýtingu auðlinda, sem hætta er á að hafi veruleg áhrif á umhverfið, skuli afla bestu fáanlegu upplýsinga um áhrifin og sé vafi fyrir hendi skuli umhverfið og náttúran njóta hans. Þá felur tilvísunin einnig í sér að leitast skuli við að koma í veg fyrir veruleg neikvæð áhrif á umhverfi.

Hugtakið sjálfbær þróun var skilgreint í Brundtland-skýrslunni frá 1987 sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Í hugmyndinni um sjálfbæra þróun felst 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. 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 hverrar 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.

Megináherslum náttúruverndar er lýst í 3. máls. 1. mgr. á þann hátt að stuðla skuli að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og að vöxtur lífríkisins og viðgangur sé tryggður. 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.

Umhverfisgæði og aðgangur að náttúrunni.

Í 2. mgr. a-liðar 22. gr. eru tvö efnisatriði. Annars vegar er því lýst yfir í 1. máls. að allir eigi rétt á að njóta heilnæms umhverfis og hins vegar er í 2. máls. fjallað um heimild almennings til frjálsrar farar um landið.

a. Réttur til heilnæms umhverfis.

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.

Rétturinn til heilnæms umhverfis tengist þýðingarmiklum réttindum einstaklinga sem njóta m.a. verndar 2. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Nánar er fjallað um þetta í athugasemdum við 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar hér á eftir.

b. Réttur til frjálsrar farar um landið.

Í 2. másl. 2. mgr. a-liðar 22. gr. er sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Hér er vísað til réttinda sem nefnd hafa verið almannaréttur. Almenna skilgreiningu á hugtakinu almannaréttur er ekki að finna í íslenskum lögum. 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. Almennarétturinn á rætur í fornlögum í Grágás og Jónsbók og var ólögfestur allt fram að setningu fyrstu almennu náttúruverndarlaganna, nr. 48/1956. Ákvæði um almannarétt hafa verið í náttúruverndarlögum síðan. Slík ákvæði eru einnig í vatnalögum, nr. 15/1923. Með frumvarpi þessu er lagt til að þeir þættir almannaréttarins sem lúta að því að fara um landið og dvelja þar verði stjórnarskrárvörðir.

Ákvæði 2. másl. 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. Í 3. másl. 2. mgr. er tekið fram að almannarétturinn sé háður tilteknum skilyrðum. Þau lúta annars vegar að góðri umgengni um náttúruna og hins vegar að því að virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Í 4. másl. 2. mgr. er áréttað að í lögum skuli mæla nánar fyrir um inntak og afmörkun almannaréttarins. Í þessu sambandi má benda á að í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, er að finna allitarleg ákvæði um þetta efni.

Réttur til upplýsinga og þátttöku í ákvarðanatöku.

Í 3. mgr. a-liðar 22. gr. er fjallað um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið. Þessi réttindi eru forsenda þess að almenningur geti gætt réttar síns til heilnæms umhverfis. Réttindin hafa einnig mikla þýðingu þegar kemur að ábyrgð almennings á umhverfis- og náttúruvernd, sbr. 2. másl. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. er á því byggt að upplýsinga- og þátttökuréttindi verði tryggð með lögum og að þar verði mælt nánar fyrir um efni þeirra og vernd. Gerðar hafa verið breytingar á íslenskum lögum á undanförunum árum, einkum vegna skuldbindinga samkvæmt Árósasamningnum (samningi Sameinuðu þjóðanna um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum frá 25. júní 1998) sem fullgiltur var af Íslands hálfu í október 2011, 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.

3.3. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar um alþjóðlegar skuldbindingar Íslands umfram það sem rakið er hér að framan og í athugasemdum við einstök ákvæði.

3.4. Samráð.

Drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá (umhverfisvernd) voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 10. maí 2019 og frestur til athugasemda gefinn til 30. júní sama ár (sjá S-129/2019). Alls bárust umsagnir frá sjö einstaklingum og fimm lögaðilum. Efnisatriðum í umsögnum má skipta í þrjú meginflokkka: 1. Stuðningi lýst við tillögu stjórnlagaráðs að ákvæðum um náttúru- og umhverfisvernd í stjórnarskrá. 2. Gerðar athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins. 3. Gerðar athugasemdir við að efnisatriði skorti, einkum að því er varðar rétt náttúrunnar. Gerð er nánari grein fyrir niðurstöðu samráðsins í sérstöku skjali sem birt hefur verið í samráðsgátt.

Frá því að ákvæðið var kynnt hefur verið gerð ein breyting á texta þess, þ.e. á orðalagi 1. másl. 2. mgr. Þar segir nú að allir eigi rétt til heilnæms umhverfis en í fyrri útgáfu sagði að allir skuli njóta heilnæms umhverfis.

Drög að frumvarpi voru send Feneyjanefndinni til skoðunar í júlí 2020. Álit nefndarinnar var birt 9. október 2020 (Opinion No. 997/2020). Varðandi frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um umhverfisvernd leggur nefndin *í fyrsta lagi* til að inntak síðari hluta 2. másl. 1. mgr., þ.e. að vernd umhverfis og náttúru skuli „grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“, verði skýrt nánar. Um ákvæðið er fjallað að framan og einnig í athugasemdum við 1. mgr. Kemur fram að skírskotun til framangreindra þátta endurspeglar áherslu á rétt komandi kynslóða til lífvænlegs og heilnæms umhverfis. Bent er á að vísun til varúðarsjónarmiða feli í sér það almenna viðmið að áður en ákvarðanir eru teknar, þar á meðal um nýtingu auðlinda, sem hætta er á að hafi veruleg áhrif á umhverfið, skuli afla bestu fánlegra upplýsinga um áhrifin og sé vafi fyrir hendi skuli umhverfið og náttúran njóta hans. Þá feli tilvísunin einnig í sér að leitast skuli við að koma í veg fyrir veruleg neikvæð áhrif á umhverfi. Í greinargerðinni er einnig bent á gildandi náttúruverndarlög sem dæmi um það hvernig varúðarsjónarmið eru útfærð með skýrum reglum. Varðandi hugtakið sjálfbær þróun er í greinargerðinni vísað til skilgreiningar í Brundtland-skýrslunni frá 1987 og jafnframt segir að í hugmyndinni um sjálfbæra þróun felist að meta þurfi og vega heildstætt efnahagslega, félagslega og umhverfislega hagsmuni þegar ákvarðanir eru teknar sem áhrif hafa á náttúru og umhverfi.

Ekki er talin þörf á að útfæra framangreint ákvæði nánar en þegar er gert í greinargerðinni. Eðlilegt er að inntak þess próist 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 meginjónarmiða umhverfis- og náttúruverndar sem 1. mgr. fjallar um að aukast og leiða af sér ríkari skyldur.

Feneyjanefndin telur *í öðru lagi* að umfang ábyrgðar einstaklinga samkvæmt 2. másl. 1. mgr. mætti vera skýrari og að æskilegt væri að leggja ríkari áherslu á skyldur ríkisins og ábyrgð þess á vernd umhverfis og náttúru. Líkt og áður segir er það hlutverk löggjafans að útfæra í almennum lögum hvaða skyldur verða lagðar á einstaklinga á grundvelli ákvæðisins og er í því sambandi bent á dæmi úr gildandi löggjöf. Samkvæmt íslenskum rétti verða skyldur ekki lagðar á borgarana nema með skýrum lagaákvæðum sem rúmast innan þess ramma sem mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar setja. Af þessum sökum þykir ekki ástæða til að afmarka þennan þátt nánar. Það liggur í hlutarins eðli að ábyrgðin á vernd umhverfis og náttúru hvílir að mestu á herðum ríkisvaldsins á hverjum tíma. Til að taka af tvímæli er þetta nú áréttað í skýringum við 1. mgr.

Í þriðja lagi telur nefndin að skýra þurfi umfang og eðli réttarins til heilnæms umhverfis sem og réttindi og skyldur sem leiðir af honum. Eins og fram kemur í greinargerð í skýringum við 2. mgr. vísar ákvæðið til einstaklingsréttinda og löggjafanum er ætlað að útfæra nánar í almennum lögum hvernig rétturinn skuli tryggður. Ábendingar Fenejjanefndarinnar lúta ekki sist að því að óljóst sé hvernig geti reynt á þessi réttindi sem ákvæðið mælir fyrir um, þ.e. hver réttarvernd þeirra verði. Vegna þessa er rétt að áréttta að um réttarvernd þeirra réttinda sem stjórnarskráin veitir borgurunum gilda almennar réttarfarsreglur og þær eiga einnig við um þau réttindi sem hér er fjallað um verði frumvarpið að stjórnarskipunar-lögum. 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.

Fenejjanefndin telur í fjórða lagi að í stjórnarskrárákvæðinu væri æskilegt að fjalla með skýrum hætti um möguleika til að framfylgja réttindum, þar á meðal að því er varðar eftirlit dómstóla með réttindum og skyldum sem tengjast umhverfisvernd. Eins og fram kemur að framan er ekki gerð tillaga um slíkt, m.a. með hliðsjón af ákvæðum í öðrum norrænum stjórnarskrám. Um þetta gilda því almennar reglur og vísast um þær til þess sem segir hér að framan.

3.5. Mat á áhrifum.

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.

Að baki ákvæði 1. mgr. greinarinnar um umhverfis- og náttúruvernd búa almannahagsmunir sem geta við ákveðnar aðstæður réttlætt takmarkanir á tilteknum réttindum einstaklinga og lögaðila sem njóta verndar stjórnarskrárinnar. Nú þegar hefur verið á því byggt að hagsmunir sem tengjast vernd umhverfis og náttúru geti haft þessi áhrif við ákveðnar aðstæður, sjá t.d. hæstaréttardóm í máli Björgunar gegn íslenska ríkinu frá 27. september 2007 (mál nr. 182/2007) og dóm í svonefndu Vatneyrarmáli frá 6. apríl 2000 (mál nr. 12/2000). Af vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu má t.d. benda á Pine Valley Developments Ltd. o.fl. gegn Írlandi, 29. nóvember 1991. Sérstakt stjórnarskrárákvæði um umhverfis- og náttúruvernd er til þess fallið að tryggja betur þá hagsmuni sem hér um ræðir.

Gera má ráð fyrir að vísun til sjálfbærrar þróunar í 2. másl. 1. mgr. hafi fyrst og fremst áhrif við almenna stefnumörkun stjórnvalda, við lagasetningu, túlkun laga og þegar stjórnvöld taka ákvarðanir á matskenndum grundvelli.

Ákvæði 1. másl. 2. mgr. um rétt til heilnæms umhverfis felur í sér einstaklingsréttindi en tekur jafnframt mið af sameiginlegum hagsmunum mannkyns af vernd náttúru og umhverfis. Er löggjafanum ætlað að útfæra í almennum lögum hvernig réttindin verða tryggð og eiga þá við almenn sjónarmið íslenskrar stjórnarskipunar um svigrúm löggjafans við val á leiðum og mat á hagsmunum sem kunna að rekast á. Gera má ráð fyrir að helst reyni á ákvæðið við túlkun laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þó gæti reynt á það fyrir dómstólum hvort löggjöf,

stjórnvaldsákvæðanir og athafnir eða eftir atvikum athafnaleysi stjórnvalda brjóti gegn þeirri vernd sem ákvæðinu er ætlað að veita.

Lagt hefur verið til grundvallar að með lögum sé heimilt að takmarka eignarréttindi að vissu marki án þess að bætur komi fyrir samkvæmt eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Almennaréttur er dæmi um slíka almenna takmörkun eignarréttar. Með ákvæðinu sem hér er lagt til, sbr. 2. mgr., verður sú takmörkun fest í stjórnarskrá. Ekki er þó gert ráð fyrir því að stjórnskipuleg viðurkenning á almennaréttinum hafi áhrif á þá vernd sem eignarréttindi eða aðrir hagsmunir, svo sem friðhelgi einkalífs, njóta nú samkvæmt stjórnarskránni. Kjósi löggjafinn að rýmka almennaréttinn frá því sem nú er yrði sú breyting að rúmast innan þess svigrúms sem stjórnarskrárvernd framangreindra réttinda markar. Að því er varðar samspil almennaréttar og eignarréttar yrði rýmkunin því að rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur til almennrar takmörkunar eignarréttar.

Samþykkt frumvarpsins ætti ekki að leiða til þess að breyta þurfi almennum lögum. 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.

4. Auðlindir náttúru Íslands.

4.1. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Fyrstu hugmyndir um sérstakt auðlindaákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands komu fram á sjöunda áratug síðustu aldar en segja má að málið hafi verið á dagskrá allt frá því að stjórnarskrárnefnd undir formennsku dr. Gunnars Thoroddsens gerði tillögu að slíku ákvæði í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna árið 1983. Orsakir þess liggja í umfangi auðlinda á Íslandi og efnahagslegu mikilvægi þeirra. Flestar grunnstoðir íslenskra útflutningsatvinnuvega byggjast á þessum auðlindum; í sjávarútvegi, orkufrekum iðnaði og á síðustu árum einnig í ferðaþjónustu. Fyrirkomulag auðlindanýtingar skiptir því miklu máli fyrir framtíð efnahagsþróunar á Íslandi og miklir hagsmunir eru í húfi, enda hafa mjög skiptar skoðanir verið um stjórn auðlindamála og meðferð auðlinda í eigu og forsjá ríkisins.

Almennt er stjórn auðlindanýtingar vandmeðfarin. Fjöldmörg dæmi eru um neikvæðar afleiðingar ófullnægjandi auðlindastjórnar. Nægir í því samhengi að vísa til þeirrar óstjórnar sem til skamms tíma einkenndi nýtingu fiskistofna, með tilheyrandi tapi fyrir samfélög heimsins (sjá t.d. skýrslu Alþjóðabankans og Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna, *The Sunken Billions*, frá 2009). Ísland var í þessu samhengi engin undantekning. Mikilvægt er að ríki axli þá ábyrgð að tryggja nauðsynlega stjórn á nýtingu auðlinda til að koma í veg fyrir slæmar afleiðingar af slægri auðlindastjórn.

Ekki eru allir á eitt sáttir um hvað teljist góð auðlindastjórn. Frá sjónarhóli samfélagsins skiptir máli að langtímahagsmunir þess og skammtímahagsmunir þeirra sem nýta auðlindirnar fari saman. Koma þarf í veg fyrir ofnýtingu og taka verður tillit til ólíkra hagsmuna þannig að meiri hagsmunum sé ekki fórnað fyrir minni við nýtingu auðlinda sem gegna fjölþættu hlutverki eða nýta má með ólíkum hætti. Einnig þarf að taka tillit til hagsmuna komandi kynslóða og tryggja sjálfbæra nýtingu auðlindanna.

Á undanförunum árum hefur í síauknum mæli verið kallað eftir því að auðlindaákvæði yrði sett í íslensku stjórnarskrána. Í skoðanakönnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands fyrir

forsætisráðuneytið 2019 töldu 90% svarenda frekar eða mjög mikla þörf á því að ákvæði um náttúruauðlindir yrði bætt við stjórnarskrána. Í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012 lýstu 74% kjósenda miðað við gild atkvæði sig fylgjandi því að náttúruauðlindir sem ekki væru í einkaeigu yrðu lýstar þjóðareign (83% kjósenda ef ekki er tekið tillit til auðra og ógilda atkvæða, sjá Hagtíðindi 2013:1).

Eins og áður er getið eru hugmyndir um að bæta ákvæði um eignarhald á náttúruauðlindum við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands ekki nýjar af nálinni. Á síðustu áratugum hafa komið fram nokkrar tillögur þess efnis en þær hafa ekki náð fram að ganga. Hér verður gerð nánari grein fyrir þeim helstu.

Í frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsens, þáverandi forsætisráðherra og formanns stjórnarskrárnefndar 1978–1983, til stjórnarskipunarlaganna árið 1983 (sjá þskj. 537, 243. mál á 105. löggjafarþingi 1982–1983) var gert ráð fyrir nýrri grein um náttúruauðlindir og var hún svohljóðandi:

„Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.

Auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skal skipað með lögum.“

Orðalagið „ævarandi eign Íslendinga“ var í grundvallaratriðum sótt í 4. gr. laga um friðun Þingvalla, nr. 59/1928 (nú 1. gr. laga nr. 47/2004), en þar sagði: „Hið friðlýsta land skal vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja.“

Í athugasemdum við frumvarpið sagði:

„Lýst er yfir þjóðareign að auðlindum hafs og hafsbots við Ísland. Jafnframt að náttúruauðlindir landsins skuli vera ævarandi eign Íslendinga. Afsal þeirra til útlendinga er því lýst óheimilt. Að því er einstakar auðlindir snertir, svo sem vatns- og virkjunarrétt, jarðhita- og námuréttindi, er gert ráð fyrir því, að um yfirráðarétt þeirra verði fjallað í lögum. Er í greininni ekki tekin afstaða til þess, hvort eða að hve miklu leyti slík náttúruauðæfi skuli vera ríkiseign. Er það undir ákvörðun Alþingis komið.“

Hinn 2. júní 1998 samþykkti Alþingi þingsályktun þess efnis að kosin yrði auðlindanefnd. Nefndin var skipuð níu mönnum og hlutverk hennar var að fjalla um auðlindir sem væru eða kynnu að vera þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörðu, orku í rennandi vatni og jarðhita. Auðlindanefnd skilaði skýrslu árið 2000 (auðlindanefnd, *Álitsgerð með fylgiskjölum*, forsætisráðuneytið, september 2000) en í henni er að finna eftirfarandi tillögu að stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir:

„Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.“

Í skýringum við ákvæðið segir:

„Í 1. mgr. er því lýst yfir að þær náttúruauðlindir og réttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign sem handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórn-

völd, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr.

Vegna þess m.a. að aðstæður og viðhorf geta breyst í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign verði skilgreind í sjálfri stjórnarskránni heldur verði það gert í almennum lögum. Þó er gengið út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, verði þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og lög nr. 57/1998 um rannsóknir á nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömuleiðis nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbótunum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbótansins [...]

Í 2. mgr. er því lýst að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila. Þó er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti veitt öðrum aðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum eignum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem frá greinir í 3. mgr. Með heimild til afnota eða hagnýtingar í 2. mgr. er átt við heimild til afnota eða hagnýtingar sem sérstakt leyfi þarf til þannig að aðrir en leyfishafar geti ekki haft þau sömu not. Þar með fellur almannaréttur, svo sem réttur til umferðar um land, ekki undir þetta hugtak. Kveðið er á um það í niðurlagi 2. mgr., til þess að taka af allan vafa, að heimild til afnota eða hagnýtingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu-, afnota- og ítaksréttindi.“

Árið 2007 lögðu formenn þáverandi stjórnarflokka, Geir H. Haarde forsætisráðherra og Jón Sigurðsson iðnaðar- og viðskiptaráðherra, fram frumvarp um eignarhald og nýtingu auðlinda (þskj. 1064, 683. mál á 133. löggjafarþingi 2006–2007). Í greinargerð með frumvarpinu segir: „Samkvæmt stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 23. maí 2003 skal ákvæði um að auðlindir sjávar séu sameign íslensku þjóðarinnar bundið í stjórnarskrá lýðveldisins. Í byrjun árs 2005 var skipuð nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands (stjórnarskrárnefnd). Samkvæmt áfangaskýrslu nefndarinnar frá febrúar [2007] liggja ekki fyrir endanlegar tillögur um efni og framsetningu stjórnarskrárákvæðis um auðlindamál. Í skýrslunni kemur þó fram að ekki hafi náðst sátt um þá tillögu að stjórnarskrárákvæði sem sett var fram í skýrslu auðlindanefndar árið 2000. Þá hafi einnig komið fram mismunandi sjónarmið um það hvort tillaga auðlindanefndar fæli í sér breytingu eða staðfestingu á núverandi réttarástandi. Liggur því fyrir að á vettvangi stjórnarskrárnefndar kemur að svo stöddu ekki fram tillaga sem fullnægir framangreindri stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um stjórnarskrárbreytingar. Hafa formenn ríkisstjórnarflokkanna því látið semja sérstakt frumvarp til stjórnarskipunarlagu um þetta atriði.“

Í frumvarpi formanna ríkisstjórnarflokkanna var gert ráð fyrir nýrri grein í stjórnarskránni, 79. gr., svohljóðandi:

„Náttúruauðlindir Íslands skulu vera þjóðareign, þó þannig að gætt sé réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. Ber að nýta þær til hagsbóta þjóðinni, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Ekki skal þetta vera því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum.“

Í greinargerð með frumvarpinu sagði:

„Í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar sækir frumvarpið að nokkru leyti fyrirmynd sína til 1. máls. 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, en þar segir „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ [...]

Með hugtakinu „þjóðareign“ er lögð áhersla á þá ríku sameiginlegu hagsmuni sem allir Íslendingar hafa af því að nýting auðlinda til lands og sjávar fari fram með skynsamlegum hætti. [...] Orðalagið „þjóðareign“ vísar hins vegar ekki til einhvers konar einkaeignarréttar íslenska ríkisins eða þjóðarinnar. [...]

Í 2. málsl. greinarinnar er enn fremur fólgin stefnuyfirlýsing um að nýta beri auðlindir til hagsbóta fyrir þjóðina. Það er svo eftirlátið löggjafanum að útfæra nánar hvernig þetta verði gert á sem hagkvæmastan og skynsamlegastan hátt.

Í 3. málsl. greinarinnar er tekið fram að stefnuyfirlýsingar 1. og 2. málsl. séu ekki því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á auðlindum. [...] Eins og fram kemur í almennum athugasemdum leiða slíkar heimildir ekki til óafturkallanlegs forræðis einstakra aðila yfir þeim [...] þótt þær kunni að njóta verndar sem óbein eignarréttindi.“

Í frumvarpi Jóhönnu Sigurðardóttur forsætisráðherra, Steingríms J. Sigfússonar fjármálaráðherra og fleiri flutningsmanna frá árinu 2009 (þskj. 648, 385. mál á 136. löggjafarþingi 2008–2009) var gert ráð fyrir nýju stjórnarskrárákvæði, 79. gr., um náttúruauðlindir og umhverfi og var það svohljóðandi:

„Náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign. Ríkið fer með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Náttúruauðlindir í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi.

Allir eiga rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það, svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, skal tryggður með lögum.“

Í athugasemdum við greinina kom fram að með henni væri stefnt að því að festa í sessi skilgreinda tegund á eignarhaldi ríkisins sem hefði ákveðna sérstöðu miðað við aðrar ríkiseignir og m.a. væri tryggt að slíkum náttúruauðlindum yrði aldrei afsalað varanlega. Byggt var á skilgreiningu auðlindanefndar á hugtakinu þjóðareign, þ.e. að um væri að ræða sérstaka tegund eignarhalds til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Í þessu fælist að ríkinu væri samkvæmt lögum fenginn hinn sérstaki eignarréttur á náttúruauðlindum í skjóli þess að enginn annar lögaðili eða einstaklingur gæti sannað eignarrétt sinn að þeim.

Alþingi kaus árið 2010 sérstaka stjórnlaganefnd sem skyldi m.a. standa fyrir þjóðfundi um stjórnarskrármálefni og undirbúa starf stjórnlagabings sem áformað var. Í skýrslu stjórnlaganefndar frá 2011 (sjá umfjöllun í 1. bindi, bls. 74–78) kemur fram það mat nefndarinnar að skýr krafa hafi komið fram á þjóðfundi, sem haldinn var nokkrum mánuðum áður, um að fjallað yrði um auðlindir í náttúru Íslands í stjórnarskránni. Náttúruauðlindir, hvort heldur í lofti, á láði eða legi, skyldi skilgreina sem „eign þjóðarinnar“. Nefndin lagði því til að í stjórnarskrá yrði sett sérstakt ákvæði um auðlindir í náttúru Íslands, eignarhald og nýtingu þeirra og var tillaga nefndarinnar svohljóðandi:

„Auðlindir í náttúru Íslands eru þjóðareign sem ber að nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit með meðferð og nýtingu auðlinda í umboði þjóðarinnar og getur heimt gjald fyrir heimildir sem veittar eru til hagnýtingar. Heimildir til að nýta náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti skulu aldrei leiða til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir þeim.“

Í skýringum við tillöguna kemur m.a. fram:

„Hugtakið „náttúruauðlind“ er hér notað í rúmri merkingu og látið ná til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi, o.s.frv. [...] Með „þjóðareign“ er hvorki vísað til ríkiseignar né sérstaks eignarforms heldur til þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands eru gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og eru því sameign Íslendinga eða eign þjóðarinnar. Auðlindir í þjóðareign geta verið háðar eignarrétti einkaaðila, eign ríkisins eða eigendalausar. Þjóðareignin sjálf er hins vegar óframseljanleg og óskiptanleg hvað sem líður réttindum einkaaðila sem þegar eru fyrir hendi eða stofnað er til á grundvelli laga. [...]“

Árið 2011 skipaði Alþingi ráðgefandi stjórnlagaráð í kjölfar þess að Hæstiréttur ógilti kosningar til stjórnlagabþings. Stjórnlagaráði var falið að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, í formi frumvarps til stjórnarskipunarlags og starfaði ráðið frá apríl fram í júlí 2011.

Í frumvarpi stjórnlagaráðs (stjórnlagaráð 2011, frumvarp til stjórnarskipunarlags ásamt skýringum) kom fram eftirfarandi tillaga að ákvæði 34. gr. stjórnarskrárinnar um náttúruauðlindir:

„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.

