

Umsögn Öldu um mál nr. 466/151

– frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (lög nr. 33/1944)

Reykjavík, 7. mars 2021

Inngangur

Félagið hefur áður veitt umsögn um drög að frumvarpi sem er í meginráttum það sama og hér er fjallað um, og vísar því til fyrri umsagnar félagsins frá 22. júlí 2020 um það mál (mál nr. 124/2020 í samráðsgátt stjórnvalda). Umsögnina má finna í viðauka. Er vísað til þessarar umsagnar í umfjöllun um einstakar greinar hér að neðan.

Er hér í þessari umsögn aðeins imprað á þeim atriðum sem félagið telur til bóta frá drögunum, eða telur rétt að ítreka sérstaklega.

Félagið vill jafnframt ítreka hvatningu sína til Alþingis um frekari breytingar á stjórnarskránni en þessar tillögur ná til, og þá hvetur félagið enn fremur til dýpra samráðs við almenning en verið hefur um endurskoðun stjórnarskrárinnar hingað til. Nauðsynlegt er að samráð um breytingar á stjórnarskránni nái til almennings í meiri mæli í víðtæku samráðsferli en raunin hefur verið í núverandi ferli.

Um einstakar greinar frumvarpsins

Miðast umsögnin við 2. upprentun frumvarpsins, dagsett 21.01.2021.

5. gr. stjórnarskrárinnar – 2. gr. frumvarpsins

Félagið telur breytingu í þá veru að frambjóðendum sé forgangsraðað af kjósendum til mikilla bóta. Fyrirkomulag sem þetta telur félagið leiða til þess að úrslit kosningana verði í betra samræmi við skoðanir kjósenda. Telur félagið þetta betri aðferð en tveggja umferða kosningakerfi.

Í sömu grein frumvarpsins, eins og í drögum þeim sem nefnd eru í inngangi, er kveðið á um meðmæli viss hlutfalls kosningabærra manna. Ítrekar félagið að þetta er varhugaverð breyting sem hafi engan sérstakan lýðræðislegan ábata í för með sér og mælist félagið til að fallið verði frá þessari breytingu eða ekki verði gerð eins íþyngjandi krafa um undirskriftir.

6. gr. stjórnarskrárinnar – 3. gr. frumvarpsins

Félagið ítrekar fyrri umsögn sína um þetta ákvæði: Telur félagið bæði óþarft og varhugavert að lengja kjörtímabil forseta, en er samþykkt því að setja hámark á fjölda kjörtímabila sem forseti getur setið samfleytt.

Félagið vill sérstaklega ítreka að greinargerð frumvarpsins hvað varðar þessa grein er gölluð og kallar félagið eftir því að lýðræðið sjálft sé ígrundað þegar breytingartillögur sem þessar eru samdar, en svo virðist ekki hafa verið gert hér. Þó svo kunni að vera að sumum þyki embætti forseta Ísland valdalítið sameiningartákn er forseti Íslands eini fulltrúi þjóðarinnar sem kosinn er beinni kosningu og rétt að Alþingi

hafi í huga að það hefur ekki verið ákall eftir breytingu sem þessari, hvorki í samfélaginu eða í því samráðsferli sem forsætisráðherra stóð fyrir í aðdraganda framlagningar þessa frumvarps.

14. gr. stjórnarskrárinnar – 7. gr. frumvarpsins

Félagið lýsir yfir ánægju að í þessari breytingartillögu sé felld brott eldri ákvæði um ákærvald Alþingis. Eftir situr þó spurningin um hvaða hluti dómsvaldsins skuli fara með þessi mál, en félagið telur að slíkt eigi að vera vandlega skilgreint í stjórnarskrá, svo skýrt sé þegar á reynir hvernig málsmeðferðinni skuli háttað. Ef hugsunin er að almennir dómstólar skuli fjalla um mál sem þessi, þá er réttast að stjórnarskráin skuli kveða á um það. Ekki er heppilegt að mikilvæg atriði sem þessi séu skilin eftir í óvissu.

Félagið skorar á Alþingi að bæta hér úr og taka af allan vafa um þetta.

25. gr. stjórnarskrárinnar – 15. gr. frumvarpsins

Félagið telur breytingartillöguna til bóta.

35. gr. stjórnarskrárinnar – 20. gr. frumvarpsins

Með ákvæði þessu er kveðið á um að forseta Alþingis sé skylt að kalla Alþingi saman, óski meirihluti þingmanna eftir því. Eins og tillaga þessi er framsett getur þannig aðeins meirihluti Alþingis í raun og reynd fengið Alþingi kallað saman. Samkvæmt ríkjandi hefð er sá þingmeirihluti sá sami og styður ríkisstjórn hverju sinni. Þetta þýðir að *minnihluti* þingmanna hefur enga formlega leið til þessa að fá Alþingi kallað sama. Félagið telur þarna halla á minnihluta þingmanna, sem ætti að geta kallað eftir umræðum þegar um alvarleg mál er að ræða. Félagið telur rétt að kveða á um hlutfall sem geri þetta mögulegt ef um breiða samstöðu er að ræða og leggur til $\frac{1}{3}$ hluta þingmanna, til að bæta úr þessum vanda.