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.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

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 skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.“

Í skýringum við 34. gr. kom fram að fylgt væri langri hefð við notkun hugtaksins þjóðareign og notast væri við orðalag Þingvallalaganna frá 1928, í anda dr. Gunnars Thoroddsens, sbr. tillögu hans sem fyrr var nefnd, til að skýra að þjóðareign væri eign sem aldrei mætti afhenda til eignar eða varanlegra afnota og mætti því aldrei selja eða veðsetja.

Frumvarp stjórnlagaráðs var afhent Alþingi í júlí 2011 og var það til meðferðar á vegum þingsins á næstu misserum. Í kjölfarið lagði meiri hluti stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar fram frumvarp til stjórnarskipunarlags um stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands sem byggt var á tillögu stjórnlagaráðs. Í framhaldsnefndaráli nefndarinnar frá árinu 2013 var að finna breytta tillögu að ákvæði um náttúruauðlindir (þskj. 1111, 415. mál á 141. löggjafarþingi 2012–2013):

„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.

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.

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. Löggjafinn 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.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

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 almagnagæða, 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.“

Í kafla framhaldsnefndarálitsins um markmið greinarinnar sagði:

„Í 1. mgr. er kveðið á um þjóðareign að náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og jafnframt er inntak þjóðareignarréttarins skilgreint. Með ákvæðinu er stefnt að því að festa í sessi sérstaka tegund eignarréttar til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Markmiðið með því að setja í stjórnarskrá ákvæði um þjóðareign á auðlindum er að skapa þessum sérstaka eignarrétti stjórnskipulega vernd og girða fyrir að réttur þjóðarinnar til sameiginlegra auðlinda sinna fari halloka fyrir réttindavernd einkaeignarréttarins. [...] Taka ber fram að með ákvæðinu er ekki raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar kann að hafa verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign.“

Í skýringum við 1. mgr. kom fram að hugtakið þjóðareign væri notað í sömu merkingu og það hefði verið notað í skýrslu auðlindanefndar frá árinu 2000. Þjóðareignarréttur fæli í sér eignarrétt til hliðar við hinn hefðbundna séreignarrétt einstaklinga og lögaðila, þ.e. eignarrétt íslensku þjóðarinnar á þeim náttúruauðlindum sem ekki væru þegar háðar einkaeignarrétti. Hugtakið fæli þannig í sér nýja tegund eignarréttar til aðgreiningar frá hefðbundnum einkaeignarrétti. Þessu nýja formi eignarréttar fylgdu að meginstefnu sömu heimildir og talið hefði verið að fælust í fullveldisrétti ríkisins, en þó væri sá munur á að með því að lýsa tilteknar náttúruauðlindir eign þjóðarinnar væri girt fyrir að aðrir aðilar gætu eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð. Í ákvæðinu væri áréttað að enginn gæti fengið auðlindirnar eða réttindi þeim tengd til eignar eða varanlegra afnota og aldrei mætti selja þær eða veðsetja.

Sigurður Ingi Jóhannsson, þáverandi forsætisráðherra, flutti frumvarp haustið 2016 sem var afrakstur af starfi stjórnarskrárnefndar sem skipuð var á árinu 2013 (þskj. 1577, 841. mál á 145. löggjafarþingi 2015–2016). Þar var m.a. lagt til að svohljóðandi auðlindaákvæði kæmi í stjórnarskrá:

„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.

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.

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.“

Ákvæðið byggist að hluta á auðlindaákvæði sem lagt var fram af Sigurði Inga Jóhannssyni en tilteknar efnisbreytingar hafa verið gerðar og textinn einfaldaður eins og kostur er.

Í stjórnarskrám víða, einkum nýlegum eða nýlega breyttum, er að finna ákvæði um náttúruauðlindir. Hvað varðar stjórnarskrár nágrannaríkja má helst vísa til 1. mgr. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar þar sem segir að nýta eigi náttúruauðlindir út frá langtíma- og heildarhagsmunum þannig að ekki sé gengið á rétt komandi kynslóða. Þá segir í 3. mgr. 2. gr. 1. kafla þess hluta sænsku stjórnskipunarlaganna sem nefnist Regeringsformen: „Stjórnvöldum ber að stuðla að sjálfbærri þróun sem leiðir til góðs umhverfis fyrir nú-verandi og komandi kynslóðir.“ Þá er að finna ákvæði um skyldu hins opinbera til að styðja við sjálfbæra eða skynsamlega nýtingu náttúruauðlinda í stjórnarskrám Portúgals frá 1976 (66. gr.), Argentínu frá 1853 (41. gr.), Kenía frá 2010 (69. gr.), Kólumbíu frá 1991 (80. gr.), Suður-Afríku frá 1996 (24. gr.) og Slóvakíu frá 1992 (44. gr.), svo að dæmi séu tekin.

4.2. Meginefni ákvæðisins.

Almennt ákvæði um nýtingu náttúruauðlinda.

Í b-lið 22. gr. frumvarpsins er fjallað um auðlindir í náttúru Íslands. Lagt er til að nýtt ákvæði bætist við mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og verði 80. gr. hennar.

Í 1. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarpsins er fjallað almennt um auðlindir í náttúru Íslands. Þar er lögð áhersla á tengsl þjóðarinnar við auðlindir landsins. Samkvæmt ákvæðinu tilheyra auðlindirnar íslensku þjóðinni en það orðalag vísar ekki til eignarréttar heldur þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna. Þær geta eftir sem áður verið háðar eignarrétti og þá ýmist verið í eigu einkaaðila, ríkisins eða sveitarfélaga eða verið þjóðareign, sbr. 2. mgr. greinarinnar og nánari umfjöllun hér á eftir.

Í 2. másl. 1. mgr. eru sett fram tvö meginstefnumið sem liggja eiga til grundvallar allri auðlindanýtingu óháð eignarhaldi. Annars vegar að nýtingin sé sjálfbær en krafan um þetta er þáttur í vernd náttúrunnar og í samræmi við grundvallarsjónarmið umhverfis- og náttúruverndar, sbr. ákvæði frumvarpsins um umhverfisvernd. Hugtakið sjálfbær þróun var skilgreint í Brundtland-skýrslunni svonefndu frá 1987 sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Í þessu felst m.a. að ekki skuli gengið óhóflega á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda og að endurnýjanlegar auðlindir séu nýttar á þann hátt að þær nái að endurnýja sig. Ákvæði 1. mgr. felur í sér að auðlindanýting skuli vera sjálfbær í þeim skilningi sem hér er lýst.

Hins vegar skal nýting auðlinda vera til hagsbóta landsmönnum öllum. Þetta stefnumið felur í sér að almennt skuli miðað við að auðlindanýting sé þjóðhagslega hagkvæm. Jafnframt hefur stefnumiðið sérstaka þýðingu varðandi auðlindir og landsréttindi í þjóðareign og í eigu ríkisins eins og nánar er fjallað um síðar í greinargerðinni.

Samkvæmt 3. másl. málsgreinarinnar er gert ráð fyrir að ríkið hafi, á grundvelli lagasetningar, eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna, þar á meðal eftirlit með því að framangreindra stefnumiða sé gætt. Ekki hafa verið sett lög um allar auðlindir sem undir ákvæðið kunna að falla og ekki hefur hingað til verið talin þörf á að stýra nýtingu allra auðlinda með sérstökum reglum. Að því marki sem nýtingu auðlinda er stýrt með lögum leggur ákvæðið löggjafanum á herðar skyldu til að tryggja svo sem kostur er að nýtingin samrýmist stefnumiðunum.

Auðlindir og landsréttindi í þjóðareign.

Í 2. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarpsins er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti og jafnframt er sérkennum þjóðareignarréttarins lýst. Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu og er því gert ráð fyrir að festa í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Auðlindir og landsréttindi sem ekki eru undirorpin einkaeignarrétti eru hér lýst þjóðareign.

Bæði einstaklingar og lögaðilar geta verið handhafar einkaeignarréttar, þar á meðal ríki og sveitarfélög. Sem dæmi um eignir sem undirorpnar eru einkaeignarrétti og ríkið er eigandi að má nefna ríkisjarðir. Eignarheimildir ríkisins gagnvart ríkisjörðum eru þær sömu og hvers annars eiganda jarðar, hvort sem um er að ræða einstakling eða lögaðila, nema lög geri þar undantekningar á.

Tvær ástæður geta verið fyrir því að auðlindir falla ekki undir einkaeignarrétt. Annars vegar getur það verið vegna þess að enginn skilgreindur eigandi er að þeim, en dæmi um þetta eru 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.

Í 2. másl. 2. mgr. er lýst sérkennum þjóðareignarréttarins. Tekið er fram að enginn geti fengið þau gæði sem teljast til þjóðareignar eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og þar með girt fyrir að aðrir aðilar geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð. Af þessu leiðir að óheimilt er að selja auðlindirnar eða landsréttindin og af sömu ástæðu verða þessi gæði ekki veðsett. Jafnframt þurfa nýtingarheimildir að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar. Nánar er fjallað um þessi atriði síðar í greinargerðinni.

Samkvæmt 3. másl. 2. mgr. fara handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds með forræði auðlinda og landsréttinda í þjóðareign í umbóði þjóðarinnar en í því felst að þessir valdhafar fara með ráðstöfunarrétt gæðanna innan þeirra marka sem frumvarpsgreinin setur.

Helstu auðlindir sem falla mundu undir ákvæði 2. mgr. eru þær sem nú verða taldar.

Þjóðlendur.

Land og hvers konar landsréttindi og hlunnindi í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti, sbr. 2. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (þjóðlendulaga). Hér undir heyrir veiðiréttur á spendýrum og fuglum í þjóðlendum samkvæmt lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994 (veiðilögum), sbr. þó sérreglu 1. mgr. 8. gr. laganna um rétt almennings til veiða á afréttum og almenningum utan landareigna lögbýla. Einnig í einhverjum tilvikum veiðiréttur á ferskvatnsfiskum sem að jafnaði fylgir þeim fasteignum sem liggja að viðkomandi veiðivatni skv. 2. mgr. 5. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006 (lax- og silungsveiðilaga), sbr. þó sérreglu 7. gr. laganna um veiðirétt á afrétti í þjóðlendu.

Auðlindir í jörðu í þjóðlendum, sbr. 3. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (auðlindalaga) og réttindi yfir yfirborðsvatni í þjóðlendum, sbr. 2. gr. vatnalaga, nr. 15/1923.

Auðlindir hafsbotsins.

Auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. 1. gr. laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990 (hafsbotslaga).

Kolvetni.

Kolvetni utan netlaga í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001 (kolvetnislaga).

Nytjastofnar á Íslandsmiðum.

Nytjastofnar á Íslandsmiðum en samkvæmt 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (fiskveiðistjórnarlaga) eru þeir sameign íslensku þjóðarinnar.

Undir ákvæðið mundu jafnframt falla *hafsvæði og hafid 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.

Auk þessa verður óhjákvæmilega staðnæmst við fleiri auðlindir. Sumar hverjar lúta sérstökum fyrirmælum í lögum um nýtingu. Sem dæmi má nefna takmarkanir á nýtingu skóga í eigu og umsjá ríkisins, sbr. lög um skóga og skógrækt, nr. 33/2019; beitarrétt (upprekstrararétt á afrétti), sbr. nánari fyrirmæli í 7. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986; tínslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og fjörugróðurs og skeldýra í fjörum þeirra, sbr. 27. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013; fjarskiptatíðnir, sbr. 7. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003; sjávarföll, vind og sólarljós sem fjallað er um í raforkulögum, nr. 65/2003, sbr. 11. tölul. 3. gr. laganna, en ekki hefur á hinn bóginn verið mótuð stefna í lögum um forræði og tilhögun á nýtingu þessara orkugjafa með sama hætti og á til að mynda við um jarðrænar auðlindir, sbr. auðlindalög. Í þessu sambandi verður að geta þess að sólarljósið, líkt og fleiri náttúruyfyrirbæri, svo sem andrúmsloftið, eru ekki undirorpin yfirráðum einstakra ríkja og þau eru almennt tengd sameiginlegum hagsmunum alls mannkyns. Allir hafa aðgang að slíkum auðlindum með þeim takmörkunum sem leiðir af reglum sem flestar falla undir réttarsvið umhverfisréttarins. Hliðstætt gildir um vindorku. Að lokum má geta þess að Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni en eitt markmiði hans er sanngjörn og réttlát skipting hagnaðar af nýtingu erfðaauðlinda. Á grundvelli samningsins var árið 2010 samþykkt sérstök bókun um þetta efni sem og um aðgang að erfðaauðlindum, svonefnd Nagoya-bókun, og tók hún gildi 12. október 2014. Ísland hefur ekki enn gerst aðili að bókuninni en önnur norræn ríki hafa undirritað hana og fullgilt.

Áréttað skal að framangreind upptalning er ekki tæmandi á nokkurn hátt þó svo að þess sé freistað að gera grein fyrir helstu auðlindum og landsréttindum sem falla mundu undir viðkomandi ákvæði yrði það lögfest. Þá er líka rétt að undirstrika þá framsetningu að lögð er neikvæð skilgreining til grundvallar þannig að auðlindir og landsréttindi sem ekki eru sannanlega háð einkaeignarrétti skoðast sem þjóðareign í skilningi þess.

Veiting nýtingarleyfa.

Ákvæði 3. mgr. fjallar um heimildir til nýtingar auðlinda og landsréttinda sem eru í þjóðareign eða í eigu íslenska ríkisins. Hafa ber í huga að gildandi lög gera ekki kröfu um að heimildar sé aflað til allrar auðlindanýtingar. Ákvæði 3. mgr. gilda einungis um þau tilvik þegar nýting er háð sérstakri heimild.

Í 3. mgr. er áskilið að veiting nýtingarheimilda grundvallist á lögum sem þýðir að í lögum þurfa að koma fram meginskilyrði fyrir veitingu heimildanna og þau sjónarmið sem ákvörðun skal byggjast á. Það leiðir þegar af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að gæta þarf jafnræðis við úthlutun heimilda til nýtingar á sameiginlegum gæðum. Allt að einu er áréttað í ákvæðinu að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við veitingu heimilda.

Þá mælir ákvæðið fyrir um að með lögum skuli kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni á þeim náttúruauðlindum og landsréttindum sem ríkið hefur forræði yfir. Löggjafanum er hér gert skylt að mæla fyrir um gjaldtöku fyrir slík afnot. Dæmi um nýtingu í ábataskyni eru fiskveiðar í atvinnuskyni og virkjun vatnsafls og jarðhita til framleiðslu rafmagns í hagnaðarskyni. Það er lagt í hendur löggjafans að ákveða fyrirkomulag gjaldtöku, t.d. hvort gjaldið er ákvarðað í lögum eða hvort það ræðst af samningum. Löggjafanum er jafnframt 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 sé þjóðinni til hagsbóta. Það á einnig við um stjórnvöld þegar þeim er falin samningsgerð um nýtingu auðlinda eða landsréttinda í þjóðareign eða í eigu ríkisins.

4.3. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar um alþjóðlegar skuldbindingar Íslands umfram það sem rakið er hér að framan og í athugasemdum við einstök ákvæði.

4.4. Samráð.

Drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá (auðlindir náttúru Íslands) voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 10. maí 2019 og frestur til athugasemda gefinn til 30. júní sama ár (sjá S-128/2019).

Alls bárust umsagnir frá 19 einstaklingum og sjö lögaðilum. Efnisatriðum í umsögnum má skipta í fjóra meginflokkka: 1. Stuðningi lýst við tillögu stjórnlagaráðs að auðlindaákvæði í stjórnarskrá. 2. Gerðar athugasemdir við hugtök og þá oftast að merking þeirra væri ekki nægilega skýr. 3. Aðrar efnislegar athugasemdir. 4. Ahrif frumvarpsins ekki talin hafa verið metin á fullnægjandi hátt.

Frá því að frumvarpið var birt hafa verið gerðar eftirfarandi breytingar á texta ákvæðisins og koma þær að einhverju leyti til móts við ábendingar: Tekið er fram í 1. mgr. að nýting náttúruauðlinda landsins skuli vera til hagsbóta landsmönnum öllum. Þá er bætt við málslið í sömu málsgrein um að ríkið hafi eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlinda. Loks er látið við það sitja að tala um forræði stjórnvalda á auðlindum í þjóðareign í 2. mgr. enda talið óþarfi að nota einnig hugtakið ráðstöfunarréttur.

Þá hefur verið tekinn saman nýr kafli í greinargerð þar sem tillaga frumvarpsins er borin saman við fyrri tillögur allt frá árinu 1983. Sá kafli svarar ýmsum spurningum sem varpað var fram í umsögnum. Loks hefur greinargerðin öll verið yfirfarin með aðstoð sérfræðinga.

Gerð er nánari grein fyrir niðurstöðu samráðsins í sérstöku skjali sem birt hefur verið í samráðsgátt.

Drög að frumvarpi voru send Feneyjanefndinni til skoðunar í júlí 2020. Álit nefndarinnar var birt 9. október 2020 (Opinion No. 997/2020). Þar er í *fyrsta lagi* sú ábending að skýra þurfi tengsl frumvarps til stjórnarskipunarlaganna um náttúruauðlindir við frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um umhverfisvernd. Meginástæðan fyrir því að ekki er sérstaklega fjallað um þessi tengsl í frumvörpunum er sú að fyrir fram er ekki vitað hvort frumvörpin hljóti bæði brautargengi á Alþingi. Þau þurfa því að geta staðið sjálfstætt hvort um sig. Ekki verður heldur séð að slík skörun sé á milli frumvarpanna að kalli á sérstakar skýringar. Frumvarpið

um umhverfisvernd hefur víðtækt gildissvið og fjallar almennt um náttúru Íslands og mikilvægi heilnæms umhverfis. Auðlindafrumvarpið fjallar um sérstakan þátt náttúrunnar sem eru auðlindirnar. Hugtakið sjálfbærni kemur við sögu í báðum frumvörpum enda lykilatriði umhverfisverndar sem auðlindanýting verður einnig að taka mið af (sbr. kafla 4.6 hér á eftir).

Í álitinu Feneyjanefndarinnar er *í öðru lagi* lagt til að merking hugtaksins „þjóðareign“ og tengsl þess við eignarrétt verði skýrð nánar. Hefðbundin eignarréttindi njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Handhafar þeirra geta verið einstaklingar eða lögaðilar, þar með talið ríki og sveitarfélög. Tilkall almennings og ríkisvaldsins fyrir þess hönd til eigendalausra svæða og auðlinda sem enginn á hefur hingað til ekki notið stjórnarskrárverndar. Tilgangur frumvarpsins er m.a. að breyta þessu. Ekki þarf að útskýra sérstaklega hvað felst í hefðbundnum eignarrétti og frumvarpið gerir enga breytingu þar á. Frumvarpið kveður hins vegar á um nýtt form eignarréttar sem er þjóðareignin. Hún er skilgreind með neikvæðum hætti sem yfirráð yfir auðlindum og landsréttindum sem ekki lúta einkaeignarrétti. Helstu meginreglur um þjóðareign eru útfærðar í frumvarpinu. Þjóðareignarréttur skilur sig t.d. frá einkaeignarrétti að því leyti að honum verður aldrei afsalað til annarra. Að teknu tilliti til ábendingar nefndarinnar hefur verið aukið við athugasemdir við 2. mgr. b-liðar 22.gr. frumvarpsins.

Feneyjanefndin telur *í þriðja lagi* æskilegt að fjallað sé sérstaklega um eftirlit dómstóla með meðferð náttúruauðlinda, þ.m.t. gjaldtöku og nýtingu í ábataskyni, í auðlindaákvæðinu. Ekki er gert ráð fyrir að sérstakar reglur verði settar um eftirlit dómstóla með framfylgd auðlindaákvæðisins. Um það gilda því almennar reglur verði frumvarpið að stjórnarskipunarlögum. Það samræmist ekki íslenskri lagahefð að vísa til almennra réttarfarsreglna í slíkum ákvæðum og því er það ekki lagt til hér. Það er háð þróun í löggjöf og dómaframkvæmd að hvaða marki einstaklingar, sem ekki eiga beinna hagsmuna að gæta, geta látið á stjórnarskrárákvæðið reyna. Ef taka ætti á slíku í stjórnarskránni þyrfti að skoða það í stærra samhengi og m.a. í tengslum við endurskoðun dómstólakafla.

4.5. Mat á áhrifum.

Meginforsendur auðlindanýtingar.

Eins og áður segir er í 1. mgr. fjallað um meginforsendur auðlindanýtingar. Samkvæmt 3. málsl. málgreinarinnar skal ríkið hafa eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna og ber það því ábyrgð á að nýtingin samræmist markmiðunum sem sett eru í 2. málsl. Samkvæmt gildandi rétti fer íslenska ríkið með almennar valdheimildir (fullveldisrétt) gagnvart auðlindum Íslands og hafa verið sett lög um nýtingu og meðferð helstu auðlinda sem nýttar eru nú. Í sumum þessara laga er vikið að meginsjónarmiðum sem leggja ber til grundvallar nýtingunni. Ýmist koma þessi sjónarmið fram í ákvæðum um markmið laganna eða þeirra er getið sérstaklega í ákvæðum um veitingu nýtingarleyfa.

Sem dæmi má nefna að til grundvallar íslenska fiskveiðistjórnarkerfinu liggja tiltekin sjónarmið sem sett eru fram í markmiðsákvæðum helstu löggjafar á sviðinu. Í 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga segir að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofnanna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Sambærilegt ákvæði er í 1. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Samkvæmt 1. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, er lögunum ætlað að stuðla að því að nytjastofnar verði nýttir með sjálfbærum hætti sem tryggi til langs tíma hámarksafrakstur fyrir íslensku þjóðina.

Í 17. gr. auðlindalaga er sérstaklega fjallað um meginsjónarmið sem leggja ber til grundvallar við veitingu á nýtingarleyfum. Þar segir að þess skuli gætt að nýtingin sé með þeim

hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða, að hún sé hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og að tekið sé tillit til nýtingar sem þegar er hafin í næsta nágreppi. Ekki er þó nánar útfært í lögnum eða lögskýringargögnum hvað skilyrðið felur í sér og er framkvæmdarvaldinu því ætlað rúmt svigrúm til mats í þessu sambandi.

Í 21. gr. kolvetnislaga er ákvæði sama efnis.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. vatnalaga er markmið þeirra m.a. að tryggja skynsamlega nýtingu vatnsauðlindarinnar og langtímavernd hennar með fyrirbyggjandi aðgerðum á grundvelli sjálfbærrar þróunar.

Ekki er fjallað um meginsjónarmið varðandi nýtingu þjóðlendna í þjóðlendulögum. Þess ber þó að geta að til nýtingar auðlinda í þjóðlendum þarf í ýmsum tilvikum, auk leyfis samkvæmt þjóðlendulögum, einnig leyfi samkvæmt þeim lögum sem um viðkomandi auðlind gilda.

Í lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, er ekki heldur að finna ákvæði um þau meginsjónarmið sem nýting auðlindarinnar skuli byggjast á.

Í 1. gr. lax- og silungsveiðilaga er á hinn bóginn mælt fyrir um það að markmið laganna sé að kveða á um veiðirétt í ferskvatni og skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og verndun þeirra. Samkvæmt 2. gr. veiðilaga er þeim m.a. ætlað að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna og skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra.

Í lögum um landgræðslu, nr. 155/2018, er í 1. gr. gerð grein fyrir því markmiði þeirra að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og tryggja sjálfbæra nýtingu lands. Í 1. gr. laga um skóga og skógrækt, nr. 33/2019, eru sett fram fjölþætt markmið laganna, m.a. að vernda náttúruskóga landsins og stuðla að aukinni útbreiðslu þeirra, vernda og endurheimta líffræðilega fjölbreytni og að nýting skóga sé sjálfbær þannig að skógarnytjar skili sem mestum hagrænum, félagslegum og umhverfislegum ávinningi fyrir samfélagið.

Af þessum dæmum verður ráðið að mismunandi er hvort eða hvernig vikið er að þeim sjónarmiðum sem leggja ber til grundvallar auðlindanýtingu í hverju tilviki. Verði frumvarpið að stjórnarskipunarlögum má því ætla að yfirfara þurfi helstu lagabálka sem um auðlindanýtingu fjalla og leggja mat á hvort ástæða sé til að tilgreina með skýrari hætti hverjar meginforsendur nýtingarinnar skuli vera.

Bann við varanlegu framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign.

Þótt segja megi að sú stefna, að eignarhald þjóðlendna og auðlinda, sem áður voru eigendalausar, skuli vera í höndum ríkisins, feli í sér það meginsjónarmið að þessi gæði skuli ekki framselja varanlega, er þetta ekki endilega tekið fram í lögum sem um þessi gæði fjalla. Verði frumvarpið að stjórnarskipunarlögum verður það á hinn bóginn skýrt að varanlegt framsal þessara réttinda er óheimilt.

Sem dæmi er það ekki tekið fram í þjóðlendulögum, lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, kolvetnislögum eða fiskveiðistjórnarlögum að þau landsréttindi og þær auðlindir sem þar er fjallað um megi ekki framselja varanlega. Í 3. másl. 1. gr. síðastnefndu laganna er aftur á móti tekið fram að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Sérstök ákvæði um bann við framsali réttinda opinberra aðila yfir jarðhita og grunnvatni er að finna í 1. mgr. 3. gr. a auðlindalaga, sbr. 6. gr. laga nr. 58/2008, og sams konar ákvæði er í 1. mgr. 16. gr. vatnalaga. Samkvæmt fyrrnefnda ákvæðinu er ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum, sem alfarið eru í eigu þeirra, óheimilt að framselja beint eða óbeint og með

varanlegum hætti eignarrétt að jarðhita og grunnvatni umfram heimilis- og búsparfir, sbr. 1. mgr. 10. gr. og 14. gr. auðlindalaga. Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. vatnalaga er þessum aðilum óheimilt að framselja beint eða óbeint rétt til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Ákvæði 2. mgr. beggja greina gera þó ráð fyrir að heimilt sé að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis eða sveitarfélaga og sérstaklega er stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda. Ákvæðin taka ekki einungis til auðlinda í þjóðareign heldur ná þau einnig til réttinda yfir þessum auðlindum á ríkisjörðum og réttinda í eigu opinberra aðila sem skilin hafa verið frá jörðum og gerð að sjálfstæðum fasteignarréttindum. Um jarðefni er þess síðan sérstaklega að gæta að leyfi ráðherra þarf til að undanskilja rétt til jarðefna í eignarlöndum, sbr. 9. gr. auðlindalaga. Sú grein á samkvæmt hljóðan sinni ekki við um þjóðlendur, sbr. skilgreiningu hugtaksins eignarland í lögnum. Þetta þýðir þá að ekki er í lögnum ótvírátt bann við að skilja rétt til jarðefna frá þjóðlendu. Verði frumvarp þetta að stjórnarskipunarlögum er rétt að mæla sérstaklega fyrir um slíkt bann í auðlindalögum.

Um veiðirétt, hvort sem er á ferskvatnsfiskum, sbr. lax- og silungsveiðilög, eða spendýrum og fuglum, sbr. veiðilög, gildir að slíkt réttindi verða ekki aðskilin varanlega frá þeim fasteignum sem þau fylgja og seld sérstaklega. Er annars vegar mælt fyrir um slíkt bann í 1. mgr. 9. gr. lax- og silungsveiðilaga og hins vegar í 3. mgr. 8. gr. veiðilaga. Í fyrrnefnda tilvikinu er þó gert ráð fyrir því að ráðherra geti heimilað undanþágu frá banninu. Í síðarnefnda ákvæðinu miðast aðskilnaðarbannið við landareign. Í orðskýringum 1. gr. veiðilaga er það hugtak skýrt sem jörð eða annað landsvæði sem er háð beinum eignarrétti einstaklings eða lögaðila, þar með talið sveitarfélags eða ríkis. Bann við aðskilnaði veiðiréttar frá landi skv. 3. mgr. 8. gr. veiðilaga nær þannig strangt til tekið ekki til þjóðlendna. Bæði í tilviki veiðiréttar ferskvatnsfiska og fugla og spendýra er jafnframt heimilað að ráðstafa umræddum réttindum tímabundið eða til tíu ára að hámarki, sbr. 2. mgr. 9. gr. lax- og silungsveiðilaga og fyrrnefnda 3. mgr. 8. gr. veiðilaga. Í þessu sambandi er ástæða til að nefna að aðild að umræddum réttindum utan lands sem lýtur einkaeignarráðum er með sérstökum hætti. Um veiði fugla og spendýra gildir sú almannaréttarregla að öllum íslenskum ríkisborgurum og erlendum ríkisborgurum, sem hér eiga lögheimili, eru slíkar veiðar heimilar í almenningum og afréttum utan landareigna lögbýla og í efnahagslögsögunni utan netlaga landareigna, sbr. 1. mgr. 8. gr. veiðilaga. Verður sú regla án vafa túlkuð með þeim hætti, með hliðsjón af þjóðlendulögum, að rétturinn taki til alls þess lands sem telst og teljast mun þjóðlenda. Veiðiréttur á ferskvatnsfiskum í þjóðlendum sem einstaklingar eða lögaðilar kunna að eiga er hluti af svokallaðri afréttareign, sbr. 2. mgr. 5. gr. og 7. gr., lax- og silungsveiðilaga.

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.

Gjaldtaka fyrir nýtingarheimildir.

Ákvæði gildandi laga um gjaldtöku fyrir nýtingarheimildir eru með ýmsu móti. Í sumum lögum er um að ræða heimildarákvæði, þ.e. heimild fyrir stjórnvöld að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir nýtingu þeirra réttinda eða auðlinda sem viðkomandi lög taka til. Verði frumvarpið lögfest þarf að endurskoða slík ákvæði þannig að skylt sé að taka gjald fyrir nýtingu í ábataskyni. Hér má einkum nefna 4. mgr. 3. gr. Þjóðlendulaga þar sem segir að ráðherra sé heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar og sambærileg heimild er fyrir sveitarstjórn. Heimildarákvæði um endurgjald er einnig að finna í 2. mgr. 3. gr. hafsbotnslaga þar sem kveðið er á um að Orkustofnun sé heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir töku eða nýtingu sem hún heimilar skv. 1. mgr. sömu greinar.

Í sérákvæðum 3. gr. a auðlindalaga og 16. gr. vatnalaga, sem áður hefur verið fjallað um, er mælt fyrir um að ráðherra sem fer með samningagerð á því sviði sem ákvæðin taka til skuli semja um endurgjald (leigu) fyrir afnotarétt. Í greinunum er jafnframt tekið fram að um ráðstöfun og endurgjald fyrir nýtingu réttinda í Þjóðlendum fari samkvæmt ákvæðum laga þar að lútandi. Eins og áður kom fram hafa Þjóðlendulög aðeins að geyma heimildarákvæði um endurgjald. Þetta þýðir að skyldan til að semja um endurgjald á einungis við um réttindi yfir jarðhita, grunnvatni og virkjanlegu vatni umfram 10 MW á ríkisjörðum svo og slík réttindi sem skilin hafa verið frá jörðum og standa sem sjálfstæð fasteignarréttindi.

Um aðrar jarðrænar auðlindir en þær sem 3. gr. a auðlindalaga tekur til gildir ákvæði 1. mgr. 31. gr. laganna. Þar segir að ráðherra hafi heimild til að semja við nýtingarleyfishafa um endurgjald fyrir auðlindir í eignarlöndum ríkisins að höfðu samráði við þann aðila sem fer með forræði eignarinnar. Í 2. mgr. 31. gr. er áréttað að um samninga um endurgjald fyrir nýtingu auðlinda í Þjóðlendum fari eftir Þjóðlendulögum.

Í 3. mgr. 4. gr. raforkulaga er áskilið að leyfishafi virkjanaleyfis sem tekur til eignarlands hafi náð samkomulagi við landeigendur og eigendur orkulinda um endurgjald áður en hann hefur framkvæmdir. Í lokamálslið ákvæðisins segir að það gildi einnig um nýtingu auðlinda í Þjóðlendum eftir því sem við eigi. Líklega verður að skilja ákvæðið svo að það feli ekki í sér beinan áskilnað um gjaldtöku því hugsanlegt er að samkomulag náist um endurgjaldslaus afnot.

Í 38. gr. raforkulaga er sérstaklega fjallað um framkvæmdir á landsvæðum í ríkiseign. Kveðið er á um heimild ráðherra til að semja við flutningsfyrirtækið, og þá aðila sem fá leyfi samkvæmt lögunum til framkvæmda á eignarlöndum ríkisins, um endurgjald fyrir land og landgæði þau er um ræðir hverju sinni. Í 2. mgr. greinarinnar segir að um framkvæmdir á Þjóðlendum fari samkvæmt ákvæðum Þjóðlendulaga.

Að því er varðar endurgjald fyrir rannsóknir og vinnslu kolvetnis er í 7. mgr. 7. gr. kolvetnislaga kveðið á um að leyfishafi greiði árlega til ríkissjóðs gjald fyrir afnot af rannsóknarsvæði. Er upphæð gjaldsins ákveðin í lögunum. Sérstök lög gilda um skattlagningu á kolvetnisvinnslu, lög nr. 109/2011. Skv. 4. gr. þeirra skulu handhafar rannsóknar- og nýtingarleyfa greiða sérstakt framleiðslugjald sem reiknast af verðmæti þess magns í tunnum talið sem þeir vinna árlega af kolvetni á grundvelli hinnar leyfisskyldu starfsemi.

Samkvæmt 20. gr. fiskveiðistjórnarlaga skulu allir sem fá úthlutað aflaheimildum samkvæmt lögunum, eða landa afla fari stjórn veiða fram með öðrum hætti en með úthlutun aflamarks, greiða veiðigjöld samkvæmt lögum þar um. Skv. 1. gr. laga um veiðigjald, nr. 145/2018, er gjöldunum bæði ætlað að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar. Veiðigjaldið er tiltekin fjárhæð fyrir

hvert kg af lönduðum óslægðum afla, mishátt eftir tegundum og er ákveðið fyrir hvert almanaksár.

Hér má að lokum nefna lög um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð, nr. 89/2019. Þau mæla fyrir um gjald sem rekstrarleyfishafar fiskeldisstöðva í sjó skulu greiða í ríkissjóð. Álagning gjaldsins miðast við þyngd afurða við slátrun, sbr. 1. mgr. 3. gr. og fjárhæð þess við meðaltal alþjóðlegs markaðsverðs, sbr. 2. mgr. 2. gr.

Ætla má að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæði frumvarpsins, verði það að stjórnarskipunarlögum.

Samkvæmt 3. mgr. frumvarpsákvæðisins er það í verkahring löggjafans að mæla fyrir um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar auðlinda í þjóðareign eða í eigu íslenska ríkisins í ábataskyni. Þegar nýting er ekki í ábataskyni er löggjafanum í sjálfsvald sett hvort krafist sé gjalds. Það á t.d. við þegar um er að ræða samfélagsleg verkefni sem rekin eru af opinberum aðilum þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu, svo sem vatns- og hitaveitur. Það er lagt í hendur löggjafans að ákveða form gjaldtöku og fjárhæð gjalds, en við mat á því síðarnefnda er löggjafinn bundinn af stefnumiðum 1. mgr. um sjálfbæra nýtingu sem sé landsmönnum öllum til hagsbóta.

Rétt er að víkja að því hvernig frumvarpsákvæðið horfir við aðgangi ferðamanna og nýtingu landsvæða í ferðaþjónustu. Í ákvæði frumvarpsins um umhverfisvernd segir að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi en að nánar skuli fjallað um inntak og afmörkun þessa réttar í lögum. Nánar er fjallað um almannaréttinn í greinargerð við framangreint frumvarp. Í gildandi lögum er ekki gerður grundvallarmunur á rétti einstaklinga til að fara um landið eftir því hvort þeir ferðast í hópferðum sem skipulagðar eru í atvinnuskyni eða á eigin vegum, sjá 24. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Ekki er litið svo á að almannarétturinn komi í veg fyrir að settar verði reglur um nýtingu ferðaþjónustuaðila í ábataskyni á þjóðlendum eða öðru landi ríkisins sem fellur undir frumvarpsgreininna. Slíkar reglur gætu falið í sér að afla þyrfti heimildar til nýtingarinnar. Við veitingu heimildanna þyrfti þá að gæta ákvæða 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar um gjaldtöku og 2. mgr. um að afnotin geti ekki orðið varanleg, en af því leiðir að þau þurfa að vera tíma-bundin eða uppsegjanleg.

Ýmis dæmi eru um það í íslenskri löggjöf að gerður sé greinarmunur á heimildum almennings til að nýta náttúrugæði til eigin nota og heimildum til að nýta slík gæði í atvinnuskyni. Segja má að fiskveiðistjórnarkerfið byggist á þessari aðgreiningu. Fiskveiðar í atvinnuskyni eru háðar veiðileyfi og eftir atvikum úthlutun aflaheimilda, sbr. 4. og 8. gr. fiskveiðistjórnarlaga. Samkvæmt 6. gr. laganna, sbr. 2. gr. laga nr. 66/2009, er almenningi heimilt án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í frístundum til eigin neyslu. Hér má bæta því við að samkvæmt sömu grein þurfa ferðaþjónustuaðilar aftur á móti sérstakt leyfi til að reka bát til frístunda-veiða og lúta veiðarnar tilteknum skilyrðum. Í 27. gr. náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, er kveðið á um heimild allra til að tína jarðar- og fjörugróður í þjóðlendum og eins er almenningi heimil tínsla til neyslu á vettvangi í eignarlöndum. Í 4. mgr. greinarinnar er hins vegar heimild fyrir ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs í atvinnuskyni, m.a. reglur um sjálfbæra nýtingu, og að tilkynna skuli Náttúrufræðistofnun Íslands um magn og tegund þess sem tínt er og tínslustað.

Tímabinding heimilda.

Frumvarpið mælir fyrir um það í 2. másl. 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.

Eins og áður er getið eru í 3. gr. a auðlindalaga og 16. gr. vatnalaga sérstök ákvæði um réttindi opinberra aðila yfir jarðhita, grunnvatni og vatni með virkjanlegu afli umfram 10 MW. Skv. 3. mgr. beggja greina er ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, sem sérstaklega eru stofnuð til að fara með eignarhald þessara réttinda, heimilt að veita tímabundið afnotarétt að þeim til allt að 65 ára í senn. Jafnframt er kveðið á um að afnotahafi eigi rétt á viðræðum um framlengingu þegar helmingur umsamins afnotatíma er liðinn. Hér er um að ræða afnota- eða nýtingarsamninga. Þess má geta að þetta ákvæði hefur verið til endurskoðunar vegna athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA í þá veru að tímalengdin eigi að ráðast af þörf leigutaka til að fá fjárfestingu til baka með eðlilegri ávöxtun og að hann eigi ekki að njóta forgangs við endurnýjun samnings.

Nýting margra auðlinda er leyfisskyld samkvæmt íslenskum lögum og á það jafnt við um auðlindir sem falla undir 3. mgr., þ.e. auðlindir í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign, og auðlindir sem eru undirorpnar eignarrétti annarra aðila. Oft eru það lægra sett stjórnvöld sem annast veitingu leyfa og er ákvörðun um veitingu eða synjun leyfis því kæránleg til æðra stjórnvalds. Þetta á þó ekki við um leyfi til nýtingar auðlinda og lands í þjóðlendum þar sem leyfisveiting er að meginstefnu í höndum ráðherra.

Í tilvikum sumra auðlinda áskilja lög að nýtingarleyfi séu tímabundin. Nefna má sem dæmi að leyfi til nýtingar auðlinda hafsbotsins og leyfi til vinnslu kolvetnis eru veitt til 30 ára að hámarki, sbr. 1. mgr. 4. gr. hafsbotslaga og 10. gr. kolvetnislaga. Þar takast á hagsmunir nýtingaraðila og eigenda auðlindanna. Svigrúm verður því að vera fyrir stjórnvöld að ákvarða hámarkstímalengd. Í þessu sambandi má vísa til umfjöllunar um mat eðlilegrar tímalengdar hvað varðar vatns- og jarðhitaréttindi í skýrslu nefndar forsætisráðherra um afleiðingar banns við varanlegu framsali slíkra réttinda (*Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins*, skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008, mars 2010).

Ekki er í öllum tilvikum kveðið á um tímabindingu leyfis. Í þjóðlendulögum er t.d. ekki getið um að leyfi skuli vera tímabundin og engar endurskoðunarheimildir eða ákvæði um afturköllun eru í lögnum. Samkvæmt breytingu sem gerð var á 2. mgr. 4. gr. laganna með lögum nr. 34/2020 er ráðherra nú heimilt að setja í reglugerð nánari reglur um meðferð og nýtingu þjóðlendna, m.a. um endurgjald fyrir afnot og tímalengd þeirra nota. Eins og áður kom fram þarf í ýmsum tilvikum einnig leyfi samkvæmt öðrum lögum þegar um nýtingu auðlinda í þjóðlendum er að ræða. Í raforkulögum er ekkert ákvæði um tímabindingu virkjunarleyfis en skv. 2. mgr. 6. gr. er heimilt að kveða á um að leyfið skuli endurskoðað að tilteknum tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir skilyrðum þess breyst verulega. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að umtalsverður hluti virkjunarréttinda í eigu eða á forræði íslenska ríkisins lýtur sérákvæði 16. gr. vatnalaga þar sem kveðið er á um tímabindingu afnotasamninga. Samkvæmt auðlindalögum er gert ráð fyrir að í nýtingarleyfi sé tímalengd þess tilgreind, sbr. 2. tölul. 18. gr., og heimilt er að setja þar endurskoðunarákvæði, sbr. 1. mgr. 17. gr. Afturköllunarheimild er í 20. gr. laganna.

Verði frumvarp þetta að stjórnarskipunarlögum er líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja að þau uppfylli áskilnað ákvæðisins um tímabindingu, þ.e. ákvæðum sem lúta að heimildum til nýtingar auðlinda og landsréttinda í þjóðareign.

Áhrif frumvarpsins á skipulag auðlindanýtingar.

Hér að framan hefur verið fjallað um áhrif frumvarpsins á gildandi lög, verði það að stjórnarskipunarlögum. Vert er að víkja að áhrifum frumvarpsins á skipulag og þróun auðlindanýtingar hér á landi á komandi áratugum. Vart finnast nokkur dæmi um hagkerfi sem er eins háð auðlindanýtingu og hið íslenska. Að mörgu er því að hyggja um afleiðingar breytinga á grunnreglum auðlindanýtingar á Íslandi. Til að varpa ljósi á þetta má líta til þess þegar lögfest var bann við framsali vatns- og jarðhitaréttinda í eigu íslenska ríkisins með lögum nr. 58/2008, en þau fólu m.a. í sér breytingu á vatnalögum og auðlindalögum. Kveðið var á um það að ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum í þeirra eigu væri óheimilt að framselja varanlega vatnsréttindi sem falla undir vatnalög, nánar tiltekið rétt til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Á sama hátt er sömu aðilum óheimilt að ráðstafa varanlega þeim vatnsréttindum sem undir auðlindalög falla, þ.e. jarðhita- og grunnvatnsréttindum, umfram heimilis- og búsparfir. Þó er heimilt að ráðstafa slíkum réttindum tímabundið, að hámarki til 65 ára. Markmiðið með breytingunum var m.a. að setja reglur um eignarhald auðlinda í opinberri eigu til að tryggja að mikilsverðustu vatns- og jarðhitaréttindi sem væru í eigu ríkis eða sveitarfélaga, beint eða óbeint, héldust áfram í eigu þessara aðila (sjá þskj. 688, 432. mál á 135. löggjafarþingi 2007–2008).

Í kjölfar lagasetningarinnar var skipuð nefnd í samræmi við fyrirmæli ákvæðis til bráðabirgða í lögnum til að fjalla um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins. Skyldi nefndin fjalla um leigugjald, leigutíma, endurnýjun leigusamninga og önnur atriði er lúta að réttindum og skyldum aðila og meta hvaða aðgerða væri þörf til að tryggja sjálfbæra og hagkvæma nýtingu auðlindanna. Nefndin skilaði skýrslu sinni í mars 2010 (*Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins*, skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008, mars 2010).

Enda þótt skýrslan fjalli aðeins um vatns- og jarðhitaréttindi hefur hún að geyma margvíslegt efni og umfjöllun sem nýst getur við mat á því til hvaða ráðstafana þyrfti að grípa í kjölfar setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá sem felur í sér bann við varanlegu framsali réttinda yfir auðlindum í þjóðareign.

Í 4. kafla skýrslunnar er fjallað um gildandi samninga um vatns- og jarðhitaréttindi í eigu ríkisins eða nýtingu þeirra en úttektin er ekki tæmandi. Hún sýnir þó að eignarréttarleg staða vatns- og jarðhitaréttinda er ekki alltaf skýr og nýtingarheimildir eru með ýmsu móti. Meðal annars er fjallað um tilvik þar sem orkufyrirtæki nýta vatnsréttindi á grundvelli sérstakra heimilda án þess að varanlegar heimildir að eignarrétti hafi verið yfirfærðar frá ríkinu til þeirra. Er á það bent að ákveðin óvissa sé um heimildir orkufyrirtækjanna undir slíkum kringumstæðum, m.a. um tímalengd og þar með varanleika heimildanna og ýmsar gagnkvæmar skyldur (*Fyrirkomulag varðandi leigu*, bls. 136).

Í skýrslunni er á það bent að ekki sé samkvæmt gildandi lögum samræmi í því hvaða handhafar ríkisvalds fari með forræði þessara auðlinda og fasteignaréttinda sem þeim tengjast. Þannig skiptist málefni sem þau varða milli margra ráðuneyta. Segir í skýrslunni að til framtíðar lítið hljóti það að teljast ákjósanlegt að forræði þeirra auðlinda sem um er fjallað sé á einni hendi og í víðara samhengi megi velja því upp hvort sama ætti ekki að gilda um náttúruauðlindir ríkisins yfirleitt (*Fyrirkomulag varðandi leigu*, bls. 135).

Umfangsmikla umfjöllun um afleiðingar breytinga á fiskveiðistjórnarkerfinu má finna í skýrslum sem skrifaðar hafa verið í tengslum við frumvörp til nýrra laga um stjórn fiskveiða á undanförunum árum. Má þar nefna skýrslu starfshóps sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði 2009 um endurskoðun laga um fiskveiðistjórn (*Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða – álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða*, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, september 2010). Í þeirri skýrslu er fjallað um ólíkar lausnir við stjórn fiskveiða og afleiðingar þeirra fyrir útgerð og samfélag. Í henni er jafnframt að finna álit sérfræðinga og hagsmunaaðila á breytingum á tilhögun fiskveiðistjórnar og mat á afleiðingum þeirra. Einnig má nefna greinargerð sérfræðihóps sem var skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 2011 til að meta hagræn áhrif frumvarps sem fól í sér breytingar á stjórn fiskveiða (*Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475*, sérfræðihópur skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, júní 2011). Þar er sérstaklega fjallað um áhrif á rekstur sjávarútvegsfyrirtækja, þjóðhagslegar afleiðingar og byggðaáhrif. Þessar heimildir, sem og fjölmargar aðrar um sama efni, undirstrika mikilvægi regluverks um stjórn fiskveiða og umfang þeirra afleiðinga sem breytingar á því geta kallað fram.

Áhrif á nýtingarheimildir sem stofnað hefur verið til á grundvelli gildandi laga.

Tekið skal fram að verði frumvarpið að stjórnarskipunarlögum raskar ákvæðið ekki sjálfkrafa réttindum sem kunna að felast í nýtingarheimildum sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum og landsréttindum í eigu ríkisins eða í þjóðareign. Þess má þó vænta að einhverjir gildandi samningar um nýtingu auðlinda á forræði ríkisins eða nýtingarleyfi verði ekki taldir samrýmast ákvæðinu að því er varðar tímabindingu eða gjaldtöku. Við þessu þyrfti að bregðast og yrði það í verkahring löggjafans að mæla fyrir um leiðir til þess. Við setningu slíkrar löggjafar verður að gæta almennra sjónarmiða sem lúta að afturvirkum áhrifum laga.

Litið hefur verið svo á að löggjafinn hafi almennt mjög takmarkað svigrúm til að grípa inn í gildandi samninga þannig að raski réttarstöðu samningsaðila. Sama sjónarmið á við þegar um er að ræða stjórnarskrávarin réttindi og viðurkennt að svigrúm löggjafans til að setja lög sem skerða slík réttindi sé takmarkað. Þó getur löggjafinn kveðið á um almennar bótalausar skerðingar slíkra réttinda enda sé nauðsyn á slíkri lagasetningu og mikilvægir almanna-hagsmunir undir. Verður þá jafnframt að gæta meðalhófs og jafnræðis.

Nýtingarréttur eða afnotaréttur er jafnan talinn til eignarréttinda. Eignarréttindi geta verið af ýmsum toga og vert að árétta að bæði við túlkun 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu um vernd eignarréttar er afar rúmur skilningur lagður til grundvallar. Það er nefndur beinn eignarréttur þegar eigandi eignar hefur á hendi allar þær heimildir sem taldar eru felast í eignarréttinum, hvort sem þær lúta að nýtingu eignar, ráðstöfun hennar, t.d. sölu eða veðsetningu, eða öðrum þáttum. Hann hefur þá einkarétt til að ráða yfir eigninni með þeim takmörkunum einum sem þeim rétti eru settar með lögum eða leiðir af takmörkuðum réttindum annarra gagnvart sömu eign. Eigandi eignar getur veitt öðrum aðila afmarkaðan rétt yfir eign sinni, t.d. afnotarétt, og eignast þá viðkomandi hlutdeild í rétti eigandans en réttur hans er að sönnu mun takmarkaðri og yfirleitt tímabundinn og getur verið fyrirvörum háður. Slíkur réttur er nefndur óbein eða takmörkuð eignarréttindi. Nýtingarheimildir sem stjórnvöld hafa veitt, þ.e. nýtingarleyfi, geta falið í sér slík eignarréttindi. Óbein eignarréttindi njóta almennt verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar á meðan þau vara enda þótt réttarverndin kunni að vera takmarkaðri en vernd beins eignarréttar. Sem mjög einfalt en þó skýrt dæmi til útskýringar á þessu má benda á aðila sem á

hefðbundinn og beinan eignarrétt að húsi. Sá réttur hans nýtur verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. En það gerir jafnframt réttur leigjandans sem tekið hefur framangreint hús á leigu í einn mánuð. Þau óbeinu eignarréttindi hans njóta þannig verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar á meðan þau vara og leigjandinn verður ekki sviptur þeim takmarkaða og tímabundna leigurétti bótalaust. Að liðnum umsömdum leigutíma er sá réttur hans hins vegar fyrir bí og hann sækir enga frekari vernd í tilvitnað ákvæði stjórnarskrárinnar. Vernd 72. gr. stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu er ekki bundin við framangreind og hefðbundin eignarréttindi heldur er hugtakið eign túlkað rúmt og nær auk annars yfir höfundar- og hugverkaréttindi ýmiss konar, kröfuréttindi o.s.frv.