28. gr. stjórnarskrárinnar

Félagið ítrekar á ný þá ábendingu sína frá fyrri umsögn, að lagfæra þurfi 28. gr. stjórnarskrárinnar, en félagið telur að þessari grein þurfi að breyta hið fyrsta, enda mjög óeðlilegt að einum einstaklingi sé færð svo mikil völd sem þessi grein kveður á um. Hvetur félagið til breytinga á þessari grein hið fyrsta og undrast að slíka tillögu sé ekki að finna í þessu frumvarpi.

22. gr. frumvarpsins

Félagið lýsir yfir ánægju með að fram sé komnar tillögur að ákvæðum í stjórnarskrá landsins um auðlindir, náttúru og tungumál og telur mikilvægt að slík ákvæði verði samþykkt á þessu kjörtímabili.

Félagið vill þó benda á að í 22. gr. a. (79. gr), einkum fyrstu málsgrein, sé talað um ábyrgð landsmanna og ríkisins á náttúrunni, umhverfinu og fjölbreytni náttúrunnar sé fólgin, en ekki sé skilgreint með beinum hætti í hverju þessi ábyrgð felst í ákvæðinu, þ.e. hver áhrif þessara ákvæðis yrðu á lagasetningu, gildandi lög og framkvæmd þeirra. Sem sakir standa hljómar ákvæðið eins og einskonar viljayfirlýsing eða fyrirheit um yfirbót, án útfærslu. Félagið beinir til Alþingis að úr þessu verði bætt.

Varðandi aðrar greinar frumvarpsins sem ekki er fjallað um hér, vísast til fyrri umsagnar félagsins.

Fyrir hönd stjórnar Öldu,
Guðmundur D. Haraldsson, stjórnarmaður
Sævar Finnbogason, stjórnarmaður
Anna Margrét Pétursdóttir, stjórnarmaður

Umsögn Öldu um mál 124/2020 í samráðsgátt stjórnvalda
– frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins
Íslands nr. 33/1944

Reykjavík, 22. júlí 2020

Alda hefur skoðað fyrirbyggjandi drög að frumvarpi um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Í stuttu máli hvetur félagið til frekari breytinga á stjórnarskránni en þessar tillögur ná til, og þá hvetur félagið eindregið til dýpra samráðs við almenning en verið hefur um endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Um einstakar greinar stjórnarskrárinnar og frumvarpsdraganna

Félagið gerir eftirfarandi athugasemdir við bæði frumvarpsdrögin og stjórnarskrána og hvetur til úrbóta.

2. gr. stjórnarskrárinnar – 1. gr. frumvarpsdraganna

Þetta ákvæði fjallar um stöðu forseta, Alþingis og dómstóla, en lagt er til í frumvarpsdrögunum að ákvæðinu sé breytt (1. gr.). Í tillögunum hefði verið æskilegra að tilgreina betur hvert *hlutverk* forseta og Alþingis er nákvæmlega í stjórnkerfinu, í ljósi þess að ákvæðið segir að forseti sé bæði hluti af framkvæmdavaldinu og löggjafarvaldinu. Skilgreina þarf betur *mörk* valds forsetans og tengsl þess og löggjafarvaldsins og framkvæmdavaldsins en stjórnarskráin myndi gera eftir að breytingarnar væru orðnar að veruleika. Félagið leggur til slíkar breytingar og koma þær áherslur í ljós í eftirfarandi athugasemdum.

4. gr. stjórnarskrárinnar

Ákvæði þetta tilgreinir meðal annars að kjörgengur frambjóðandi til forseta verði að vera orðinn 35 ára gamall. Félagið telur slíkt ákvæði tímaskekkju og að krafan um aldur eigi að falla brott, en það byggist á því að félagið telur almennt að eigi að gera fólki auðveldara að bjóða sig fram til embætta fremur en að þrengja að möguleikum þess. Félagið telur nægjanlegt að miðað sé við sama aldur og þegar fólk býður sig fram til Alþingis og bent er á að ekki er gerð sambærileg aldurskrafa við skipan ráðherra.