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 27. september 2007 í máli nr. 182/2007 reyndi á hvort lög- gjöf, sem m.a. fól í sér að 30 ára nýtingarleyfi fyrirtækis til efnisvinnslu af hafsbotni var felld niður fimmtán árum fyrir en ella hefði orðið, bryti í bága við 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar um eignarrétt og atvinnufrelsi. Í niðurstöðu Hæstaréttar sagði m.a. að löggjafinn hefði metið það svo að almannþörf krefðist þeirra breytinga sem fólust í lögum en dómstólar hefðu úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt réttra og lögmætra sjónarmiða. Í dóm- um segir:

„Ríkir og augljósir almannahagsmunir eru bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu á auðlindum hafsbotnsins. Krefjast almannahagsmunir þess að frelsi manna til að nýta þessar auðlindir í atvinnuskyni séu settar skorður. Ljóst er af því sem rakið hefur verið hér að framan að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 101/2000 helguðust af auknum skuldbindingum íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi og breyttum viðhorfum til verndar umhverfisins. Breytingarnar voru almennar og málefnalegar og er ekki sýnt fram á að þær hafi ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd löggjafarsjónarmið. Standa ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt þessu því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórn á nýtingu auðlinda á hafsbotni eins og gert var með lögum nr. 101/2000.“

Af þessum dómi má ráða að almannahagsmunir sem snúa að umhverfisvernd og hag- kvæmri og sjálfbærri nýtingu sameiginlegra auðlinda vegi þungt sem grundvöllur fyrir skerð- ingu stjórnarskrárvarinna réttinda með löggjöf sem hefur afturvirk áhrif.

Að því er varðar fiskveiðistjórnarkerfið felur frumvarpið í sér áréttingu þess fyrirvara sem 3. málsl. 1. mgr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, hefur að geyma og felur því ekki í sér sjálfkrafa breytingu á stöðu úthlutaðra veiðiheimilda. Hæstiréttur hefur í allnokkrum dómum fjallað um þýðingu fyrirvarans fyrir varanleika og réttarvernd úthlutaðra veiðiheim- ilda. Í dómi Hæstaréttar frá 26. mars 2013 í máli nr. 652/2012 segir m.a.:

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

Nýting auðlinda eins og sólarljóss og vindorku.

Eins og fram hefur komið eru auðlindir í þjóðareign ekki taldar upp í ákvæðinu enda eru þær skilgreindar með neikvæðum hætti þannig að auðlindir og landsréttindi sem ekki eru sannanlega háð einkaeignarrétti skodast sem þjóðareign í skilningi þess. Meðal þeirra auð- linda sem ekki hafa verið taldar undirorpnar einkaeignarrétti í hefðbundnum skilningi má

nefna vindorku og sólarljós en þessar auðlindir hafa ekki verið nýttar í miklum mæli hér á landi. Áhrif frumvarpsins á nýtingu þessara gæða eru fyrst og fremst þau að löggjafinn hefur ríkar heimildir til að setja reglur um nýtingu þeirra. Slík löggjöf gæti lagt línur um það hvar og í hvaða mæli ætti að nýta þessar sameiginlegu auðlindir og hún gæti falið í sér skilyrði fyrir nýtingu þeirra í eignarlöndum umfram það sem annars gildi um nýtingu staðbundinna auðlinda og jarðargæða. Að því er varðar gjaldtöku getur hún bæði sótt stoð í 3. mgr. b-liðar 22. gr., enda hafi nýtingin verið leyfisbundin, sem og almennar heimildir ríkisins til skattlagningar og töku þjónustugjalda.

4.6. Samanburður við fyrri tillögur.

Gildissvið tillagnanna.

Gildissvið tillagnanna sem hér eru bornar saman er misjafnt. Sum ákvæðin fjalla almennt um auðlindir í náttúru Íslands en önnur fjalla einungis um auðlindir í þjóðareign, þ.e. þær auðlindir sem þjóðin á í sameiningu. Það frumvarp sem hér er lagt fram fjallar bæði almennt um auðlindir í náttúru Íslands, sbr. 1. mgr. b-liðar 22. gr., og einnig um auðlindir í þjóðareign og í eigu ríkisins, sbr. 2. og 3. mgr. Sama er að segja um frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar frá 2016. Frumvarpið hefur því víðara gildissvið en ýmsar eldri tillögur.

Meginsjónarmið við auðlindanýtingu.

Í öllum tillögunum, nema frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsens frá 1983, er fjallað um auðlindanýtingu og kveðið á um þau megin sjónarmið sem liggja skulu henni til grundvallar. Það athugast þó að vegna mismunandi gildissviðs tillagnanna eiga fyrirmælin um auðlindanýtingu í sumum þeirra aðeins við um auðlindir sem lýstar eru þjóðareign. Allar tillögurnar mæla fyrir um að auðlindanýting skuli þjóna hagsmunum almennings og flestar vísa til sjálfbærni sem grundvallarsjónarmiðs. Þetta á einnig við um fyrirliggjandi frumvarp, sbr. 1. mgr. b-liðar 22. gr., og gilda þessi stefnumið um alla auðlindanýtingu óháð eignarhaldi. Í nokkrum eldri tillögum er jafnframt vísað til hagsmuna komandi kynslóða, sjá frumvarp Jóhönnu Sigurðardóttur og fleiri 2009 og umhverfisákvæðið í frumvarpi stjórnlagaráðs frá 2011 og í frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2013. Þetta er ekki gert í þessu frumvarpi þar sem litið er svo á að tillitið til komandi kynslóða sé innbyggt í hugtakið sjálfbær þróun, sjá nánar kafla 4.2 að framan.

Eftirlit með auðlindanýtingu.

Allnokkrar tillögur kveða á um eftirlitsskyldu ríkisins með auðlindanýtingu eða skyldu ríkisins til að vernda auðlindirnar en vegna ólíks gildissviðs tillagnanna á sú skylda einungis við gagnvart auðlindum í þjóðareign í sumum þeirra, sjá frumvarp Jóhönnu Sigurðardóttur og fleiri, tillögu stjórnlagaráðs og frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Í fyrirliggjandi frumvarpi er í 1. mgr. b-liðar 22. gr. kveðið á um skyldu ríkisins til að hafa eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlinda náttúru Íslands en ákvæðið á sem kunnugt er við um auðlindir almennt en ekki einungis þjóðareignir.

Tengsl þjóðarinnar við auðlindirnar, hugtakið þjóðareign.

Allar tillögur að auðlindaákvæði í stjórnarskrá sem settar hafa verið fram á síðustu áratugum miða að því að marka tengsl þjóðarinnar við auðlindir landsins. Flestar nota þær hugtakið þjóðareign til að lýsa þessum tengslum en hugtakið hefur ekki sömu merkingu í öllum tillögum.

Í frumvarpi Geirs H. Haarde og Jóns Sigurðssonar frá 2007 og tillögu stjórnlaganefndar frá 2011 vísar hugtakið þjóðareign ekki til eignarhalds þjóðar heldur er það skýrt með því að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hafi mikla hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameign. Hugtakið er ekki skýrt í frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsens.

Í öllum hinum frumvörpunum er hugtakið þjóðareign notað í eignarréttarlegri merkingu, þ.e. um eign sem þjóðin á saman. Með þessu er lagt til að stofnað sé til nýs forms eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta á einnig við um fyrirbyggjandi frumvarp. Nánar má lesa um þetta að framan og í athugasemdum við 2. mgr. b-liðar 22. gr.

Eins og fyrr segir fjallar frumvarpið sem hér liggur fyrir ekki einungis um auðlindir í þjóðareign heldur einnig um auðlindir náttúru Íslands almennt. Í 1. mgr. 1. er sambandi þjóðarinnar við auðlindir almennt lýst með þeim orðum að auðlindir náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni. Þetta orðalag vísar ekki til eignarréttar eins og hugtakið þjóðareign í 2. mgr. heldur er skírskotað til þess að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur mikla hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti. Það má því segja að þau tengsl sem lýst er í 1. mgr. séu sama eðlis og þau tengsl sem lýst er í frumvarpi Geirs H. Haarde og Jóns Sigurðssonar og tillögu stjórnlaganefndar með orðinu þjóðareign.

Afmörkun þjóðareigna.

Í flestum tillögunum þar sem hugtakið þjóðareign er notað í eignarréttarlegri merkingu er mælt fyrir um að auðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu þjóðareign. Þetta má m.a. sjá í frumvarpi Jóhönnu Sigurðardóttur og fleiri, frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar. Sama leið er farin í þessu frumvarpi.

Í frumvarpi stjórnlagaráðs eru auðlindir í þjóðareign afmarkaðar með öðrum hætti því að þar er gert ráð fyrir að auðlindir sem ekki eru í einkaeign 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.

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. 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.

Í tillögu stjórnlagaráðs og í frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var farin sú leið að telja upp í auðlindaákvæðinu sjálfu ýmsar auðlindir sem myndu teljast þjóðareign. Þetta er ekki gert í fyrirbyggjandi frumvarpi enda getur slík upptalning seint orðið tæmandi. Þess í stað er útskýrt í greinargerð hvað falli undir hugtakið þjóðareign. Lögð er áhersla á að hugtakið sé opið og að það nái einnig til auðlinda sem ekki hafa verið nýttar í miklum mæli hér á landi til þessa, eins og til dæmis vindorku og sólarljóss.

Réttaráhrif þess að auðlindir og landsréttindi eru lýst þjóðareign.

Áhrif þess að auðlindir og landsréttindi eru lýst þjóðareign eru í grundvallaratriðum þau sömu samkvæmt öllum tillögnum sem á annað borð byggjast á því að þjóðareign sé sérstakt eignarform. Þannig hafa allar tillögurnar ákvæði sem miða að því að tryggja að þjóðareignir gangi ekki úr eigu þjóðarinnar. Í mörgum þeirra er þetta orðað svo að náttúruauðlindir í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi en í sumum að enginn geti fengið þjóðareignir eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota. Síðarnefnda orðalagið er notað í þessu frumvarpi. Ekki er grundvallarmunur á merkingu þessara setninga. Í frumvarpstíllögu stjórnlagaráðs og í frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar er þessu tvennu steyppt saman og mælt fyrir um að enginn geti fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei megi selja þær eða veðsetja.

Við undirbúning fyrirbyggjandi frumvarps hefur verið leitast við að hafa frumvarpstextann einfaldan og forðast endurtekningar. Fyrirmæli frumvarpsins um að enginn geti fengið þjóðareignir eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota fela í sér að ekki megi selja þjóðareignir né veðsetja þær og að ekki sé hægt að öðlast eignarrétt yfir þeim fyrir hefð. Jafnframt verða nýtingarheimildir að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar.

Forræði auðlinda og landsréttinda í þjóðareign.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er mælt fyrir um að handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fari með forræði auðlinda og landsréttinda í þjóðareign í umboði þjóðarinnar. Allmargar fyrri tillögur hafa sambærilegt ákvæði, sjá tillögu auðlindanefndar, frumvarp Jóhönnu Sigurðardóttur og fleiri, frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar. Orðalagið er þó svolítið misjafnt því að í þremur þeim fyrstnefndu eru notuð orðin forsjá, varsla og ráðstöfunarréttur, en í frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar orðin forræði og ráðstöfunarréttur. Í samræmi við stefnu þessa frumvarps, að einfalda frumvarpstextann eins og kostur er, er einungis notað orðið forræði í þessu sambandi en lítið svo á að í því felist ákvörðunarvald, svo sem til ráðstöfunar auðlindanna innan þeirra marka sem frumvarpsákvæðið setur. Rétt er að minna á að í 1. mgr. er kveðið á um eftirlitsskyldu ríkisins með auðlindanýtingu almennt.

Heimildir til nýtingar auðlinda í þjóðareign eða í eigu ríkisins skulu grundvallast á lögum.

Í flestum tillögnum er tekið fram að stjórnvöld geti veitt heimildir til nýtingar auðlinda á forræði ríkisins og eru þá jafnan tilgreind þau skilyrði sem fyrir því eru sett. Um þetta er fjallað í 3. mgr. fyrirbyggjandi frumvarpsákvæðis. Rétt er að leggja áherslu á að gildissvið málsgreinarinnar er víðara en samsvarandi ákvæða í flestum eldri tillagna. Hún tekur nefnilega ekki eingöngu til auðlinda og landsréttinda í þjóðareign heldur einnig til þess þegar slík gæði eru í eigu ríkisins, svo sem á ríkisjörðum. Sömu skilyrði eru því sett hér fyrir heimildum til nýtingar gæða í þjóðareign og í eigu ríkisins. Flestar eldri tillögur fjalla að þessu leyti aðeins um auðlindir í þjóðareign.

Oftast er tekið fram í tillögnum að veiting nýtingarheimilda skuli grundvallast á lögum en það þýðir að löggjafanum er falið að setja reglur og marka þær forsendur sem liggja skulu til grundvallar ákvörðunum stjórnvalda um veitingu heimilda til að nýta sameiginleg gæði. Þetta kemur í veg fyrir að handhafar framkvæmdarvalds geti haft fullt ákvörðunarvald um þessa hagsmuni. Sami háttur er hafður á í þessu frumvarpi. Í því er jafnframt tekið fram að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við veitingu nýtingarheimilda. Tilvísun til jafnræðis er einnig að finna í tillögu stjórnlagaráðs og frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftir-

litsnefndar en í frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar er, eins og hér er gert, áskilið að gæta skuli bæði jafnræðis og gagnsæis.

Skilyrði sem sett eru fyrir veitingu nýtingarheimilda.

Þau megin skilyrði sem flestar tillögurnar setja fyrir heimildum til nýtingar sameiginlegra auðlinda eru annars vegar að heimildirnar séu tímabundnar og hins vegar að fyrir þær sé greitt gjald, sjá tillögur auðlindanefndar og stjórnlaganefndar, frumvarp stjórnlagaráðs, frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar og fyrirbyggjandi frumvarp. Útfærsla þessa er þó með misjöfnun hætti í tillögnum.

Að því er varðar tímabindingu segir í tillögu auðlindanefndar að skilyrði sé að nýtingarheimild sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Tillaga stjórnlagaráðs og frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar kveður á um að nýtingarheimildir megi veita til tiltekins hóflegs tíma í senn. Þar er jafnframt eignarréttarfyrirvari, þ.e. að áréttað er að slíkar heimildir leiði aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum. Í tillögu stjórnlaganefndar er ekki sérstaklega nefnt að afnotaheimildir skuli vera tímabundnar en þar er sams konar eignarréttarfyrirvari og í tillögu stjórnlagaráðs. Sama er að segja um frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar þar sem segir að nýtingarheimildir leiði aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir náttúruauðlindum eða landsréttindum í þjóðareign. Í fyrirbyggjandi frumvarpi er ekki tekið fram í 3. mgr. að afnotaheimildir skuli vera tímabundnar. Ástæða þess er sú að í ákvæði 2. mgr., þar sem mælt er fyrir um að enginn geti fengið gæði í þjóðareign eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota, felst að heimildir til nýtingar þjóðareigna verða alltaf að vera annaðhvort tímabundnar eða uppsegjanlegar. Í þessu felst einnig að nýtingarheimildir geta ekki leitt til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir þessum sameiginlegu gæðum.

Ástæða er til að benda á að orðalag tillögu stjórnlagaráðs og frumvarps meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að leyfi til nýtingar megi veita til tiltekins hóflegs tíma í senn verður að skilja svo að nýtingarleyfi sem eru ótímabundin en uppsegjanleg myndu ekki samrýmast ákvæðinu. Þetta atriði skilur tillögurnar frá fyrirbyggjandi frumvarpi, sem og frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar og tillögu auðlindanefndar frá 2000.

Orðalag tillagnanna sem kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til að nýta auðlindir í þjóðareign er mismunandi. Í tillögu auðlindanefndar segir einfaldlega að heimildir til að nýta auðlindir og réttindi í þjóðareign megi veita gegn gjaldi. Stjórnlaganefnd lagði til ákvæði þar sem segir að ríkið getiheimt gjald fyrir heimildir til nýtingar auðlinda. Í tillögu stjórnlagaráðs segir að afnotaheimildir megi veita gegn fullu gjaldi en í frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var orðalaginu breytt í gegn eðlilegu gjaldi. Í frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar sagði: Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald fyrir heimildir til nýtingar náttúruauðlinda og landsréttinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign.

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 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 umsagnaradilar á að ekki væri ljóst hvað fælist í fyrir-mælum 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.

Um fjöllum um gjaldtöku fyrir afnot auðlinda í þjóðareign á undanförmum árum hefur leitt í ljós að gera þarf ráð fyrir að einhver nýting geti átt sér stað án gjaldtöku. Dæmi um það eru samfélagsleg verkefni sem rekin eru af opinberum aðilum, svo sem vatns- og hitaveitur, þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu. Hið sama gæti átt við í fleiri tilvikum, t.d. ef um tilraunaverkefni er að ræða eða ef óvissa er um arðsemi. Við þessu var brugðist í frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar með orðalaginu að jafnaði skal taka eðlilegt gjald, sem felur í sér að gjalddtaka sé meginreglan en að frá því kunni að vera undantekningar.

Frumvarpið sem hér er lagt fram víkur frá öllum fyrri tillögum sem á annað borð nefna gjalddtöku að því leyti að hún er einskorðuð við nýtingu í ábataskyni. Með því er afmarkað betur hvenær gjalddtaka á við og hún er samkvæmt tillögunni ófrávikjanleg í þeim tilvikum. Ekki eru sett sérstök fyrirmæli um fjárhæð gjalds fyrir nýtingarheimildir heldur er það lög-gjafans að ákveða hversu hátt gjaldið skuli vera þegar það er lögákveðið. Löggjafinn er þó bundinn af stefnumiði 1. mgr. um að nýting auðlinda skuli vera til hagsbóta landsmönnum öllum. Í þessu felst áskilnaður um að þegar þjóðin er eigandi gæðanna skuli hún njóta eðlilegs arðs af eign sinni. Stefnumiðið gildir einnig þegar stjórnvöldum er falið að semja um endurgjald fyrir nýtingarheimildir. Fallið er frá því að nota hugtakið „eðlilegt gjald“ vegna þess að sú hugtaksnotkun er annmörkum háð. Erfitt er að útlista hvað sé eðlilegt gjalddtaka enda kunna mismunandi málefnaleg sjónarmið að ráða gjalddökunni. Eftir stendur þá ekki annað en það sem á við um alla opinbera stjórnsýslu að hún skuli vera sanngjörn og málefnaleg og í raun óþarft að taka það fram.

5. Íslensk tunga.

5.1. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í c-lið 22. gr. frumvarpsins er fjallað um íslenska tungu. Lagt er til að nýtt ákvæði bætist við mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og verði 80. gr. hennar.

Í stjórnarskrám flestra nútímaríkja er vikið að þjóðtungu eða opinberu tungumáli ríkisins með einhverjum hætti en algengt er að slík ákvæði hafi verið fest í stjórnarskrár á síðustu áratugum. Stjórnarskrárákvæði um tungumál eru algengari í ríkjum þar sem fleiri en eitt tungumál er talað og er þá gjarnan fjallað um hvaða tungumál hafi stöðu opinbers tungumáls og um þau réttindi sem minnihlutahópar eða þjóðarbrot hafa til þess að nota sitt tungumál. Sem dæmi um þetta má nefna 1. mgr. 3. gr. stjórnarskrár Spánar. Í stjórnarskrám Danmerkur, Svíþjóðar og Noregs er ekki að finna tungumálaákvæði en mælt er fyrir um ríkistungumál og tengd réttindi í almennum lögum bæði í Svíþjóð og Noregi. Finnska stjórnarskráin inniheldur hins vegar sérstakt ákvæði um opinber tungumál ríkisins auk vísunar í réttindi þeirra sem nota táknmál.

Ísland hefur ákveðna sérstöðu að því leyti að hér býr ein þjóð með sameiginlegt tungumál. Vegna þessarar einsleitni var lengi talið sjálfsagt að íslenska væri opinbert mál á Íslandi og ekki verið talin þörf til þess að festa það í lög eða stjórnarskrá ríkisins. Íslenskt samfélag er hins vegar í stöðugri þróun, áhrif erlendra tungumála hafa aukist og samfélagið er fjölþjóðlegra en áður. Ítarefni varðandi tungumálaákvæði í stjórnarskrám annarra ríkja má finna í úttekt Bjargar Thorarensen í skýrslu stjórnlaganefndar frá árinu 2011 (1. bindi, V. þáttur, bls. 217–224).

Ísland er fámennit málsvæði og undanfarin ár hefur nokkur umræða átt sér stað um þörf fyrir að treysta undirstöður íslenskrar tungu til framtíðar, svo sem með hliðsjón af alþjóðavæðingu og hraðri tækniþróun. Ýmsar lagabreytingar og þingsályktanir hafa verið samþykktar í þessu skyni undanfarinn áratug. Árið 2005 skipaði forsætisráðherra nefnd sem var falið að ljúka endurskoðun stjórnarskrárinnar, einkum ákvæði I. og II. kafla um forseta og

framkvæmdarvald en einnig V. kafla um dómstólaskipan, og skilaði nefndin áfangaskýrslu vorið 2007. Í starfi hennar var kallað eftir tillögum frá einstaklingum, félagasamtökum og stofnunum í samfélaginu. Komu þar fram tillögur um yðmis grundvallarákvæði sem ættu heima í almennum kafla fremst í stjórnarskránni. Þar má nefna tillögu frá Íslenskri málnefnd um að mælt yrði fyrir um það í stjórnarskránni að íslenska væri ríkismál Íslands. Þá sendi Félag heyrnarlausra nefndinni ósk um að íslenskt táknmál yrði viðurkennt sem fyrsta mál heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga og tók Öryrkjabandalag Íslands undir þessa kröfu (þskj. 1293, 709. mál á 133. löggjafarþingi 2006–2007).

Þá má nefna þingsályktun um íslenska málstefnu sem samþykkt var á Alþingi 12. mars 2009 en hún byggðist á tillögum Íslenskrar málnefndar (þskj. 699, 198. mál á 136. löggjafarþingi 2008–2009). Í kjölfarið var stofnuð nefnd um lagalega stöðu íslenskrar tungu og táknmáls. Í skýrslu nefndarinnar kom fram að tryggja bæri að íslensk tunga yrði áfram það tungumál sem sameini íbúa landsins óháð uppruna, að tryggður væri réttur íslenskra ríkisborgara af erlendum uppruna og erlendra ríkisborgara sem fá hér dvalar- eða atvinnuleyfi til kennslu í íslensku svo að þeir eigi þess kost að taka fullan þátt í íslensku samfélagi á íslensku. Þá var vikið að stöðu íslensks máls á ólíkum sviðum samfélagsins og sérstök umfjöllun var um notkun ensku. Ítarleg grein var gerð fyrir íslensku táknmáli og helstu þáttum sem snerta það. Nefndin taldi að setning laga um íslenska tungu væri mjög til þess fallin að styrkja stöðu hennar á öllum sviðum samfélagsins. Í slíkum lögum ætti að undirstrika skyldur stjórnvalda til þess að vinna að varðveislu íslenskrar tungu og þróun, nothæfi hennar og aðgengi manna að málinu.

Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, nr. 61/2011, byggjast á tillögum nefndarinnar en með lögunum var staða íslenskrar tungu loks lögfest. Í lögunum er mælt fyrir um varðveislu íslenskrar tungu, þróun, nothæfi og aðgengi, og tryggt að allir landsmenn eigi kost á íslenskukennslu. Þá hafa lögin að geyma fyrirmæli um notkun íslenskrar tungu innan stjórnkerfis ríkisins, Alþingis, dómstóla og stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Í lögunum er íslenskt táknmál viðurkennt sem fyrsta mál þeirra sem það nota til tjáningar og samskipta. Þá er mælt fyrir um skyldu ríkis og sveitarfélaga til þess að tryggja að allir sem þess þurfa eigi kost á þjónustu á íslensku táknmáli. Samkvæmt lögunum bera stjórnvöld ábyrgð á því að varðveita íslenskt táknmál, þróa það og stuðla að notkun þess. Í lögunum er kveðið á um að íslenskt táknmál sé jafnréttthátt íslensku sem tjáningarform í samskiptum manna í milli og óheimilt sé að mismuna mönnum eftir því hvort málið þeir nota.

Með breytingum á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 84/2011, var samþykkt ákvæði um íslensku sem þingmál. Þá var samþykkt nýtt ákvæði um málstefnu í 26. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, um að forsætisráðherra móti Stjórnarráðinu málstefnu í samráði við Íslenska málnefnd og eftir atvikum málnefnd um íslenskt táknmál. Ákvæði sama efnis er í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011.

Á þjóðfundum um stjórnarskrá Íslands sem haldinn var árið 2010 var lögð áhersla á að staðinn yrði vörður um sameiginleg þjóðareinkenni Íslendinga, þar á meðal tungumálið. Niðurstaða þjóðfundarins var að vernda bæri og efla íslenska tungu sem þjóðtungu, að standa ætti vörð um hana í ræðu og riti og tryggja þyrfti sérstaklega stöðu íslenskrar tungu í skólum landsins. Stjórnlaganefnd fjallaði áfram um tillögur fundarins en í skýrslu nefndarinnar, sem kom út árið 2011, er greinargóð úttekt á stöðu íslenskrar tungu samkvæmt stjórnarskrá og lögum. Úttektina gerði Björg Thorarensen, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, en hún fjallar m.a. um söguleg atriði og fyrri tillögur til að styrkja íslenska tungu, og einnig um það hvernig slík ákvæði koma fram í stjórnarskrám annarra ríkja og í hvaða tilgangi þau hafa verið sett.

Í kjölfar ógildingar kosninga til stjórnlagabings skipaði Alþingi ráðgefandi stjórnlagaráð. Ráðinu var falið að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá í formi frumvarps til stjórnarskipunarlaganna. Stjórnlagaráð afhenti forseta Alþingis frumvarp að nýrri stjórnarskrá 29. júlí 2011 og hlaut það ítarlega meðferð hjá þinginu næstu misseri. Í frumvarpinu var ekki að finna ákvæði um íslenska tungu en í 1. mgr. aðfaraorða frumvarpsins var þó vísað í sameiginlega ábyrgð þeirra sem byggja Ísland á „arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu“.

Haustið 2012 lagði meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis fram frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (þskj. 510, 415. mál á 141. löggjafarþingi 2012–2013). Í upphafi innihélt frumvarpið ekki ákvæði um íslenska tungu en við meðferð þess var slíku ákvæði bætt við. Tillaga þess efnis kom fram í umsögn allsherjar- og menntamálanefndar um frumvarpið þar sem bent var á að breytingin væri í samræmi við aðfaraorð og vilja þjóðfundar sem taldi að íslensk tunga fæli í sér verðmæti fyrir Íslendinga sem bæri að vernda og efla.

Um þetta er einnig fjallað í nefndarátliti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þar sem segir að fyrir nefndinni hafi komið fram sjónarmið um að æskilegt væri að í stjórnarskrá yrði ákvæði um að íslenska væri tungumál lýðveldisins Íslands. „Slíkt ákvæði mundi styrkja stöðu tungunnar, undirstrika mikilvægi hennar og styðja við aðgerðir stjórnvalda til að efla og varðveita íslenska tungu,“ segir þar. Þá lagði meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar fram breytingartillögu þess efnis að við frumvarpið bættist ný grein, svohljóðandi: „Íslenska er þjóðtunga á Íslandi og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.“ Frumvarpið náði ekki fram að ganga en í því frumvarpi sem nú er lagt fram er stuðst við ofangreindar tillögur meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar (sbr. þskj. 1111 og 1112, 415. mál á 141. löggjafarþingi 2012–2013).

Vorið 2014 samþykkti Alþingi þingsályktun um aðgerðaáætlun um notkun íslensku í stafrænni upplýsingatækni (þskj. 504, 268. mál á 143. löggjafarþingi 2013–2014). Þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi var samþykkt 7. júní 2019 en ályktunin inniheldur aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2021 (þskj. 631, 443. mál á 149. löggjafarþingi 2018–2019). Haustið 2016 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra stýrihóp til að hafa umsjón með kortlagningu á máltækni, stefnumörkun og vali á tæknilegri útfærslu fyrir íslensku. Í tilkynningu um stofnun stýrihópsins segir: „Vaxandi áhrif tölvutækni á daglegt líf munu á næstu árum krefjast aðgerða af hálfu stjórnvalda til að tryggja að íslenskan verði gjaldgeng í samskiptum sem byggja á tölvu- og fjarskiptatækni. Það er mat þeirra sem best til þekkja að íslenskunni stafi hætta af þessari þróun verði ekkert að gert. Jafnframt felast í því mikil tækifæri fyrir íslenskt samfélag ef hægt er að nota tungumálið til fulls í samskiptum við snjalltæki ýmiss konar.“ Í júní 2017 skilaði hópurinn skýrslu eða máltækniáætlun fyrir stjórnvöld fyrir árin 2018–2022.

Fyrirnefndar aðgerðir endurspeglar metnað og vilja, bæði af hálfu stjórnvalda og Alþingis, til þess að styðja við íslenska tungu og tryggja varðveislu og notagildi hennar til framtíðar. Frumvarp þetta veitir slíkum aðgerðum styrkari stoð og felur þar að auki í sér mikilvæga markmiðssetningu um framtíð íslensks máls.

5.2. Meginefni ákvæðisins.

Frumvarpið fjallar um stöðu íslenskrar tungu sem ríkismáls á Íslandi en með ríkismáli er átt við viðurkennt opinbert mál íslenska ríkisins. Íslenska er einnig þjóðtunga Íslendinga eða sameiginlegt mál þjóðarinnar. Í einhverjum af fyrri tillögum að stjórnarskrarákvæði um íslenska tungu var notast við þjóðtunguhugtakið, t.d. í frumvarpi því sem stjórnskipunar- og

eftirlitsnefnd Alþingis lagði fram á 141. löggjafarþingi (þskj. 1111 og 1112, 415. mál á 141. löggjafarþingi 2012–2013). Í því frumvarpi sem nú er lagt fram þykir hins vegar réttara að notast við hugtakið ríkismál, m.a. vegna þess að við greinina hefur bæst ný málsgrein um íslenskt táknmál, sem er móðurmál þeirra Íslendinga sem reiða sig á það til tjáningar og samskipta. Einnig vegna þess að hér á landi eru minnihlutahópar sem hafa önnur móðurmál en íslensku eða eru tvítyngdir.

Með frumvarpinu er lögð skylda á ríkisvaldið til þess að styðja og vernda íslenska tungu. Í því felst m.a. það að löggjafinn grípi til lagasetningar ef þess er þörf til að tryggja vernd íslensks máls auk þess sem ákvæðið veitir stöð aðgerðum stjórnvalda sem ætlað er að efla og varðveita íslenska tungu, svo sem á sviði rannsókna og tækni, svo að tryggja megi notagildi hennar til framtíðar.

Í frumvarpinu er fjallað um íslenskt táknmál sem tungumál þeirra sem reiða sig á það til tjáningar og samskipta. Með ákvæðinu er íslensku táknmáli gert jafnhátt undir höfði í samskiptum og íslenskri tungu. Kveðið er á um skyldu ríkisvaldsins til þess að styðja það og vernda. Með ákvæðinu er lögð áhersla á rétt heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga til þess að nota móðurmál sitt auk þess sem aðgerðum stjórnvalda og löggjafa í þágu íslensks táknmáls er tryggður traustur grundvöllur.

5.3. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið vekur ekki spurningar er varða alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

5.4. Samráð.

Áform um stjórnarskrárbreytinguna voru birt ásamt frummati á áhrifum í samráðsgátt stjórnvalda hinn 11. maí 2020, sbr. mál nr. 98/2020. Frestur til athugasemda var veittur til 25. maí sama ár. Umsagnir bárust frá Kristjáni Guðmundi Arngrímssyni, Þorvaldi Gylfasyni, Íslenskri málnefnd, Daða Áslaugarsyni, Félagi heyrnarlausra og Samskiptamiðstöð heyrnarlausra.

Í umsögn Kristjáns Guðmundar Arngrímssonar frá 14. maí 2020 er lagt til að orðalagi frumvarpsins verði breytt með þeim hætti að talað verði frekar um „opinbert mál“ í stað orðsins „ríkismál“ þar sem orðliðurinn *ríkis-* gæti farið fyrir brjóstið á mörgum.

Í umsögn Þorvaldar Gylfasonar frá 18. maí 2020 er komið á framfæri gagnrýni á vinnu stjórnvalda að endurskoðun stjórnarskrárinnar og bent á að tillaga frumvarpsins sé óþörf enda bæti hún engu efnislega við frumvarp stjórnlagaráðs. Í því sambandi er bent á að í tillögum stjórnlagaráðs hafi verið fjallað um íslenska tungu í aðfaraorðum. Með þeim hætti hafi verið talið óþarfi að hafa sérstakt ákvæði um íslenska tungu.

Íslensk málnefnd styður tillögu frumvarpsins eindregið í umsögn sinni frá 20. maí 2020 og telur að hún veiti frekari grundvöll fyrir lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn- máls. Í því sambandi er bent á að tillaga frumvarpsins sé mikilvægur stuðningur við allt starf málnefndarinnar og annarra sem vinna við að tryggja og bæta stöðu íslenskrar tungu.

Af umsögn Daða Áslaugarsonar frá 24. maí 2020 verður ráðið að hann setji sig almennt á móti þeim tillögum sem fram koma í frumvarpinu.

Félag heyrnarlausra fagnar frumvarpinu í umsögn sinni frá 25. maí 2020 en tekur fram að í heiti frumvarpsins sé íslenskrar tungu einungis getið. Félagið bendir á að í lögum nr. 61/2011, um íslenska tungu og íslenskt táknmál, séu tungumálin bæði tekin fram og því vilji félagið áréttta mikilvægi þess að hafa bæði tungumálin í heiti skjalsins. Þá er bent á að í greinargerðinni með frumvarpsdrögum komi fram að „með ákvæðinu [sé] lögð áhersla á rétt heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga til þess að nota móðurmál sitt

[...]“ Í umsögninni er lagt til að þessu verði breytt á eftirfarandi hátt: „Með ákvæðinu er lögð áhersla á rétt þeirra sem reiða sig á íslenskt táknmál til tjáningar og samskipta til þess að nota íslenska táknmálið [...]“ Með þessu verði betur tryggður réttur barna foreldra sem reiða sig á íslenskt táknmál til tjáningar og samskipta og foreldra þeirra barna sem reiða sig á íslenskt táknmál til tjáninga og samskipta.

Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra fagnar því í umsögn frá 25. maí 2020 að íslenskt táknmál hljóti sess í stjórnarskránni. Í umsögninni kemur fram að samskiptamiðstöðin telji athugasemjulegt að í frumvarpinu sé gerður greinarmunur á þörfinni fyrir annað málið en ekki hitt. Sögnin „þurfa“ í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins beri merki þess að íslenskt táknmál sé neyðarúrræði þeirra sem ekki geti notað íslensku til tjáningar og samskipta vegna heyrnarskerðingar. Bent er á að tæplega 2.000 manns á Íslandi líti á táknmál sem fyrsta eða annað mál sitt. Í umsögninni kemur fram að með því að notast við sögnina „þurfa“ sé opnað á þá túlkun að þeir einir sem ekki geti nýtt sér íslenskt talmál þurfi að nýta sér íslenskt táknmál sem neyðarúrræði. Þessi staða geri málin sannarlega ekki jafnréttá, eins og lög nr. 61/2011 gera ráð fyrir, og dragi úr menningarlegu mikilvægi eina hefðbundna minnihlutamálsins á Íslandi fyrir samfélagið allt.

5.5. Mat á áhrifum.

Frumvarpsgreinin felur í sér mikilvæga markmiðssetningu fyrir stjórnvöld og löggjafann. Verði frumvarpið samþykkt er vandséð að nokkur neikvæð áhrif geti fylgt, enda eru, eins og áður hefur komið fram, þegar í gildi ýmis almenn lög sem snúa að íslenskri tungu og íslensku táknmáli sem endurspeglar markmið þessa frumvarps. Ákvæðið myndi fyrst og fremst gagnast við almenna stefnumörkun stjórnvalda, ákvarðanatöku og reglusetningu, einnig við túlkun réttarheimilda og frekari lagasetningu er varðar íslenska tungu og íslenskt táknmál. Félag heyrnarlausra hefur lýst því að þrátt fyrir gildandi ákvæði laga um stöðu íslensks táknmáls verði notendur táknmáls enn fyrir mismunun og takmörkunum á réttindum. Félagið hefur því kallað sérstaklega eftir að samþykkt verði stjórnarskrárákvæði um stöðu íslensks táknmáls svo að tryggja megi betur réttindi heyrnarlausra, heyrnarskertra og dauflindra Íslendinga. Verði frumvarpið samþykkt og ákvæði um íslenskt táknmál fest í stjórnarskrá má ætla að réttarstaða þeirra sem reiða sig á táknmál til tjáningar og samskipta verði betur tryggð.

Rétt er að taka fram að frumvarpsgreinin dregur ekki úr réttindum minnihlutahópa eða þeirra sem hafa annað móðurmál en íslensku til þess að nota tungumál sitt. Íslenskt samfélag er nokkuð fjölþjóðlegt og hefur fjöldi innflytjenda á Íslandi aukist undanfarin ár en árið 2018 voru þeir samkvæmt Hagstofu Íslands 12,6% íbúa landsins. Réttur minnihlutahópa til þess að nota tungumál sitt er hluti af mikilvægum mannréttindum þeirra, enda er fjallað um hann í 27. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Auk þess felur 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu í sér bann við mismunun og tryggir réttindi manna óháð tungu þeirra, þjóðerni eða tengslum við þjóðernisminnihluta.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru gerðar tillögur um breytingar á orðalagi 2. og 3. málsl. 2. gr. stjórnarskrárinnar til samræmis við gildandi rétt og þróun stjórnskipunarinnar. Í samræmi við þá efnisafmörkun og forsendur frumvarpsins sem um ræðir í greinargerð er hins vegar ekki gerð tillaga um breytingu á 1. másl. sem kveður á um handhafa löggjafarvalds.

Breið samstaða sýnist vera um að í 2. gr. séu ráðherrar taldir upp meðal æðstu handhafa framkvæmdarvalds, sbr. einkum 2. gr. frumvarps stjórnlagaráðs (2011) og 2. gr. í dæmum stjórnlaganefndar (2011) að nýrri stjórnarskrá. Er slík breyting einnig í samræmi við 11., 13., 14., 16., 18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar og þá meginreglu stjórnskipunarinnar að valdi forseta til stjórnarathafna verði ekki beitt nema fyrir atbeina ráðherra sem tekur ábyrgð á hlutað-eigandi athöfn.

Frumvarp stjórnlagaráðs og dæmi stjórnlaganefndar voru einnig samhljóma um þá tillögu að í 3. málsl. greinarinnar yrði berum orðum vísað til Hæstaréttar Íslands og stjórnskipuleg staða réttarins sem æðsta dómstóls þjóðarinnar þannig styrkt. Hið sama á við um þá breytingu í málsliðnum að nefna *aðra dómstóla* í stað *dómenda*, en núgildandi orðalag vísar óbeint til þess tíma er handhafar framkvæmdarvalds (sýslumenn og fógetar) fóru einnig með dómsvald og er því úrelt. Með þessari breytingu er með engum hætti dregið úr stjórnskipulegri vernd dómara eða sjálfstæði þeirra í störfum, sbr. nánari fyrirmæli V. kafla stjórnarskrárinnar sem falla utan efnismarka frumvarpsins.

Um 2. gr.

Í þessari grein er gerð tillaga um nokkrar breytingar á 5. gr. stjórnarskrárinnar um forsetakosningar. Þar ber fyrst að nefna að lagt er til að breytt verði því fyrirkomulagi að forseti sé kosinn með einfaldri meirihlutakosningu. Í fyrrnefndri rökræðukönnun komu fram ákveðnar áhyggjur af núverandi fyrirkomulagi og þeirri áhættu sem fælist í því að þegar framboðum fjölgar frá því sem verið hefur lengst af á lýðveldistímanum verði mögulegt að sigur geti unnist í forsetakosningum með mjög lágu hlutfalli atkvæða. Niðurstöður rökræðukönnunarinnar benda til þess að stuðningur við breytingar á núverandi kerfi aukist með upplýstri umræðu (65% voru í upphafi hlynnt óbreyttu kerfi, 56% voru hlynnt óbreyttu kerfi fyrir umræðufund en 40% eftir umræðurnar). Í könnuninni jókst fylgi við svonefnda raðaða kosningu (úr 38% fyrir umræður en 56% eftir umræðurnar) en meirihlutakerfi í tveimur umferðum hafði þó mest fylgi að loknum umræðum (61%). Í nokkrum umsögnum sem bárust í samráðsgátt kom einnig fram stuðningur við raðaða kosningu. Ekki var afgerandi stuðningur við breytingu á aldurskilyrði forsetaframbjóðenda í rökræðukönnuninni (fyrir umræður voru 65% hlynnt óbreyttu aldurskilyrði en 53% eftir umræðurnar) en þetta atriði kom lítt eða ekki til umfjöllunar í umsögnum í samráðsgátt. Í einni umsögn var þó gagnrýnt að aldurskilyrði miðaðist við fæðingardag en ekki fæðingarár forsetaefnis.

Ljóst er að núverandi fyrirkomulag forsetakosninga tryggir hvorki að forseti sé kjörinn með meiri hluta atkvæða né með tilteknu lágmarkshlutfalli atkvæða kosningarbærra manna. Hins vegar vitnar reynslan á lýðveldistímanum um að þjóðinni hafi hingað til tekist að „fylkja sér þannig um forsetaefni að atkvæði dreifist eigi úr hófi fram“ (nefndarálit sameinaðra stjórnarskrárnefnda, Alpt. 1944, A-deild, þskj. 71, bls. 165). Nýir forsetar hafi í framhaldinu áunnið sér traust þjóðarinnar í stað þess að geta gengið út frá því þegar eftir kosningar. Er þá einkum horft til þess að aldrei hefur komið til þess að sitjandi forseti nái ekki endurkjöri þegar hann hefur boðið sig fram að nýju. Fyrrgreind rökræðukönnun og umsagnir úr samráðsgátt vitna einnig um að almenningur sé vel meðvitaður um þá áhættu að atkvæði dreifist úr hófi og forseti gæti þá verið kjörinn með litlum hluta atkvæða.

Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að mælt verði fyrir um það í stjórnarskránni að forseti verði kjörinn með svonefndri forgangsröðunaraðferð, en aðferðin hefur einnig verið nefnd persónuleg hlutfallskosning eða yfirfæranlegt atkvæði (e. *ranked choice voting*, sjá einnig hugtakið *single transferable vote* sem á þó betur við þegar fleiri en einn frambjóðandi getur náð kjöri, líkt og við kosningar til stjórnlagabings árið 2011, sjá nánar síðar). Aðferðin

felur það í sér að í stað þess að geta einungis merkt við einn frambjóðanda á kjörseðlinum hafi kjósendur jafnframt val um að forgangsraða frambjóðendum í númeraröð. Ef enginn frambjóðandi nær meiri hluta, þ.e. helmingi gildra kjörseðla og einum betur, 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. Forgangsroðunaraðferðin tryggir þannig að enginn teljist réttkjörinn forseti gegn vilja meiri hluta kjósenda. Miðað er við að sett verði ítarlegri ákvæði um framkvæmd forsetakjörs í almennum lögum, þar á meðal um það hvernig kjörseðill skal úr garði gerður, hvernig talning atkvæða fer fram og hvernig skorið skuli úr álitamálum sem upp geta komið.

Við samningu frumvarpsins var m.a. horft til írsku stjórnarskrárinnar frá 1937 en samkvæmt 12. gr. hennar skal forseti kjörinn með leynilegri hlutfallskosningu með forgangsroðunaraðferð (*e. by secret ballot and on the system of proportional representation by means of the single transferable vote*). Hefur forsetakjör farið fram með þessari aðferð þar í landi frá setningu stjórnarskrárinnar en kveðið er nánar á um framkvæmd kosninganna í almennum lögum (*Presidential Election Act*, gildandi lög frá 1993). Þá er rétt að nefna að kosningar til stjórnlagabings árið 2011 fóru fram með forgangsroðunaraðferð. Samkvæmt lögum nr. 90/2010, um stjórnlagabing, var miðað við að kjósendur veldu frambjóðendur í forgangsroð, þ.e. 1. val, 2. val o.s.frv. Atkvæði voru talin þannig að þegar frambjóðandi hlaut nægan fjölda atkvæða til að ná kjöri voru umframatkvæði hans flutt til þeirra frambjóðenda sem kjósendur hans völdu næsta í forgangsroð á seðlinum. Þá var gert ráð fyrir því að ef enginn frambjóðandi hlyti nægan fjölda atkvæða til að ná kjöri yrðu atkvæði þess sem hefði lægstu atkvæðatöluna færð til þeirra frambjóðenda sem næstir voru nefndir í forgangsroð á kjörseðlunum. Svo sem kunnugt er ógilti Hæstiréttur Íslands kosningu til stjórnlagabings með ákvörðun 25. janúar 2011 með vísan til fimm annmarka á framkvæmd hennar. Enginn þeirra varðaði forgangsroðunaraðferðina sem beitt var.

Samhliða breytingum á forsetakjöri er lagt til að gerð verði krafa um aukinn fjölda meðmælanda, að nokkru samkvæmt hugmyndum stjórnlaganefndar (2011), en einnig í samræmi við það viðhorf sem birtist í rökræðukönnuninni að almennt eigi að gera auknar kröfur til þess að menn geti boðið sig fram til forseta. Virðist því sú skoðun í minni hluta að breyting í þessa átt dragi um of úr möguleikum manna til að gefa kost á sér en hún kom þó fram í nokkrum umsögnum í samráðsgátt. Til grundvallar þessari breytingu liggur einnig sú fjölgun kosningarbærra manna sem orðið hefur frá lýðveldisstofnun samfara fólksfjölgun og rýmkun kosningarréttar, þ.e. úr u.þ.b. 75.000 kjósendum árið 1944 í ríflega 250.000 árið 2020. Sýnist rökrétt að forsetaframbjóðendur njóti stuðnings nokkuð sambærilegs hlutfalls kjósenda og miðað var við í upphafi en eftir sem áður verði kröfum í þessu efni stillt í hof.

Svo sem áður segir var fjöldi kjósenda á kjörskrá tæplega 75.000 árið 1944 og svaraði því lágmarksfjöldi meðmælanda (1.500) til u.þ.b. 2% kjósenda, en hámarksfjöldi (3.000) til 4%. Rétt þykir að miða við að forsetaefni hafi meðmæli ekki lægra hlutfalls kjósenda og við setningu stjórnarskrárinnar 1944 og taki nákvæmur fjöldi lágmarks- og hámarksfjölda meðmælanda framvegis breytingum til samræmis við fjölgun kjósenda. Gert er ráð fyrir því að nákvæmur fjöldi meðmælanda svo og hugsanleg skipting fjölda þeirra milli kjördæma sé tilkynnt með auglýsingu forsætisráðherra, svo sem tíðkast hefur samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, og sé þá miðað við bestu fáanlegu upplýsingar um fjölda kosningarbærra manna.

Hugtakið landsfjórðungur er hvergi skýrt í almennum lögum og á sér fyrst og fremst sögulega skírskotun. Þótt í fáeinum umsögnum í samráðsgátt hafi komið fram áhugi á því að stjórnarskráin hafi áfram að geyma tilvísun til hinna fornu fjórðunga verður engu að síður að

horfast í augu við þá staðreynd að erfiðleikum er bundið í framkvæmd að slá því föstu hversu mikinn fjölda meðmælenda hver og einn frambjóðandi þurfi að hafa í hverjum og einum fjórðungi svo og að staðreyna hvort þessum fjölda hafi verið náð í einstökum tilfellum, sbr. nú til hliðsjónar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945. Í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar (2011) er lagt til að í stað tilvísunar til landsfjórðunga í 2. mgr. 5. gr. komi „kjördæmi“. Áréttað er að sem fyrr er hér aðeins um að ræða heimild til að áskilja með lögum að forsetaframbjóðandi njóti fyrir fram ákveðins stuðnings í hverju og einu kjördæmi og gæti lögjafinn markað aðra stefnu um þetta atriði með lagasetningu, sbr. fyrrnefnd lög nr. 36/1945.

Um 3. gr.

Með greininni er í fyrsta lagi lögð til sú breyting á 6. gr. stjórnarskrárinnar að forsetakosningar verði haldnar í maí eða júní í stað júní eða júlí og að kjörtímabil forseta hefjist 1. júlí í stað 1. ágúst. Grundvallast tillagan að þessu leyti fyrst og fremst á því að sumarleyfi tíðkast í júlí og því heppilegra að kjöri og embættistöku nýs forseta sé þá lokið.

Í annan stað er lagt til að kjörtímabil forseta verði lengt um tvö ár og verði því alls sex ár. Sýnist lenging á kjörtímabili forseta eðlileg í ljósi þess að allir forsetar Lýðveldisins hafa setið lengur en eitt kjörtímabil. Er þá einnig horft til þess að alloft hefur verið sjálfkjörið í embætti forseta vegna þess að enginn hefur boðið sig fram gegn sitjandi forseta eða þá að sitjandi forseti hefur sigræð með miklum yfirburðum.

Í þriðja lagi er lagt til að forseti sitji ekki lengur en tvö kjörtímabil samfellt, eða alls 12 ár. Slík takmörkun er algeng í ríkjum með lýðveldisstjórnarform. Í nokkrum umsögnum sem bárust í samráðsgátt var lýst stuðningi við ráðagerð frumvarpsins um takmörkun á fjölda kjörtímabila forseta, en í fáeinum umsögnum komu þó fram efasemdir um að breytinga væri þörf að þessu leyti svo og að því er varðaði lengingu á kjörtímabili forseta. Í áður nefndri rökræðukönnun reyndust 62% hlynt því að takmarka embættistíma forseta við tiltekinn fjölda kjörtímabila. Við upphaf rökræðukönnunar voru 70% þátttakenda á þessari skoðun og ekki varð mikil breyting á því á umræðufundinum í nóvember 2019. Ekki var spurt um fjölda kjörtímabila fyrir og eftir fundinn en í umræðum virðast sjónir þátttakenda einkum beinast að tveimur til þremur kjörtímabilum, þ.e. átta til tólf árum. Svipað viðhorf kom fram í áliti Fenejjanefndarinnar sem taldi 12 ár eðlilegan hámarkstíma. Tekur frumvarpið mið af þessum niðurstöðum.