5. gr. stjórnarskrárinnar – 2. gr. frumvarpsdraganna

Samkvæmt frumvarpsdrögunum (2. gr.) verður gerð krafa um að frambjóðendur til forseta verði að hafa meðmæli að lágmarki 2,5% kosningabærra manna og mest 5%. Félagið telur þessa tillögu varhugaverða. Ástæðan er sú að með breytingunum er komið inn ákvæði sem gerir almenningi erfðar fyrir með að sækjast eftir opinberu embætti, sem gengur gegn þeirri meginhugmynd lýðræðisins að gera sem flestum kleift að taka þátt í opinberri ákvarðanatöku, en ákvæðinu fylgir enginn augljós ábati fyrir samfélagið. Félagið telur að krafan um meðmæli 2,5% atkvæðabærra manna sé íþyngjandi, enda verði þá að sækja meðmæli yfir 6.000 kosningabærra manna sem er mikil vinna, og valdi því að færri geti sóst eftir opinberum embættum, nema helst fyrir þá sem búa við hvað mestan auð – og geta þannig fengið launaðan

hóp fólks með sér til að sækja meðmæli fyrir sig – og svo fyrir þá sem eru hvað mest þekktir í samfélaginu fyrir. Ákvæðið muni þannig þrengja að möguleikum almennings til þátttöku í lýðræðinu, en félagið er andvígnt slíkum aðgerðum. Félagið telur hófsamar kröfur eðlilegar, en að þessar tillögur séu fram úr hófi. Félagið telur þurfa sterk rök til að hækka fjölda meðmælenda frá því sem nú er, en í greinargerð með frumvarpsdrögunum sé ekki að finna slík rök. Félagið hvetur því til að núverandi fjöldi meðmælenda haldist óbreyttur, nema komi til góð rök.

Félagið hafnar enn fremur rökstuðningi þeim sem kemur fram í greinargerð með frumvarpsdrögunum, um að hlutfall meðmælenda eigi að vera svipað og þegar stjórnarskráin var lögfest árið 1944, nokkuð sem virðist eiga að spegla vilja höfunda stjórnarskrárinnar, enda telur félagið að rök um möguleika til lýðræðislegrar þátttöku vegi þyngra en óljósar hugmyndir um vilja höfunda stjórnarskrárinnar. Mun fremur ber að líta til lýðræðislegra hugmynda fremur en hugmyndir um hvað átt var við þegar stjórnarskráin var sett saman.

Í frumvarpsdrögunum er ekki hróflað við því hvernig forseti er valinn í kosningum. Félagið vill hvetja til þess tekin sé upp röðuð kosning. Þá gefst kjósendum færi á að forgangsraða sínum frambjóðendum: Þann frambjóðenda sem þeir vilja helst setja þeir í fyrsta sæti, svo þann sem kemur á eftir, og svo koll af kolli. Með þessu kosningakerfi næst að velja þann frambjóðenda sem kjósendum list hvað best á, og þannig verður taktísk kosning minna vandamál. Var þetta meðal annars lagt til af stjómlagaráði (sbr. 78. gr. tillagna ráðsins). Sérkennilegt er að horft er framhjá því í frumvarpinu að rökraðukönnunin sem stjórnvöld stóðu fyrir leiddi fram eindregin vilja til þess að fyrirkomulagi forsetakosninga væri breytt og annað hvort tekin upp röðuð kosning eða tvær umferðir.

6. gr. stjórnarskrárinnar – 3. gr. frumvarpsdraganna

Hér er lagt til í frumvarpsdrögunum (3. gr.) að kjörtímabil forseta Íslands verði lengt í sex ár og enn fremur að forseti geti aðeins setið í tvö kjörtímabil samfelld.

Félagið er samþykkt því að takmarka hversu lengi forseti getur setið samfelld, enda telur félagið almennt við hæfi að valdhafar sitji ekki of lengi að völdum. Hins vegar telur félagið að sex ára kjörtímabil sé of langt og það dragi úr möguleikum almennings til að veita forseta aðhald, og því heppilegra að viðhalda núverandi fyrirkomulagi þar sem kosið er á fjögurra ára fresti. Félagið telur enn fremur að ákvæðið dragi úr möguleikum til lýðræðislegrar þátttöku almennings, sem sé varasamt. Lagt er til að þessi breyting verði felld brott.

Í greinargerð með frumvarpinu eru þau rök sett fram að eðlilegt sé að lengja kjörtímabil forseta, enda hafi flestir forsetar setið lengur en eitt kjörtímabil. Félagið hafnar þessum rökum, því það telur að rök um að endurnýjun valdhafanna og tækifærið til lýðræðislegrar þátttöku almennings vegi þyngra, nú á tímum örra tækni- og samfélagsbreytinga, en hagkvæmnisrök um hversu lengi forsetar hafi setið í fyndinni.