Um 4. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á 7. gr. stjórnarskrárinnar. Greinin tekur mið af þeim breytingum sem lagðar eru til í 3. gr. frumvarpsins, sbr. 6. gr. stjórnarskrárinnar, og þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Í þessari grein er gerð tillaga um breytingu á 1. másl. 1. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar. Núverandi orðalag ákvæðisins verður rakið til breytinga á stjórnarskránni árið 1915 um hin sérstaklegu málefni Íslands og 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem mælt var fyrir um að konungur væri „ábyrgðarlaus og friðhelgur“, en sú yfirlýsing átti sér fyrirmynd í dönsku stjórnarskránni allt frá setningu þeirrar fyrstu árið 1849. Með lýðveldisstjórnarskránni árið 1944 var miðað við að ábyrgðarleysi forseta samkvæmt greininni væri takmarkað við athafnir hans í embætti, á þeirri forsendu að slíkar athafnir væru ávallt að tillögu og á ábyrgð ráðherra. Hins vegar var talið ástæðulaust að forseti væri ábyrgðarlaus ef svo ólíklega vildi til

að hann gerði sig sekan um refsiverðan verknað utan embættis síns. Í reynd var alger friðhelgi þjóðhöfðingja Íslands því afnumin með setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar.

Um það sýnist víðtæk samstaða 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 er ekki hægt að útiloka að forseti kunni að gerast brotlegur við refsilög eða baka sér skaðabótaskyldu vegna stjórnarathafnar sem ekki grundvallast á tillögu ráðherra og ráðherra ber þar af leiðandi ekki ábyrgð á skv. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Því þykir ástæða til að taka af tvímæli um að ábyrgðarleysi forseta einskorðist við málefni sem ráðherra hefur undirritað og borið undir forseta samkvæmt 18. gr. stjórnarskrárinnar og hann staðfest samkvæmt 19. gr. hennar. Samkvæmt þessu verður forseta hvorki refsað né hann dæmdur skaðabótaskyldur sem samverka eða hlutdeildarmaður ráðherra fyrir að staðfesta tillögu hans, svo sem raunar var miðað við þegar frumvarp til lýðveldisstjórnarskrárinnar var samið á sínum tíma. Um ábyrgð forseta að öðru leyti færi hins vegar eftir almennum reglum, sbr. m.a. X. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um landráð.

Þótt telja verði afar ólíklegt að reyni á téða ábyrgð forseta er hér um að ræða breytingu með það táknræna gildi að forseti lýðveldisins verði ekki lengur alfarið undanþeginn lagalegri ábyrgð vegna hvers kyns embættisathafna sinna, þ.e. þeirra sem hann kynni hugsanlega að verða uppvís að án atbeina ráðherra. Frá lagalegu sjónarmiði felst allt að einu í tillögunni sú rýmkun á lagalegri ábyrgð forseta að stjórnarathafnir, þ.e. þegar hann hefur ekki stuðst við tillögu ráðherra, geti skapað honum refsíábyrgð (og skaðabótaábyrgð) samkvæmt almennum reglum.

Ekki þykir ástæða til að haggja við því fyrirkomulagi 2. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar að forseti verði aðeins sóttur til refsingar með samþykki Alþingis enda sé nauðsynlegt að „firra forseta óþarfri áreitni“ líkt og fram kemur í skýringum við 11. gr. þess frumvarps sem varð að núgildandi stjórnarskrá. Þá þykja ekki efni til að leggja til breytingar á ákvæðum 3. og 4. mgr. 11. gr. viðvíkjandi lausn forseta frá embætti að kröfu Alþingis en á þessi ákvæði hefur ekki reynt á lýðveldistímanum.

Um 6. gr.

Með greininni er lagt til að 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar verði breytt á þá leið að í stað þess að nefna „Ráðuneytið“, sem er úrelt og vísar einkum til heimastjórnartímans (1904–1918), verði vísað til „Stjórnarráðs Íslands“. Orðalagið er hið sama og í 2. mgr. 2. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og er ekki ætlað að koma í veg fyrir að einstök ráðuneyti eða undirstofnanir þeirra reki starfsstöðvar á landsbyggðinni samkvæmt almennum lögum og stjórnvaldsákvörðunum hverju sinni. Í samræmi við áðurlýstar almennar forsendur frumvarpsins er hins vegar ekki gerð tillaga um breytingu á 1. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 7. gr.

Samkvæmt skýrslu vinnuhóps sem forsætisnefnd Alþingis fól að fara yfir lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga væri þörf (2009) er nauðsynlegt að skerpa á orðalagi ákvæða laga um ráðherraábyrgð með tilliti til aukinnar áherslu dómstóla á skýrleika refsheimilda, taka til skoðunar hvort setja eigi sérstakt refsíákvæði um brot ráðherra á upplýsingaskyldu gagnvart Alþingi og skýra nánar að hve miklu leyti ákvæðum almennra hegningarlaga um almenn refsiskilyrði verði beitt um brot gegn lögum um ráðherraábyrgð. Forsætisráðherra fól Ragnhildi Helgadóttur, prófessor, í mars 2020 að endurskoða reglur um ráðherraábyrgð í samráði við sérfræðinga í forsætisráðuneyt-

inu og dómsmálaráðuneytinu. Hefur sú vinna lotið bæði að endurbótum sem gera mætti óháð stjórnarskrárbreytingum og lagabreytingum sem gætu fylgt í kjölfar þess að frumvarp þetta yrði samþykkt.

Í áður nefndri rökræðukönnun komu fram áhyggjur af hugsanlegri misbeitingu ákærvalds Alþingis gagnvart ráðherra, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar (fyrir umræður töldu 70% að hætta væri á slíku, en 79% eftir umræður). Að því er varðar landsdóm voru í upphafi fundar 60% þátttakenda á móti því að leggja hann niður en aðeins 32% voru á þeirri skoðun í lok fundar. Sú skoðun var afgerandi að markmið hvers kyns breytinga hlyti að vera að tryggja að málaferli gagnvart ráðherra væru málefnaleg og sanngjörn. Sambærileg skoðun var einnig áberandi í þeim umsögnum í samráðsgátt sem fjölluðu um ráðherraábyrgð. Fellur afstaða almennings þannig saman við meginniðurstöðu áður nefnds vinnuhóps sérfræðinga á vegum Alþingis. Hins vegar sýndi rökræðukönnunin að þátttakendur áttuðu sig vel á því að engin augljós lausn blasir við og fellur það viðhorf raunar einnig að niðurstöðum vinnuhópsins svo og þeim umsögnum sem bárust í samráðsgátt um þetta efni. Svo sem áður greinir var ein af ábendingum Fenejjanefndarinnar sú að frumvarpið gerði ráð fyrir of miklu framsali valds til Alþingis og æskilegt væri að stjórnarskráin kvæði skýrar á um ráðherraábyrgð og meðferð mála gegn ráðherra. Með þessari grein frumvarpsins er þar af leiðandi lagt til að ákærvald vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra verði afnumið og ákvörðun um þetta atriði verði þess í stað hjá ríkissaksóknara. Er hér um að ræða breytingu frá drögum að frumvarpinu sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda í júní 2020. Athugast í því sambandi að frumvarpið gerir ráð fyrir því að ríkissaksóknari njóti sambærilegrar stjórnskipulegrar verndar í starfi og dómara og ber honum því að fara einungis eftir lögnum í störfum sínum. Með þessari breytingu yrði þar af leiðandi komið í veg fyrir, eins og kostur er, að pólitísk sjónarmið ráði við ákvörðun um útgáfu ákæru gegn ráðherra.

Hafa ber í huga að án tillits til þessarar breytingar hefur Alþingi áfram víðtækar heimildir til eftirlits með störfum ráðherra, svo og ýmis úrræði til að bregðast við ætluðum brotum þeirra, m.a. á vegum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þingsins eða með stofnun sjálfstæðra rannsóknarnefnda. Sýnir reynslan og að það eru þessar heimildir fremur en ákærvald þingsins sem gegna lykilhlutverki í aðhaldi og eftirliti þingsins með framkvæmdarvaldinu. Með frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir því að skýr skil verði eftirleiðis á milli hins þinglega eftirlits með ráðherra annars vegar og refsigæslu hins vegar. Af nýjum 3. málsl. greinarinnar leiðir að í lögum ber ekki aðeins að kveða á um inntak ráðherraábyrgðar, svo sem verið hefur (sbr. lög nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð), heldur einnig rannsókn og meðferð mála fyrir dómi. Er þá gengið út frá því að við lagasetningu séu grundvallarréttindi tryggð, sbr. einkum fyrirmæli 69. gr. stjórnarskrárinnar um lögbundnar refsheimildir og 70. gr. um réttláta málsmeðferð.

Í annan stað er gert ráð fyrir því að Alþingi taki afstöðu til þess með lagasetningu 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. Er þá horft til þess að landsdómur byggðist upphaflega á þeim rökum að þingið hefði ákveðin áhrif á skipan þess dómstóls sem fjallaði um lagalega ábyrgð ráðherra. Þótt þau rök horfi á annan veg í ljósi tilkomu og þróunar þingræðis er talið eðlilegast að Alþingi taki sjálft afstöðu til þess hvort rétt sé að halda í landsdóm sem sérdómstól og hvernig skipan hans skuli þá hagað. Ef ákveðið verður að viðhalda landsdómi þarf þó að gæta að sambandi slíks sérdómstóls við Hæstarétt Íslands sem ædsta dómstóls þjóðarinnar, sbr. 1. gr. frumvarpsins, auk þess sem slík skipan þarf að fullnægja kröfum stjórnarskrárinnar, einkum 59., 61. og 70. gr.

Um 8. gr.

Með þessari grein frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á 15. gr. stjórnarskrárinnar að lögfestar verði gildandi reglur um myndun ríkisstjórna og einnig að þingræðisregla íslensks réttar komi í því sambandi fram berum orðum. Um þetta efni var ekki fjallað sérstaklega í rökræðukönnuninni 2019 en líta verður svo á að þær óskráðu grunnreglur, sem hér er lagt til að verði lögfestar, séu óumdeildar.

Lagt er til að í 1. másl. 1. mgr. greinarinnar verði kveðið á um að forseti ákveði, án tillögu ráðherra, hverjum hann felur að mynda „ríkisstjórn“ en þetta grundvallarhugtak stjórnskipunarinnar kemur ekki fram í gildandi stjórnarskrá. Í þessari tillögu felst að ríkisstjórnin fái þar með stjórnskipulega stöðu sem ein af grunnstofnunum lýðveldisins. Hugtakið ríkisstjórn þarfnast vart skýringa enda hefur það ákveðna merkingu samkvæmt venju og lögum um Stjórnarráð Íslands auk þess sem fjöldi almennra laga og stjórnvaldsfyrirmæla vísar með einum eða öðrum hætti til þess.

Það ákvæði sem hér er lagt til er að öðru leyti í samræmi við áralanga framkvæmd forseta við veitingu umboðs til ríkisstjórnarmyndunar og styðst við hugmyndir stjórnlaganefndar (2011). Ekki þykir ástæða til að binda hendur forseta við veitingu umboðs til myndunar ríkisstjórnar eða setja honum berum orðum nánari viðmið til leiðsagnar, t.d. að umboð til ríkisstjórnarmyndunar skuli fyrst veitt formanni þess stjórnsmálaflokks sem unnið hefur flest sæti í Alþingiskosningum o.s.frv. Sú breyting sem lögð er til með 2. mgr. gefur þó skýrt til kynna að hvers kyns ákvarðanir forseta í þessu efni hljóti að hafa það að markmiði að mynduð verði ríkisstjórn sem nýtur stuðnings eða a.m.k. hlutleysis meiri hluta Alþingis þannig að þingræði sé virt. Hins vegar verður að ætla forseta svigrúm til að meta hvernig þessu markmiði verður best náð hverju sinni. Er þá horft til þess að aðstæður við stjórnarmyndun geta verið fjölbreyttar og um margt ófyrirsjáanlegar.

Nýtt orðalag 2. másl. 1. mgr. felur ekki í sér breytingu frá gildandi reglum en endurspeglar hins vegar þá venju að forseti skipi forsætisráðherra, sem meðundirritar eigið skipunarbréf, en forsætisráðherra geri því næst tillögu til forseta um skipun annarra ráðherra og meðundirriti skipunarbréf þeirra, sbr. 19. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að í reynd er það forsætisráðherra sem fer með ákvörðunarvald um tölu ráðherra og skiptingu ráðuneyta með þeim, sbr. 2. og 3. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Hins vegar er ekki haggð við viðteknum heimildum þingsins til þess að fjalla um skiptingu málefna milli ráðuneyta, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Með orðalagi málsliðarins er óbeint vísað til forsætisráðherra sem oddvita ríkisstjórnar og þar með er þetta hlutverk hans styrkt, sbr. nánar þær breytingar sem lagðar eru til með 10. gr. frumvarpsins, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar, og skýringar við þá grein.

Með 2. mgr. er gerð tillaga um að festa þingræðisregluna í stjórnarskrá. Þótt því hafi verið haldið fram að reglan hafi nokkra stoð í tilvísun 1. gr. stjórnarskrárinnar til þingbundinnar stjórnar, m.a. með vísan til athugasemda við 1. gr. þess frumvarps sem varð að núgildandi stjórnarskrá, byggist þingræðisreglan fyrst og fremst á óumdeildri stjórnskipunarvenju sem rakin verður til tilkomu heimastjórnar árið 1904, sbr. 2. gr. stjórnskipunarlaganna, nr. 16/1903. Um það er almenn samstaða að texti stjórnarskrárinnar beri með sér þessa grunnreglu íslenskrar stjórnskipunar og er orðalag ákvæðisins sótt til hugmynda stjórnlaganefndar (2011). Með ákvæðinu er því ekki gerð tillaga um að horfið verði frá venjubundinni íslenski þingræðisreglu sem kenna má við neikvæða þingræðishefð, þ.e. að ný ríkisstjórn taki við án þess að vera beinlínis kosin af þinginu eða eftir að hafa fengið yfirlýsingu um stuðning meiri hluta þingmanna. Hins vegar er við það miðað að ríkisstjórn, eða einstökum ráðherrum ef því er að skipta, beri að biðjast lausnar ef þingið hefur samþykkt tillögu um vantraust svo sem tíðk-

ast hefur, sjá nánar skýringar við 13. gr. frumvarpsins. Af þessu leiðir einnig að heimildir forseta til að bregðast við djúpstæðri stjórnarkreppu með myndun svonefndrar utanþingsstjórnar eru óbreyttar, en aðeins einu sinni hefur skýrlega verið gripið til þess örþrifaráðs og þá fyrir stofnun lýðveldisins (ráðuneyti Björns Þórðarsonar 1942–1944).

Við undirbúning frumvarpsins var rætt um kosti „jákvæðrar“ eða „uppbyggilegrar“ þingræðisreglu, sem m.a. er fylgt í Svíþjóð og Finnlandi, einkum vegna tillögu stjórnlagaráðs þess efnis í 90. gr. frumvarps ráðsins (2011). Framkvæmd þingræðisreglunnar hér á landi sýnist þó ekki hafa valdið vandkvæðum að þessu leyti og er þá horft til þess að óvissa og ágreiningur um ætlaðan stuðning Alþingis við ríkisstjórnir eða hlutleysi gagnvart þeim, þegar þær hafa tekið til starfa, er nánast óþekktur. Hafa álitamál um hvort ríkisstjórn hafi til að bera nægilegan stuðning Alþingis þannig fyrst og fremst komið upp síðar og þá án tillits til þess hvort ríkisstjórn naut upphaflega nægilegs stuðnings þingsins í samræmi við þingræðisregluna. Breyting á gildandi reglum að þessu leyti virðist því ekki aðkallandi. Á hinn bóginn er ljóst að jákvæð þingræðishefð hefur ákveðna kosti, svo sem vikið er að í skýringum við frumvarp stjórnlagaráðs. Til að koma til móts við þessi sjónarmið er með 2. mgr. lagt til að forseti Íslands geti óskað eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð. Þótt mat á beitingu heimildarinnar sé lagt í hendur forseta verður að telja líklegt að ákvæðinu, sem ætlað er að tryggja til hlítar að þingræðisreglan sé virt við myndun nýrrar ríkisstjórnar, yrði aðeins beitt við þær sérstöku og ólíklegu aðstæður að tilefni væri til að draga í efa að ný ríkisstjórn nyti nægilegs stuðnings Alþingis.

Um 9. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er nánar skýrt, í samræmi við gildandi reglur og áralanga framkvæmd, hvaða málefni skuli bera undir forseta í ríkisráði skv. 2. mgr. 16. gr. stjórnarskrárinnar. Minna má á að skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar er gert ráð fyrir því að lög frá Alþingi séu lögð fyrir forseta til staðfestingar innan tveggja vikna frá samþykkt. Verður þegar af því orðalagi dregin sú ályktun að í ýmsum tilvikum kunni ráðherra að bera mál upp fyrir forseta skv. 18. gr. stjórnarskrárinnar utan funda ríkisráðs og forseti staðfesti tillögu ráðherra með gildum hætti skv. 19. gr. stjórnarskrárinnar á milli slíkra funda. Er og fyrir þeirri tilhögun löng venja. Af þessu leiðir að í þorra tilvika hafa lög og stjórnarathafnir þegar tekið gildi þegar haldinn er ríkisráðsfundur.

Í þessari grein frumvarpsins felst engin ráðagerð um breytingu á tilhögun funda ríkisráðs eða hvernig málefni kunna að vera lögð fyrir forseta til staðfestingar á milli funda ráðsins. Eftir sem áður er það einnig í höndum æðstu handhafa framkvæmdarvalds að ákveða hversu oft þörf er talin á því að halda fundi í ríkisráði í samræmi við nánari reglur þar að lútandi á hverjum tíma. Það athugast að af 15. gr. frumvarpsins leiðir að ekki yrði lengur stjórnskipulega skylt að bera stjórnarfrumvörp upp fyrir forseta í ríkisráði. Við endurskoðun reglna um meðferð mála í ríkisráði kæmi hins vegar til greina að kveða svo á að stjórnarfrumvörp (eða þingmálaskrá ríkisstjórnar) séu allt að einu lögð fram í ríkisráði (eða beint fyrir forseta á milli funda ríkisráðs í samræmi við viðtekna framkvæmd).

Um 10. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lögð til breyting á 17. gr. stjórnarskrárinnar um ráðherrafundi. Telja verður óumdeilt að heitið ráðherrafundur sé úrelt og þess í stað tíðkanlegt að ræða um ríkisstjórn og ríkisstjórnarfundir svo sem hér er lagt til. Einnig þykir rétt að texti stjórnarskrárinnar lýsi betur því hlutverki ríkisstjórnarfunda að vera í reynd pólitískur vettvangur ríkisstjórnar til samráðs og stefnumótunar. Þá er lagt til að tekin verði af tvímæli um

það að hvers kyns tillögur til Alþingis, einkum tillögur til þingsályktana, skuli kynna í ríkisstjórn, en þetta er í samræmi við gildandi lög, sbr. 1. tölul. 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og langa framkvæmd.

Á undanförunum árum hefur verið rætt um nauðsyn þess að styrkja ríkisstjórnina sem vettvang samræmingar og nánari samvinnu ráðherra og ráðuneyta þeirra, bæði við stefnumótun og undirbúning mála, en einnig vegna viðbragða við aðkallandi vanda. Er þá ekki síst haft í huga að mörg mikilvægustu viðfangsefni stjórnvalda á hverjum tíma eru þess eðlis að örðugt og örökrétt er að koma þeim þannig fyrir að einn fagráðherra beri á þeim ábyrgð. Má hér einkum vísa til gagnrýni sem fram kom í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá 2010 um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði og nánari skýringa landsdóms á fyrirmælum 17. gr. stjórnarskrárinnar í dómi 23. apríl 2012 í máli nr. 3/2011. Þá sýnist það algengara hér á landi en annars staðar að einstakir ráðherrar lýsi yfir andstöðu við tiltekin mál ríkisstjórnar og má þannig leiða að því rök að sameiginleg ákvarðanatöku og pólitísk ábyrgð ráðherra á málum ríkisstjórnar sé minni hér á landi en víðast hvar í nágrannalöndum okkar. Frá sjónarhóli almennings kann því jafnvel á stundum að orka tvímælis hvort ríkisstjórn starfi sem ein heild að tilteknum umdeildum málum.

Við undirbúning frumvarpsins kom til umræðu í þessu sambandi sú tillaga stjórnlagaráðs, sbr. 3. mgr. 87. gr. frumvarps ráðsins, að ríkisstjórnin tæki sameiginlega ákvarðanir „um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni“ og starfaði þannig sem fjölskipað stjórnvald í ýmsu tilliti, svo sem tíðkast samkvæmt stjórnskipun ýmissa annarra ríkja. Á hinn bóginn var á það bent að unnt væri 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 væri slík grundvallarbreyting á stjórnskipulegum grundvelli ríkisstjórnar. Einnig var á það bent að breyting í þá átt að gera ríkisstjórn að fjölskipuðu stjórnvaldi kallaði á ítarlega endurskoðun á gildandi reglum um starfshætti ríkisstjórnar og jafnvel starfsemi Stjórnarráðsins í heild. Með greininni er þar af leiðandi einungis gerð tillaga um að áréttað sé það hlutverk forsætisráðherra að samhæfa aðgerðir ráðherra ef á þarf að halda, en nokkuð sambærilegt orðalag kemur fram í 8. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Þótt í greininni felist ekki breyting í þá átt að ríkisstjórn starfi að jafnaði sem fjölskipað stjórnvald er umsjónar- og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra þannig styrkt. Með þessu, svo og þeirri breytingu á 1. másl. 17. gr. stjórnarskrárinnar sem áður ræðir, eru einnig tekin af tvímæli í stjórnarskránni um að ríkisstjórn beri að starfa sameiginlega að hagsmunamálum þjóðarinnar undir forystu forsætisráðherra sem beri bæði ábyrgð á því að haldnir séu ríkisstjórnarfundir og að störf og stefnumál ráðherra samræmist stefnu ríkisstjórnar og innbyrðis eftir því sem ástæða er til. Breyting í þessa átt er í samræmi við þróun þeirra reglna sem gilda um ríkisstjórnina, sbr. einkum fyrrnefnd lög um Stjórnarráð Íslands, svo og vaxandi áherslu á samstarf og samhæfingu ráðuneyta, sbr. t.d. 20. og 21. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Þótt hér sé fyrst og fremst lögð til breyting á orðalagi 17. gr. stjórnarskrárinnar til samræmis við viðtekna lögskýringu og gildandi reglur almennra laga um ríkisstjórnina gæti breytingin engu að síður gefið tilefni til þess að hugað verði nánar að þeim lögum, reglum og venjum sem gilda um starfshætti ríkisstjórnarinnar með það að markmiði að styrkja samhæfingu innan Stjórnarráðsins, sameiginlega ásýnd ríkisstjórnar og sameiginlega pólitíska ábyrgð ráðherra á málefnum hennar. Þá útilokar greinin ekki að ríkisstjórn verði í meira mæli en nú falin verkefni sem fjölskipuðu stjórnvaldi á grundvelli almennra laga en slíkt fyrirkomulag heyrir til undantekninga nú. Einnig má nefna að skv. 20. gr. frumvarpsins er m.a. gert ráð fyrir því að forseti Alþingis kveðji Alþingi til funda, hafi fundum þingsins verið

frestað að ósk ríkisstjórnar, og gerir frumvarpið þannig einnig ráð fyrir því að ríkisstjórn geti í vissum tilvikum tekið ákvarðanir sameiginlega. Það er löggjafans og eftir atvikum ríkisstjórnarinnar sjálfar að taka afstöðu til nánari reglna sem gilda skuli um málsmeðferð og ákvörðun ríkisstjórnar í þeim tilvikum sem hún tekur sameiginlega ákvörðun samkvæmt almennum lögum eða stjórnarskrá, sbr. til hliðsjónar fyrrnefnd lög um Stjórnarráð Íslands og reglur nr. 791/2018, um starfshætti ríkisstjórnar.

Um 11. gr.

Með þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 20. gr. stjórnarskrárinnar, einkum í því skyni að færa ákvæði greinarinnar til samræmis við þá þróun er orðið hefur á lagareglum um embættismenn ríkisins og vaxandi kröfur almennings um faglega málsmeðferð við skipun í embætti. Ákvæðin taka að verulegu leyti mið af hugmyndum stjórnlaganefndar (2011) og frumvarpi stjórnlagaráðs (2011). Greinin felur í fyrsta lagi í sér að ekki er einungis kveðið á um skipun embættismanna af hálfu forseta heldur einnig aðra skipaða embættismenn. Er þá haft í huga að forsetaskipuðum embættismönnum hefur fækkað verulega síðustu áratugi. Þykir rétt að sambærilegar grunnreglur gildi um skipun og kjör embættismanna án tillits til þess hvort þeir eru skipaðir af forseta eða ráðherra, svo sem algengast er, eða öðru stjórnvaldi. Í annan stað er gert ráð fyrir því að heimilt sé að láta embættismann vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni í stað þess að það sé skylt svo sem nú leiðir af 2. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar.

Mikilvægustu breytingartillöguna er að finna í ákvæði 3. mgr. þess efnis að með lögum skuli koma á skipan er tryggi að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embættis og starfslok embættismanna. Í ákvæðinu felst ekki aðeins að hæfni og málefnaleg sjónarmið eigi að ráða við skipun embættismanna, sbr. t.d. 2. mgr. 96. gr. frumvarps stjórnlagaráðs, heldur beri einnig að tryggja með almennum lögum að svo sé, t.d. með áskilnaði um auglýsingu um laus embætti og ferli sem felur í sér faglegt mat á hæfni umsækjenda. Ákvæðið útlókar ekki að löggjafinn geti, í þágu tiltekinna markmiða á borð við að jafna stöðu kynjanna, helgað tiltekin sjónarmið sem málefnaleg. Samkvæmt þessu yrði ákvæðið stjórnskipulegur grundvöllur framkvæmdar sem þegar hefur almennt komist á við skipun embættismanna með breytingum á lögum. Breytingin gæfi engu að síður tilefni til þess að hugað væri að gildandi reglum og framkvæmd á þessu sviði.

Lagt er til að afnumin verði ákvæði 3. og 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar og fari um þessi atriði samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og almennum reglum vinnu-, starfsmanna- og stjórnsýsluréttar. Frumvarpið er að þessu leyti í samræmi við frumvarp stjórnlagaráðs. Efnislega sambærilegt ákvæði núgildandi 4. mgr. 20. gr. var að finna í stjórnarskránni um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 1874, en það ákvæði var afnumið við stjórnarskrárbreytinguna 1915 með vísan til þess að fyrirhugað væri að afnema lögmaelt eftirlaun embættismanna og koma á lífeyriskerfi. Ákvæðið rataði þó aftur inn í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920 og hefur staðið efnislega óbreytt í stjórnlagum síðan. Í framkvæmd hefur ákvæðið verið talið tryggja ákveðin réttindi embættismanns við þær aðstæður þegar ákveðið hefur verið að flytja hann til í embætti og hefur þá einnig verið talið taka til annarra embættismanna en forsetaskipaðra samkvæmt löggjöfnun. Þar sem lögmaelt eftirlaun embættismanna eru löngu aflögð er þó óljóst hvers eðlis þessi réttur embættismanns er og hvaða svigrúm löggjafinn hefur að þessu leyti. Embættismenn eru nú almennt skipaðir tímabundið og lögð er meiri áhersla á hreyfanleika þeirra innan stjórnkerfisins. Engu að síður veldur orðalag gildandi ákvæðis vafa um það hvort embættismaður kunnir að eiga rétt á einhvers konar þóknun umfram skipunartíma sinn ef hann hafnar flutningi og velur lausn

frá embætti með „lögmæltum eftirlaunum“. Réttarstaða embættismanna við flutning úr einu embætti í annað er nú einnig mun betur tryggð með lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og almennum reglum stjórnslu- og vinnuréttar eins og þær hafa þróast á undanförunum áratugum, m.a. þannig að embættismaður getur krafist skaðabóta ef honum er vikið úr starfi með ólögmætum hætti. Eiga því vart lengur við þau sögulegu rök ákvæðisins að verja sjálfstæði embættismanna gagnvart hugsanlegum geðþóttaákvörðunum um flutning úr einu embætti í annað. Er þar af leiðandi lagt til að ákvæðið falli brott og kveðið verði nánar á um réttarstöðu embættismanns við þessar aðstæður í almennum lögum.

Viðhaldið er óbreyttri heimild í 5. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar um að heimilt sé með lögum að undanskilja ákveðna flokka embættismanna auk þeirra sem taldir eru í 61. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. dómara sem falla utan efnismarka frumvarpsins. Er þá haft í huga að við skipan í stöður á ákveðnu sviði kunna að vera gildar ástæður til þess að víkja frá almennum reglum um auglýsingu og hæfnismat. Sérreglur gilda áfram um skipun og afsögn ráðherra sem falla þar af leiðandi einnig utan efnismarka greinarinnar.

Um 12. gr.

Þessi grein frumvarpsins, sem felur í sér tillögu um breytingar á 22. gr. stjórnarskrárinnar, tekur mið af 20. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir því að samkomudagur nýs Alþingis, eftir alþingiskosningar, verði í reynd nánast fastákveðinn í stjórnarskrá, þ.e. fjórði þriðjudagur eftir að kosningar hafa farið fram, sbr. hins vegar fyrirmæli 35. gr. stjórnarskrárinnar. Er sú dagsetning og efni greinanna að öðru leyti í samræmi við umsögn forseta Alþingis sem vikið er að í almennum athugasemdum að framan.

Samkvæmt greininni verður atbeini forseta Íslands, að tillögu forsætisráðherra, að setningu nýs Alþingis einskorðaður við að setja þingið þegar það kemur saman í fyrsta sinn eftir alþingiskosningar. Er þá gert ráð fyrir því að forseti gefi út forsetabréf að tillögu forsætisráðherra um nánari tímasetningu þingsetningar, svo sem tíðkast hefur, en nú í samræmi við breytt fyrirmæli 35. gr. stjórnarskrárinnar.

Óþarfi þykir að taka sérstaklega fram að forseti stefni saman Alþingi að afloknum alþingiskosningum. Ákvæðið útilokar þó vitaskuld ekki að Alþingi sé kallað saman fyrr en fjórða þriðjudag frá alþingiskosningum ef sérstaklega stendur á. Eftir að Alþingi hefur verið sett, það kosið sér forseta og skipulagt starfsemi sína að öðru leyti er hins vegar lagt til að Alþingi taki sjálft ákvarðanir um frestun funda og samkomudaga í stað þess að slík ákvörðun sé formlega hjá forseta Íslands, líkt og nú er. Er þar af leiðandi lagt til að nógildandi ákvæði 23. gr. stjórnarskrárinnar um frestun funda Alþingis falli brott.

Eftir að Alþingi hefur verið sett af forseta Íslands situr þingið í reynd óslitið til kjördags. Jafnvel þótt þing hafi verið rofið skv. 24. gr. stjórnarskrárinnar halda þingmenn þannig umboði sínu og er þingið þar af leiðandi áfram bætt til ályktana. Alþingi tæki sjálft ákvörðun um hvort forseta Íslands yrði boðið að setja nýtt löggjafarþing ár hvert, svo sem nú er beinlínis mælt fyrir um í 22. gr. stjórnarskrárinnar, eða hvort sú athöfn væri á hendi forseta Alþingis, sbr. tillögur um breytingar á 35. gr. stjórnarskrárinnar skv. 20. gr. frumvarpsins.

Um 13. gr.

Svo sem fram kemur í skýringum við 12. gr. er gert ráð fyrir því að fyrirmæli 23. gr. stjórnarskrárinnar um frestun funda Alþingis falli brott. Er því lagt til að í nýrri 23. gr. verði kveðið á um framkvæmd vantrausts Alþingis á ríkisstjórn í heild sinni eða einstaka ráðherra, svo og hlutverk svonefndra starfsstjórna. Ákvæðum greinarinnar, sem fela í sér nánari fyrirmæli um framkvæmd þingræðisreglunnar, sbr. 8. gr. frumvarpsins, er að meginstefnu ætlað

að lögfesta skráðar og óskráðar reglur um þýðingu og afleiðingar þess að ríkisstjórn eða einstakir ráðherrar glati trausti Alþingis, sbr. til hliðsjónar 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Gengið er út frá því að almenn samstaða sé um þær grunnreglur sem hér er lagt til að verði lögfestar.

Með 1. mgr. greinarinnar er gerð tillaga um að áréttuð verði sú grunnregla neikvæðrar þingræðishefðar, sem fylgt hefur verið frá upphafi þingræðis á Íslandi, að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um vantraust. Með 2. mgr. er áréttað að samþykki Alþingi vantraust á forsætisráðherra jafngildi það eftir eðli málsins vantrausti á ríkisstjórnina í heild. Orðalag ákvæðisins skýtur þó ekki loku fyrir að þingmenn geri tillögu um að Alþingi álykti að lýsa yfir „vantrausti á ríkisstjórnina“, þ.e. alla ráðherra ríkisstjórnar, án sérstakrar tilvísunar til forsætisráðherra, svo sem tíðkanlegt er, sbr. einnig orðalag 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Í 3. mgr. greinarinnar er kveðið á um hlutverk starfsstjórnar, þ.e. ríkisstjórnar sem beðist hefur lausnar vegna vantrausts eða af öðrum ástæðum. Með ákvæðinu er lögfest sú regla að ríkisstjórn sem beðist hefur lausnar sitji áfram þar til ný stjórn hefur verið skipuð og sé þannig tryggt að ávallt sé fyrir hendi starfandi ríkisstjórn í landinu. Er þá jafnframt lagt til að hlutverk slíkrar stjórnar takmarkist við að ráðherrar taki aðeins þær ákvarðanir sem nauðsynlegar teljast, þ.e. ákvarðanir sem af einhverjum ástæðum geta ekki beðið þess að ný ríkisstjórn verði skipuð. Þótt hér sé um að ræða matskennt viðmið um heimild starfsstjórnar væri ekki útilokað að bersýnilegt brot ráðherra gegn reglunni gæti varðað ábyrgð skv. 14. gr. stjórnarskrárinnar og nánari ákvæðum laga um ráðherraábyrgð. Einnig ber að hafa í huga að ýmsar ráðstafanir þyrfti ráðherra, sem endranær, að bera upp við forseta samkvæmt 18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar og má gera ráð fyrir því 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. Í ýmsum tilvikum gæti nýr ráðherra haft frumkvæði að því að ráðstöfun fyrirrennara síns væri afturkölluð eða önnur gerð í hennar stað. Þetta færi þó eftir atvikum hverju sinni og almennum reglum, þar á meðal hvort um væri að ræða almenn fyrirmæli eða stjórnvaldsákvörðun. Í þessu ljósi er ekki talin þörf á að settar séu sérreglur um eftirfarandi ógildingu ráðstafana ráðherra í starfsstjórn, svo sem rætt er um í álitni Feneyjanefndarinnar.

Af rökum að baki ákvæðinu og venjum sem fylgt hefur verið í framkvæmd verður að leggja til grundvallar að sambærileg viðmið eigi einnig við um tiltekinn ráðherra sem beðist hefur lausnar, hvort sem er vegna vantrausts Alþingis eða af öðrum ástæðum. Almennt má búast við því að mjög stuttan tíma taki að skipa nýjan ráðherra við slíkar aðstæður eða fela öðrum ráðherra ráðuneyti fráfarandi ráðherra, annaðhvort tímabundið eða varanlega. Verður því að miða við að heimildir ráðherra, sem t.d. hefur sætt vantrausti, til ákvarðanatöku séu mjög þröngar þótt þetta ráðist af aðstæðum hverju sinni.

Um 14. gr.

Með a-lið greinarinnar er lagt til að afnumin verði sérregla 24. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi skuli koma saman eigi síðar en tíu vikum frá því að gert var kunnugt um þingrof. Afbreytingunni leiðir að um samkomudag Alþingis við þessar aðstæður gildir hér sem endranær ófrávikjanleg regla 20. gr. frumvarpsins, sbr. fyrirhuguð ný ákvæði í 30. gr. stjórnarskrárinnar, á þá leið að nýtt Alþingi skuli koma saman eigi síðar en fjórða þriðjudag frá alþingiskosningum. Tillagan felur í sér styttingu á fresti fyrir samkomudag nýs Alþingis í framhaldi af þingrofi, sem þó er óveruleg.

Með b-lið er lögð til sú viðbót við ákvæði 24. gr. stjórnarskrárinnar að forseti fallist ekki á tillögu forsætisráðherra um þingrof nema að undangengnu samráði við forseta Alþingis og formenn þingflokka. Samkvæmt gildandi reglum getur forseti ekki tekið ákvörðun um þingrof nema með atbeina ráðherra sem ber ábyrgð á þeirri ákvörðun, sbr. 1. mgr. 13., 14., 18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar. Með sama hætti fer ekki á milli mála að ráðherra getur ekki þvingað forseta til að samþykkja tillögu um þingrof. Felur frumvarpið ekki í sér breytingu að þessu leyti og er það í samræmi við þá meginniðurstöðu í fyrrnefndri rökræðukönnun almennings að hvorki beri að minnka völd forseta né auka þau.

Eftir breytinguna á stjórnarskránni árið 1991 getur ríkisstjórn ekki lengur varist vantrausti með því að forseti samþykki tillögu ráðherra um þingrof, enda halda þingmenn umboði sínu til kjördags og er þingið því bætt til ályktana án tillits til þingrofs, þar á meðal til að samþykkja vantraust á sitjandi ríkisstjórn. Engu að síður hefur ákvörðun um þingrof og ákvörðun um alþingiskosningar (innan 45 daga) viðurhlutamiklar afleiðingar á störf Alþingis og stjórn landsmála í heild sinni. Þykir því eðlilegt að fram komi berum orðum í stjórnarskrá skylda forseta til að leita eftir afstöðu forseta Alþingis og formanna þingflokka sem sæti eiga á Alþingi áður en hann fellst á tillögu forsætisráðherra um þingrof og nýjar kosningar. Er þá að sjálfsgöðu ekkert því til fyrirstöðu að forseti leiti einnig áhlits forystumanna þeirra stjórn-málaflokka sem sæti eiga á Alþingi. Með þessu er tryggt að fyrir liggi hvort sitjandi ríkisstjórn nýtur enn trausts þingsins, svo og hvort mögulegt er að mynda nýja ríkisstjórn án þess að gengið sé að nýju til alþingiskosninga við þær aðstæður að sitjandi ríkisstjórn mun fyrir-sjáanlega biðjast lausnar.

Ekki þykir ástæða til að festa í stjórnarskrá ákvæði þess efnis að ákvörðun um þingrof verði ekki afturkölluð, t.d. ef nýr forsætisráðherra hefur tekið við af þeim sem gerði tillögu til forseta um þingrof og ný ríkisstjórn nýtur nægilegs stuðnings þingsins. Fer því um hugsan-lega afturköllun slíkrar ákvörðunar samkvæmt almennum reglum. Hins vegar má gera ráð fyrir því að við slíkar aðstæður, þ.e. þegar nýr forsætisráðherra óskar eftir því að ákvörðun um þingrof og nýjar kosningar verði afturkölluð, leiti forseti eftir afstöðu forseta Alþingis og formanna þingflokka með svipuðum hætti og vegna tillögu ráðherra um þingrof.

Um 15. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er lögð til sú breyting á 25. gr. stjórnarskrárinnar að stjórnar-frumvörp verði eftirleiðis lögð fram á Alþingi í nafni ríkisstjórnarinnar án þess að afla þurfi formlegrar staðfestingar forseta Íslands. Af þessu leiðir að ekki yrði lengur um það að ræða að ráðherrar þurfi að „bera upp“ stjórnarfrumvörp fyrir forseta í ríkisráði (eða milli funda ríkisráðs, svo sem tíðkast hefur í framkvæmd), sbr. nú 1. tölulið 5. gr. tilskipunar um starfs-reglur ríkisráðs, nr. 82/1943, og 18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar. Teldist stjórnarfrumvarp því samþykkt eftir afgreiðslu úr ríkisstjórn samkvæmt nánari reglum sem settar yrðu.

Óþekkt er úr lýðveldissögunni að forseti Íslands hafi hugleitt að eiga sjálfur frumkvæði að framlagningu lagafrumvarps, enda þyrfti hann ætíð til slíkrar athafnar atbeina hlutaðeig-andi ráðherra í ríkisstjórn, sbr. 13., 14., 18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar. Í þessu sambandi hefur verið á það bent að orðalag núverandi ákvæðis sé villandi og megi misskilja þannig að forseti geti allt að einu, einn og óstuddur, lagt fram frumvörp á Alþingi. Er sú breyting sem hér er lögð til því til þess fallin að færa texta stjórnarskrárinnar nær raunverulegri fram-kvæmd. Þá þykir það samrýmast pólitískri ábyrgð ríkisstjórnar betur að stjórnarfrumvörp séu lögð fram í hennar nafni.

Verði frumvarpið að lögum kallar ákvæðið á breytingar á reglum um meðferð stjórnar-frumvarpa en þær ættu þó allar að verða til einföldunar. Ekkert væri því til fyrirstöðu að í

endurskoðuðum reglum um meðferð mála í ríkisráði væri gert ráð fyrir því að stjórnarfrumvörp séu kynnt fyrir forseta Íslands áður en þau eru lögð fram enda þótt slík frumvörp yrðu ekki lengur „borin upp“ fyrir forseta eða háð formlegri staðfestingu hans.

Um 16. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 26. gr. stjórnarskrárinnar án þess að hreyft sé við grunnhlutverki forseta við staðfestingu laga. Er sú nálgun í samræmi við það viðhorf, sem m.a. birtist í áðurnefndri rökræðukönnun, að völd forseta eigi að vera óbreytt, þ.e. að hvorki eigi að skerða né auka þau, þar á meðal að því er varðar heimild hans skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Er þá einnig haft í huga að almennt töldu þátttakendur í rökræðukönnuninni að synjunarvald forseta ætti að haldast þótt til kæmu aðrar aðferðir við að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lagasetningu.

Samkvæmt gildandi ákvæðum er tekið fram að lög frá Alþingi skuli leggja fyrir forseta eigi síðar en tveim vikum eftir samþykkt þeirra án þess að fram komi innan hvaða frests forseti skuli taka ákvörðun um staðfestingu eða synjun laganna en eftir aðra hvora ákvörðun forseta taka lögin gildi. Hefur synjun forseta því einungis þau réttaráhrif að lög eru borin undir þjóðaratkvæði til ákvörðunar um hvort þau skuli gilda áfram. Þótt vissulega geti skapast af því óhagræði í ákveðnum tilvikum að lög, sem þegar hafa tekið gildi, séu síðar felld með þjóðaratkvæðagreiðslu er ekki lögð til breyting hvað þetta varðar. Er þá í fyrsta lagi horft til þess að við samþykkt Lýðveldisstjórnarskrárinnar 1944 kom þetta atriði til ítarlegrar umræðu og varð niðurstaðan þá að forseti skyldi ekki fara með svonefnt frestandi neitunarvald gagnvart lögum Alþingis heldur einungis málskotsrétt til þjóðarinnar. Þá er til þess að líta að í þeim tilvikum sem forseti hefur synjað lagafrumvarpi frá Alþingi staðfestingar sýnist þetta atriði ekki hafa valdið teljandi vandkvæðum. Að lokum er ljóst að einstaklingar og lögaðilar geta einungis bundið mjög takmarkaðar væntingar við lög sem bíða úrlausnar um endanlegt gildi í þjóðaratkvæðagreiðslu og verður einnig að gera ráð fyrir því að stjórnvöld gæti mikillar varkárni við hvers kyns beitingu slíkra laga gagnvart einkaaðilum eða í þágu þeirra, svo sem með veitingu leyfa á grundvelli laganna.

Í framkvæmd hefur forseti látið uppi synjun sína skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar með afdráttarlausri yfirlýsingu og sýnist því aldrei hafa verið uppi vafi um afstöðu forseta að þessu leyti eða hvenær lög taka gildi á grundvelli synjunar. Sýnist og sjálfsagt að forseti geri sjálfur grein fyrir því hvaða frest hann tekur sér til þess að taka afstöðu til laga frá Alþingi skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar eða skýri þá nánar afstöðu sína ef eftir því er kallað. Er því ekki lagt til að í stjórnarskránni verði kveðið á um tiltekinn frest forseta vegna ákvörðunarinnar. Hins vegar hefur verið um það deilt, einkum í framhaldi af synjun forseta við staðfestingu svonefndra fjölmiðlalaga árið 2004, hvort Alþingi geti afturkallað samþykkt sína, þ.e. fellt hlutaðeigandi lög úr gildi, og þá með þeim réttaráhrifum að þjóðaratkvæðagreiðsla um þau falli niður. Rétt þykir að taka af vafa um þetta atriði með því að bundið verði í stjórnarskrá að samþykkt Alþingis á þessa leið hafi umrædd áhrif enda sé hún gerð í beinu framhaldi af synjun forseta, þ.e. innan fimm daga frá synjun. Ljóst er að heimildin getur skapað þá hættu að Alþingi samþykki síðar sömu lög óbreytt eða með óverulegum breytingum, jafnvel þannig að um þrátefli verði að ræða á milli þings og forseta. Hér verður þó að treysta Alþingi til að beita fyrirhugaðri heimild sinni á málefnalegan hátt auk þess sem forseti getur ávallt beitt heimild sinni skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar að nýju ef hann telur ný lög sambærileg þeim sem hann synjaði áður staðfestingar.

Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar gilda nú lög nr. 91/2010 og hafa slíkar þjóðaratkvæðagreiðslur farið fram tvívegis, árin 2010 og 2011, án

Þess að séð verði að teljandi vandkvæði hafi komið upp í framkvæmd. Með frumvarpi þessu eru ekki lögð til nýmæli um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá.

Um 17. gr.

Með greininni er lögð til orðalagsbreyting á 27. gr. stjórnarskrárinnar til samræmis við gildandi lög og dómaframkvæmd. Greinin þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 18. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að 1. másl. 29. gr. stjórnarskrárinnar falli brott en almenn samstaða er um að það ákvæði samræmist illa grunnreglum um sjálfstæði ákærvaldsins, sbr. 19. gr. frumvarpsins. Með því að gera ráð fyrir því að formleg heimild forseta til að fella niður saksókn falli brott er ekki ástæða til þess að viðhalda þeim hluta 3. másl. greinarinnar er snýr að niðurfellingu saksóknar gegn ráðherra.

Um 19. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að ákvæði 30. gr. stjórnarskrárinnar um heimild forseta til að veita undanþágur frá lögum „samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til“ falli brott. Ákvæðið verður rakið til dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 og grundvallast á sögulegum forsendum sem fyrir löngu eru úreltar. Almenn er viðurkennt að eðlilegt sé að afnema ákvæðið í heild sinni. Þá er lagt til að í stað ákvæðis 30. gr. komi ný efnisákvæði sem lúti að skipan ákærvalds, sjálfstæði ríkissaksóknara sem æðsta handhafa þess valds og verndar hans í starfi. Greinin er í efnislegu samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar (2011) og 104. gr. frumvarps stjórnlagaráðs (2011). Í þessu ljósi þykja áhyggjur, sem fram koma í álitni Feneyjanefndarinnar á þá leið að með greininni sé sjálfstæði ákærvaldsins aukið úr hófi eða að efni greinarinnar sé að öðru leyti óljóst um efni eða framsetningu, ekki eiga við rök að styðjast.

Um 20. gr.

Lagt er til að í 1. mgr. 35. gr. stjórnarskrárinnar verði samkomudegi nýs Alþingis eftir alþingiskosningar hagað þannig að þingið komi saman til funda eins fljótt og raunhæft og haganlegt má telja eftir kosningar. Tekur tillagan mið af hugmyndum stjórnlaganefndar og frumvarpi stjórnlagaráðs, þó þannig að í stað tveggja vikna frests þykir hagkvæmt, í samræmi við áðurgreinda umsögn forseta Alþingis, að miða við fjórða þriðjudag að afloknum kosningum og er þá haft í huga að tíðkanlegt er að gengið sé til kosninga annaðhvort á laugardögum eða sunnudögum. Ákvæðið útilokar þó vitaskuld ekki að við sérstakar aðstæður sé ákveðið að kalla þingið saman fyrir áðurgreint tímamark.

Brýnt er 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. Með ákvæðinu felst því engin ráðagerð um að Alþingi verði að hefja almenn þingstörf á umræddum degi enda er ákvörðun um það tekin í þinginu undir yfirstjórn forseta Alþingis. Eftir að Alþingi hefur verið sett virkjast m.a. ákvæði 3. mgr. greinarinnar og getur forseti Alþingis þá hvenær sem er kvatt þingið saman til funda, annaðhvort að eigin frumkvæði eða eftir beiðni meiri hluta þingmanna eða ríkisstjórnar. Eftir sem áður halda þingmenn umboði sínu til næsta kjördags og er því ekki um það að ræða í reynd að Alþingi sé slitið fram til þess tíma. Gildir þá einu þótt starfstíma þingsins sé skipt upp í sérstök löggjafarþing.

Með 2. mgr. er lagt til að árlegur samkomudagur Alþingis (eða „reglulegs Alþingis“) verði eftirleidis að öðru leyti ákveðinn með þingskapalögum og sé þingið þar af leiðandi óbundið

af stjórnarskránni um þetta atriði. Á sama hátt er lagt til að þingið skipti sjálft 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. Af þessu leiðir einnig að það er þingsins að ákveða hvort og hvenær þingmál fellur niður innan marka kjörtímabilsins en heimild þingsins að þessu leyti er enn frekar áréttuð í 20. gr. frumvarpsins, sbr. 44. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið er að fullu leyti í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar og frumvarp stjórnlagaráðs.

Í 1. másl. 3. mgr. er lagt til að Alþingi ákveði sjálft frestun funda þingsins. Í stað þess að fundum Alþingis sé frestað með forsetabréfi að tillögu forsætisráðherra (yfirleitt þó í framkvæmd að undangenginni ályktun Alþingis samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 23. gr. stjórnarskrárinnar) er gert ráð fyrir því að atbeini handhafa framkvæmdarvalds að ákvörðun um þingfrestun falli alfarið niður. Af orðalagi ákvæðisins leiðir að Alþingi mundi væntanlega fresta fundum sínum með ályktun en nánar yrði kveðið á um þetta í þingskapalögum. Með 2. másl. 3. mgr. er lagt til að forseti Alþingis geti ætíð kvatt þingið saman til funda telji hann það nauðsynlegt. Er þetta í samræmi við ákvæði 52. gr. stjórnarskrárinnar á þá leið að forseti Alþingis stýri störfum þingsins. Þá er lagt til að forseti Alþingis boði þingið einnig til funda ef fram kemur ósk frá meiri hluta þingmanna eða ríkisstjórn. Er ákvæðið 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 leiðir af núgildandi reglum. Er téð breyting þannig í samræmi við það almenna markmið tillagna stjórnlagaráðs að styrkja stöðu Alþingis gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds.

Um 21. gr.

Eins og fram kemur í 20. gr. frumvarpsins er lagt til að í 2. mgr. 35. gr. stjórnarskrárinnar verði kveðið á um að Alþingi ákveði sjálft starfstíma sinn og skipti honum í löggjafarþing. Hins vegar þykir rétt að taka af öll tvímæli um að lagafrumvarp falli niður í lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í þingskapalögum. Er þetta í samræmi við áðurgreinda umsögn forseta Alþingis. Samkvæmt þessu er það ótvírætt á forræði þingsins að ákveða hvort viðhaldið er núverandi reglu þess efnis að frumvörp falli niður í lok hvers löggjafarþings.

Um 22. gr.

Um a-lið (79. gr.).

Í 1. mgr. ákvæðisins er almenn stefnuyfirlýsing sem er ætlað að undirstrika mikilvægi náttúrunnar fyrir allt líf, bæði í nútíð og framtíð, og þýðingu hennar fyrir landsmenn, m.a. í efnahagslegu og félagslegu tilliti. Jafnframt er skirskotað til eigin gildis náttúrunnar án beinnar tengingar við hagsmuni manna. Áherslu á eigið gildi náttúrunnar hefur mátt greina í íslenskri náttúruverndarlöggjöf allt frá gildistöku laga um náttúruvernd, nr. 47/1971. Þar kom fram í 2. mgr. 1. gr. að löggin ættu að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum. Sambærilegt ákvæði er í 1. mgr. 1. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

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. Dæmi um gildandi löggjöf þar sem mælt er fyrir um tiltekna skyldur og ábyrgð lögaðila eru lög um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012. Lög-

unum er ætlað að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og innleiða í íslensk- an rétt tilskipun 2004/35/EB frá 21. apríl 2004 um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess. Samkvæmt lögnum ber rekstraraðila sem veldur umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni að gera ákveðnar ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón og bæta úr tjóni, sem orðið hefur, og greiða kostnað af þeim ráð- stöfunum.

Í 1. mgr. eru sett fram þau meginsjónarmið sem umhverfis- og náttúruvernd skal byggjast á, þ.e. varúðar- og langtímasjónarmið, og að stefnt sé að sjálfbærri þróun. Mikilvægi varúðar- sjónarmiða kristallast í því að ósjaldan skortir upplýsingar um það hvort tiltekna athafnir, eða eftir atvikum athafnaleysi, hafi 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 við- miðum 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 umhverfis- áhrif. Dæmi um útfærslu varúðarreglu er að finna í náttúruverndarlögum, nr. 60/2013. Sjálf varúðarreglan er sett fram í 9. gr. laganna og gildir hún um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna. Reglan er síðan útfærð í öðrum ákvæðum laganna, t.d. í 63. gr. sem fjallar um innflutning framandi lífvera. Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um matsferla til að meta hættu sem lífríki Íslands kann að stafa af innflutningi og dreifingu framandi lífvera. Í 3. mgr. er kveðið á um sérstakt umsagnarferli og heimild fyrir leyfisveitanda til að binda leyfi skilyrðum sem draga úr hættunni og í 5. mgr. er heimild fyrir ráðherra til að setja í reglugerð nánari fyrirmæli, m.a. um áhættumat og þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort veitt skuli leyfi til að flytja inn og eftir atvikum dreifa framandi lífverum.

Eins og áður segir felst í hugmyndinni um sjálfbæra þróun 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 umhverfissjónar- miða, svo og greiðsluregla. Í gildandi lögum er víða skírskotað til sjálfbærrar þróunar, bæði í lögum sem varða auðlindanýtingu, t.d. vatnalögum, nr. 15/1923, sbr. lög nr. 132/2011, lögum um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, og lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011; en einnig í skipulagslöggjöf, t.d. skipulagslögum, nr. 123/2010, og lögum um skipu- lag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018, og ýmsum lögum sem varða náttúru og lífríki, svo sem lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, og lögum um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996.

Höfuðáherslur náttúruverndar eru nánar skilgreindar með tilvísun til þess að fjölbreytni náttúrunnar skuli viðhaldið og vöxtur og viðgangur lífríkisins tryggður. Með fjölbreytni náttúrunnar er vísað til líffræðilegrar og jarðfræðilegrar fjölbreytni sem og fjölbreytni landslags. Sömu áherslur má finna í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, sbr. 1. og 2. mgr. 1. gr.

Gert er ráð fyrir því að í lögum verði mælt fyrir um skyldur þær og verndaraðgerðir sem ákvæðið fjallar um og verður að ætla löggjafanum rúmt svigrúm við útfærsluna.

Ákvæði 1. másl. 2. mgr. mælir 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 skilgrein-

ingu leiðir að ekki þykir þörf á að tiltaka sérstaklega að allir skuli njóta aðgangs að hreinu vatni, ómengðu andrúmslofti eða öðrum mikilvægum þáttum heilnæms umhverfis.

Handhöfum ríkisvalds kann að vera skylt að gera ráðstafanir svo að tryggja megi þau réttindi sem ákvæðið mælir fyrir um. Það fer augljóslega eftir ástandi náttúru og umhverfis hvaða aðgerða nauðsynlegt er að grípa til og hvaða hömlur þarf að leggja á framkvæmdir og starfsemi. Margvíslegar reglur hafa verið settar hérlendis sem ætlað er að tryggja heilnæmt umhverfi. Má í því sambandi nefna löggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir, meðhöndlun úrgangs og vatnsvernd. Einnig er löggjöf sem lýtur að skipulagsáætlunum og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana þýðingarmikil. Beint samband er á milli 2. og 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar enda er upplýsinga- og þáttökuréttur almennings forsenda þess að hann geti gætt réttar síns til heilnæms umhverfis.

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 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 (sjá t.d. Lopez Ostra gegn Spáni, 9. desember 1994, Fadeyeva gegn Rússlandi, 9. júní 2005, Dzemyuk gegn Úkraínu, 4. september 2014, Udovicic gegn Króatíu, 24. apríl 2014 og Jugheli o.fl. gegn Georgíu, 13. júlí 2017). 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. Náin tengsl eru á milli 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmálans 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.

Í 2. mgr. er sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi og skal sá réttur útfærður með lögum. Hér er um að ræða réttindi sem kennd hafa verið við almannarétt. Sá réttur á rætur í fornögum í Grágás og Jónsbók og var ólögfestur allt fram að setningu fyrstu almennu náttúruverndarlaganna, nr. 48/1956. Ákvæði um almannarétt hafa verið í náttúruverndarlögum síðan. Slík ákvæði eru einnig í vatnalögum, nr. 15/1923. Í gildandi náttúruverndarlögum, nr. 60/2013, er sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Réttinum fylgir sú skylda að ganga vel um náttúruna og gæta ýtrustu varúðar þannig að náttúran spillist ekki og sýna landeiganda og öðrum rétt höfðum fulla tillitssemi og virða hagsmuni þeirra. Í lögunum er einnig að finna ákvæði sem takmarka almannaréttinn eða hafa að geyma heimildir til að takmarka hann, ýmist vegna hagsmuna landeigenda eða vegna náttúruverndar. Framangreind 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, sjá nú 17. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Almannarétturinn er háður tilteknum skilyrðum, sbr. 3. másl. 2. mgr. Þau lúta annars vegar að góðri umgengni um náttúruna og hins vegar að því að virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Aðrir réttihafar geta t.d. verið ábúendur jarðar sem ekki eru jafnframt eig-

endur hennar en einnig þeir sem eiga óbein eignarréttindi, t.d. veiðirétt eða annars konar nýtingarrétt.

Samkvæmt 4. málsl. 2. mgr. 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.

Í 3. mgr. er fjallað um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið. Upplýsingaréttinn ber að skilja með rúmum hætti og getur hann tekið til áhrifa af hvers konar mannlegri starfsemi. Réttindin eru mikilvæg og í raun forsenda þess að almenningur geti gætt réttar síns til heilnæms umhverfis. Þetta kemur m.a. skýrt fram í 1. gr. Árósasamningsins, en þar segir:

„Í þeim tilgangi að stuðla að verndun réttinda hvers einstaklings af núverandi og komandi kynslóðum til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð hans skal sérhver aðili ábyrgjast rétt til aðgangs að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgangs að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum í samræmi við ákvæði þessa samnings.“

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur einnig undirstrikað mikilvægi upplýsinga- og þátttökuréttar í dómum sem varða 8. gr. mannréttindasáttmálans (sjá t.d. Guerra o.fl. gegn Ítalíu, 19. febrúar 1998, Ta?kin o.fl. gegn Tyrklandi, 10. nóvember 2004 og Tatar gegn Rúmeníu, 27. janúar 2009). Gert er ráð fyrir því að mælt verði nánar fyrir um réttinn í lögum, þar á meðal takmarkanir og skilyrði. Á undanförunum árum hafa verið gerðar breytingar á íslenskum lögum, einkum vegna skuldbindinga samkvæmt Árósasamningnum og reglum Evrópska efnahagssvæðisins um upplýsinga- og þátttökuréttindi. Þegar er því mælt fyrir um þau réttindi sem 3. mgr. kveður á um í íslenskum lögum. Nefna má sem dæmi VII. kafla upplýsingalaga, nr. 140/2012, um upplýsingarétt um umhverfismál. Samkvæmt honum nær upplýsingarétturinn til upplýsinga um ástand afmarkaðra þátta umhverfisins, svo sem andrúmslofts og lofthjúps, vatns, jarðvegs, lands, landslags og náttúruminja, þ.m.t. votlendis og strand- og hafsvæða, líffræðilegar fjölbreytni og þátta hennar, þ.m.t. erfðabreyttra lífvera, og samspils þessara þátta, og einnig til þátta á borð við efni, orku, hávaða, geislun og úrgang, þ.m.t. geislavirkan úrgang og losun hvers kyns efna og þátta út í umhverfið sem hafa áhrif á eða líklegt er að hafi áhrif á fyrrnefnda þætti umhverfisins, sbr. 3. gr. laganna. Fleiri lög hafa þýðingu fyrir upplýsinga- og þátttökuréttindin. Sem dæmi má nefna löggjöf sem gerir ráð fyrir að fyrirhugaðar framkvæmdir séu kynntar almenningi og honum gefinn kostur á að gera athugasemdir, sbr. t.d. skipulagslög, lög um mat á umhverfisáhrifum og lög um umhverfismat áætlana.

Um b-lið (80. gr.).

Í frumvarpinu er hugtakið náttúruauðlind og auðlindir náttúru Íslands notað í rúmri merkingu og nær til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi, o.s.frv. Gildir þá einu hvort þau hafa eða kunna að hafa fjárhagslega þýðingu eða fela í sér önnur verðmæti, t.d. fagurfræðileg, og hvort þau eru nýtt nú eða ekki. Hugtakið auðlindir náttúru Íslands vísar til allra auðlinda á yfirráðasvæði Íslands svo og auðlinda sem Ísland hefur fullveldisrétt til að nýta og stjórna innan efnahagslögsögunnar og á landgrunninu. Yfirráðaréttur ríkisins, einkum gagnvart þeim síðarnefndu, takmarkast af þjóðarétti, sbr. t.d. hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Málsgreinin tekur þannig bæði til náttúruauðlinda sem háðar eru

einkaeignarrétti, hvort sem þær eru í eigu einkaaðila, ríkis eða sveitarfélaga, og þeirra sem teljast þjóðareignir samkvæmt frumvarpsgreininni.

Í 1. máls. 1. mgr. er tekið fram að auðlindir náttúru Íslands „tilheyri íslensku þjóðinni“. Með þessu orðalagi er ekki vísað til hefðbundins eignarréttar heldur til þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna. Samkvæmt þessari túlkun tilheyra auðlindir þjóðinni án tillits til þess hvort þær eru háðar eignarrétti einkaaðila, eru eign ríkisins, sveitarfélaga eða þjóðareign, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Yfirlýsing 1. másl. er ekki ósamrýmanleg því að stofnað sé til sérréttinda einstaklinga eða lögaðila til nýtingar auðlinda í eigu ríkisins eða í þjóðareign, enda sé það talið þjóna markmiðum um sjálfbæra þróun og almannahagsmuni. Í 2. og 3. mgr. greinarinnar eru hins vegar gerðir fyrirvarar um hvernig slíkum sérréttindum einkaaðila skuli skipað. Með yfirlýsingu 1. másl. eru náttúruauðlindir Íslands einnig tengdar íslensku þjóðinni umfram erlenda aðila. Viss tengsl eru við 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að með lögum megi takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignarréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

Í 2. másl. 1. mgr. eru sett fram meginskilyrði auðlindanýtingar, þ.e. að hún sé sjálfbær og sé landsmönnum öllum til hagsbóta. Ákvæðið felur í sér stefnumið sem veita löggjafanum á hverjum tíma talsvert svigrúm til mats. Sjálfbær þróun vísar til þess að nýting þjóni hagsmunum samfélagsins til langs og skamms tíma þar sem leitast er við að tryggja jafnvægi sjónarmiða um umhverfisvernd, efnahagsþróun og þróun samfélags. Stefnumiðið um að auðlindanýting sé landsmönnum öllum til hagsbóta felur í sér að almennt skuli miðað við að auðlindanýting sé þjóðhagslega hagkvæm. Í gildandi löggjöf um nýtingu auðlinda eru dæmi um að slíkt skilyrði sé sett. Sem dæmi má nefna 17. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, þar sem fjallað er um skilyrði fyrir nýtingarleyfi og 4. mgr. 8. gr., sbr. 21. gr., laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001. Í þessu sambandi má einnig nefna markmiðsákvæði 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Að því er varðar auðlindir í þjóðareign eða í eigu ríkisins felur stefnumiðið jafnframt í sér að þjóðin skuli njóta eðlilegs arðs af eign sinni. Það gerir því ríkari kröfur um ávinning þjóðarinnar þegar um er að ræða auðlindir í hennar eigu. Þetta endurspeglast í ákvæði 3. mgr. um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar þessara sameiginlegu gæða.

Í 3. másl. 1. mgr. er áréttað að ríkið fari með almennar valdheimildir (fullveldisrétt) gagnvart náttúruauðlindum Íslands. Í ákvæðinu felst að ríkið beri ábyrgð á meðferð og nýtingu auðlindanna, þar á meðal að tryggja að nýting þeirra samræmist stefnumiðunum í 2. másl. Þetta á við hvort sem um er að ræða náttúruauðlindir sem háðar eru einkaeignarrétti eða þjóðareignir. Í því skyni kann að vera nauðsynlegt að setja almennar takmarkanir á hagnýtingu auðlinda, t.d. kröfur um leyfi, opinbert eftirlit o.s.frv. Sú tilhögun felur hins vegar ekki í sér breytingu á núverandi réttarumhverfi enda er löggjafanum ætlað rúmt svigrúm til þess að setja meðferð og nýtingu auðlinda skorður og slíkt talið standast eignarréttarvernd 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 1. másl. 2. mgr. eru náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti lýst þjóðareign. Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu, sbr. það sem auðlindanefnd lagði til árið 2000. Þjóðareignarréttur er nýtt eignarform og felur í sér eignarrétt til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Hefðbundin eignarréttindi njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Handhafar þeirra geta verið einstaklingar eða lögaðilar, þar með talið ríki og sveitarfélög. Til eignar í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar hafa einungis verið talin réttindi sem talist geta einkaréttindi, sbr. orðið einkaeignarréttur. Þetta felur í sér að eignin þarf að vera í nánnum tengslum við tiltekinn einstakling, einstak-

linga eða lögaðila. Með öðrum orðum þarf að hafa skapast réttarstaða sem fær eigandanum forræði eignarinnar. Það leiðir af þessari afmörkun gildissviðs 72. gr. stjórnarskrárinnar að tilkall þjóðarinnar og ríkisvaldsins fyrir hennar hönd til auðlinda og landsvæða, sem ekki eru undirorpin einkaeignarrétti tiltekinna aðila, nýtur ekki verndar greinarinnar. Með frumvarpinu er stefnt að því að tryggja þennan rétt þjóðarinnar með stjórnskipulegri vernd. Megineinkenni þjóðareignarréttarins er að í honum felast einungis sumar af þeim heimildum sem handhafi hefðbundins einkaeignarréttar nýtur venjulega að íslenskum rétti. Þar skiptir mestu máli að óheimilt er að ráðstafa þjóðareign varanlega. Af því leiðir að hún verður hvorki seld eða veðsett og heimildir til nýtingar hennar verða að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar.

Afmörkun auðlinda og landsréttinda í þjóðareign byggist líka á eignarréttarlegum grunni, þ.e. að aðeins auðlindir sem ekki lúta einkaeignarrétti teljast til þjóðareignar. Nánar tiltekið eru það auðlindir og landsréttindi sem teljast annaðhvort eigendalausar eða hafa verið lagðar til ríkisins með lögum vegna fyrra eigendaleyxis. Má í því sambandi nefna þjóðlendur á grundvelli þjóðlendulaga og auðlindir hafsbotsins samkvæmt hafsbotslögum. Með þessu er áréttuð stofnun hins sérstaka forms eignarréttar sem felst í ákvæðinu. Ekki er talið upp hvaða auðlindir og landsréttindi teljist þjóðareign heldur ræðst það af afmörkuninni sem felst í orðunum „sem ekki eru háð einkaeignarrétti“. Um nánari umfjöllun um gildissvið ákvæðisins vísast til almennra athugasemda hér að framan.

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 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 útlitaður 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 hálendissvæði 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.

Í 2. másl. 2. mgr. er áréttuð 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 getur í afréttareign einstaklinga eða lögaðila á þjóðlendu, sbr. 5. gr. þjóðlendulaga. Af fyrirmælum 2. másl. 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 eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis handhafanna. Slíkar heimildir verða því að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar.

Í 3. másl. 2. mgr. er sérstaklega áréttuð að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fari með forræði auðlinda og landsréttinda í þjóðareign í umboði þjóðarinnar. Í því felst að þessir valdhafar hafa umsjón með og ráðstöfunarrétt gagnvart auðlindum og landsréttindum í

þjóðareign og koma þannig fram fyrir hönd eiganda þeirra, þjóðarinnar. Í frumvarpsgreininni eru ráðstöfunarréttinum þó settar mikilvægar skorður eins og fram hefur komið.

Rétt er að áréttu að gildissvið 3. mgr. 1. gr. er rýmra en 2. mgr. að því leyti að ákvæðið tekur til allra auðlinda og landsréttinda í eigu og á forræði ríkisins, hvort sem um er að ræða auðlindir í hefðbundnum einkaeignarráðum ríkisins (t.d. auðlindanýtingu á ríkisjörðum) eða auðlindir í þjóðareign skv. 2. mgr. (t.d. sambærilega auðlindanýtingu í þjóðlendu). Með öðrum orðum tekur ákvæðið til auðlinda og landsréttinda í þjóðareign og í ríkiseigu.

Við afmörkun á gildissviði 3. mgr. er nauðsynlegt að áréttu að ákvæðinu er ekki ætlað að standa því í vegi að auðlindum í hefðbundnum einkaeignarráðum ríkisins verði ráðstafað með varanlegum hætti, þær veðsettar o.s.frv., öndvert því sem við á um auðlindir og landsréttindi í þjóðareign, sbr. 2. mgr. Svo dæmi sé tekið verða ríkisjarðir áfram seldar að meðtöldum þeim náttúruauðlindum sem þar finnast með þeim takmörkunum sem lög og stjórnarskrá setja slíkum ráðstöfunum á hverjum tíma.

Ákvæði 3. mgr. fjallar um veitingu heimilda til afnota eða nýtingar þeirra auðlinda sem þar falla undir en til slíkra heimilda er hægt að stofna hvort sem er með leyfum eða samningum. Hér skal áréttu að ákvæðið tekur til afnota- eða nýtingarheimilda án tillits til þess hvernig til þeirra er stofnað. Svo að nokkur dæmi séu nefnd þá mundu falla undir gildissvið reglunnar veiðiheimildir úr nytjastofnum sjávar, leyfi til rannsókna og nýtingar kolvetnis á hafsbotni utan netlaga, leyfi til nýtingar annarra auðlinda hafsbotsins utan netlaga, samningar um vatnsréttindi til orkuframleiðslu hvort sem um væri að ræða eignarland ríkis eða þjóðlendu, og á sama hátt ráðstöfun jarðhitaréttinda.

1. másl. 3. mgr. felur í sér lagaáskilnaðarreglu, þ.e. áskilnað um að það sé löggjafans að taka afstöðu til þess hvernig veitingu heimilda til auðlindanýtingar sé háttuð, þ.m.t. hvort slíkt gerist með leyfi eða samningi. Þessi áskilnaður er í samræmi við þá almennu lagastefnu stjórnarskrárinnar að forræði á ráðstöfun mikilvægra hagsmuna sé almennt hjá lýðræðislega kjörnum fulltrúum. Í samræmi við almenn viðhorf felur reglan einnig í sér takmörk við því í hvaða mæli löggjafinn getur framselt handhöfum framkvæmdarvalds ákvörðunarvald um þessa hagsmuni. Hér væru með öðrum orðum settar skorður við því að Alþingi veitti handhöfum framkvæmdarvalds óheft mat við úthlutun heimilda til nýtingar auðlinda og landsréttinda á forræði ríkisins. Veiting slíkra heimilda felur í flestum tilvikum í sér úthlutun takmarkaðra gæða. Af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að við lagasetningu um það efni þarf að gæta að því að þeir sem til greina koma og sækjast eftir hlutdeild í viðkomandi gæðum standi sem jafnast að vígi gagnvart úthlutuninni. Með sérstakri tilvísun til jafnræðissjónarmiða í ákvæðinu er þetta áréttuð. Áhersla á jafnræði nær einnig til stjórnvalda sem annast úthlutun takmarkaðra gæða. Það þýðir m.a. að val á milli þeirra sem sækjast eftir nýtingarheimildum þarf að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, sbr. einnig réttmætisreglu stjórnsýsluréttar. Í ákvæðinu er jafnframt áréttuð að gagnsæi þurfi að ríkja um úthlutun nýtingarheimilda. Sú krafa er samofin jafnræðissjónarmiðum. Þannig þurfa skilmálar úthlutunar að vera fyrir fram ljósir og allt ferlið upp frá því að vera opið og upplýsingar aðgengilegar.

Ástæða er til að áréttu að fyrirmæli 3. mgr. um gjaldtöku eiga aðeins við um þau tilvik þegar nýting náttúruauðlinda er háð því að sérstakra heimilda sé aflað. Hafa ber í huga að margvísleg nýting auðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti á sér stað án þess að leyfis sé krafist. Oft er þar þó um að ræða minni háttar afnot. Til dæmis má nefna heimildir almennings, á grundvelli reglna um almennarétt, til að tína ber og annan jarðargróður sem og fjörugróður í þjóðlendum. Einnig má nefna heimildir almennings til vatnstöku samkvæmt vatnalögum. Stundum kann það jafnvel þykja leiða af eðli máls að ekki sé þörf sérstakra leyfa. Í

tilvikum sem þessum er ekki um að ræða „veitingu heimilda“ í skilningi ákvæðisins og gerir þá ákvæðið enga kröfu um gjaldtöku.

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 hvírrar 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.

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.

Þegar veitt er heimild til nýtingar sem er ekki í ábataskyni er löggjafanum frjálst að ákveða hvort gjald skuli tekið eða ekki. Sem dæmi mætti taka samfélagsleg verkefni sem rekin eru af opinberum aðilum þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu, svo sem vatns- og hitaveitur.

Ákvæði 3. mgr. kveður ekki á um gjaldtöku vegna leyfa til nýtingar auðlinda í einkaeigu. Með hliðsjón af yfirlýsingunni í 1. másl. 1. mgr. getur slík gjaldtaka hins vegar komið til greina þótt hún verði einnig að samrýmast ákvæðum stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar og kröfum til skattlagningar. Á slík gjaldtaka sér nú þegar að nokkru marki stað að lögum og er í því sambandi nærtækt í dæmaskyni að vísa til þeirra leyfa sem gefin eru út til rannsókna og nýtingar jarðrænna auðlinda, m.a. í eignarlöndum, á grundvelli auðlindalaga. Slík gjaldtaka er fyrst og fremst hugsuð sem gjald fyrir umsýslu ríkisins en er ekki endurgjald fyrir aðgang að auðlind. Þá ber að hafa í huga að ýmis nýting auðlinda í eignarlöndum fer fram án nokkurra leyfa.

Um c-lið (81. gr.).

Ákvæðið þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til 5. kafla almennra athugasemda að framan.

Um 23. gr.

Gert er ráð fyrir því að ákvæði 3. gr. frumvarpsins um lengd kjörtímabils forseta Íslands og takmörkun á fjölda kjörtímabila forseta, svo og ákvæði 4. gr., verði beitt frá og með næstu forsetakosningum eftir gildistöku stjórnarskipunarlaganna. Kjörtímabil þess forseta sem situr þegar þau taka gildi verður því næsta óbreytt, þ.e. u.þ.b. fjögur ár. Þó er kveðið á um það að um tímasetningu næstu forsetakosninga fari allt að einu eftir 3. gr. frumvarpsins, þ.e. að kosningarnar verði haldnar í maí eða júní í stað júní eða júlí á yfirstandandi kjörtímabili þess forseta sem situr við gildistöku laganna. Kjörtímabili þess forseta sem situr við gildistöku laganna lýkur þar af leiðandi 30. júní í stað 31. júlí og styttest þannig um u.þ.b. einn mánuð. Gengið er út frá því að nýjum reglum verði að öðru leyti ekki beitt afturvirkkt að því er varðar sitjandi forseta en áhyggjur af þessu atriði komu fram í fáeinum umsögnum í samráðsgátt. Ákvæði 3. gr. frumvarpsins um takmörkun á fjölda kjörtímabila forseta væri því þar af leiðandi ekki til fyrirstöðu að sitjandi forseti byði sig fram á nýjan leik að afloknu einu sex ára kjörtímabili samkvæmt breyttum reglum.

Fylgiskjal I.

Bókun fulltrúa Samfylkingar og Pírata.

www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0787-f_I.pdf

Fylgiskjal II.

Skýrsla Lagastofnunar Háskóla Íslands.

www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0787-f_II.pdf