Í opinberri umræðu hefur nokkuð verið vísað til þess að ríki í Evrópu viðhafi lengri kjörtímabil en á Íslandi, og ýjað að því að slíkt sé þá „eðlilegt“ fyrirkomulag. Félagið bendir vinsamlega á að slíkur málflutningur er ekki tæk rök hvað lengd kjörtímabila varðar, heldur þurfi að koma til rök sem snúa að lýðræðinu sjálfu.

11. gr. stjórnarskrárinnar – 5. gr. frumvarpsdraganna

Í 5. gr frumvarpsdraganna er lögð til undarleg breyting á 1. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar sem lætur lítið yfir sér. Grein þessi fjallar um ábyrgð forseta. Bætt er orðunum „sem ráðherra undirritar með honum“. Í rökstuðningi með tillögunni segir að „[Þ]ótt 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“. Samt sem áður verður forsetinn – ef þetta frumvarp verður samþykkt – ekki sóttur til saka (sjá 2. mgr 11. gr) nema með samþykki Alþingis. Það er undarlegt að hin „táknræna“ breyting telst svo smávægileg að höfundur frumvarpsdraganna virðist hafa talið svo ólíklegt að á þetta reyndi að hann lætur hjá líða að fjalla um það hvernig saksókn skuli háttað eða hvaða dómstóll sé þess bær að dæma í slíkum málum. Auk þess er vafa undirorpið hvenær forseti aðhefst að atbeina ráðherra og hvenær ekki. Með öðrum orðum virðist meiningin vera sú að forsetinn sé lagalega ábyrgur fyrir athöfnum sem hann aðhefst án atbeina ráðherra, en áfram ábyrgðarlaus af því sem hann aðhefst að atbeina ráðherra og að þá forseti sé ábyrgðarlaus þegar hann undirritar lög og stjórnareriði. Má þá ætla að það sama eigi við þegar hann undirritar ekki lög?

Í ljósi þessa verður að spyrja hver kveikjan að þessari tillögu er, hver þörfin á henni er og ef það á taka af öll tvímæli um að forseti sé ekki ábyrgðarlaus af tilteknum athöfnum, þá hlýtur að þurfa að kveða skýrar á um hvaða athafnir það eru. Og síðast en ekki síst hlýtur þá að þurfa að kveða á um málsmeðferðina, saksókn og dóm í slíkum málum.

Alda telur að forsetinn eigi að telja ábyrgur gerða sinna í öllum stjórnarathöfnum rétt eins og aðrir embættismenn, enda er hann ekki konungur líkt og Íslendingar höfðu þegar grunurinn að þessari grein rataði inn í stjórnarskrána. Félagið bendir á að þessi tillaga eins og hún er fram sett sé ólíkleg til þess að áorka neinu nema að skapa óvissu.

13. gr. stjórnarskrárinnar – 6. gr. frumvarpsdraganna

Í 6. gr frumvarpsdraganna er gerð breyting á 13. gr. stjórnarskrárinnar. Félagið telur þessa breytingu vera eðlilega uppfærsla á texta stjórnarskrárinnar.

14. gr. stjórnarskrárinnar – 7. gr. frumvarpsdraganna

Alda gerir alvarlegar athugasemdir við 7. gr. grein frumvarpsdraganna. Í greininni er lagt til að úr 14. gr. falli: „Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.“, en í stað þess segi:

„Alþingi getur ákært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra eða falið ríkissaksóknara að fara með ákærvaldið. Um ráðherraábyrgð, svo og rannsókn mála, útgáfu ákæru og meðferð mála fyrir dómi vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra, skal kveðið á í lögum.“

Með öðrum orðum er verið að leggja til að það sé Alþingi á hverjum tíma í sjálfsveld sett hvernig ráðherraábyrgð er háttað. Þetta kemur einnig fram í greinargerð þar sem segir að „Alþingi ákveði sjálft hvort það fari með ákærvald ... eða hvort ákærvald ... verði falið ríkissaksóknara. Gæti þá bæði verið um það að ræða að ákærvaldið væri falið ríkissaksóknara í ákveðnu tilviki, t.d. í kjölfar rannsóknar á vegum þingsins, eða í eitt skipti fyrir öll, allt eftir því hvernig mælt væri fyrir um þetta atriði í almennum lögum.“ Hinsvegar virðist ljóst á texta ákvæðisins að Alþingi getur ávalt ákært ráðherra samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Ekkert í orðalagi ákvæðisins gefur til kynna að lög sem kvæðu á um að aðeins ríkissaksóknari fari með ákærvald í slíkum málum samræmdist stjórnarskrá verði ákvæðið samþykkt. Auk

þess sem þetta afnemur ekki Landsdóm, heldur þurfi Alþingi sjálft að setja lög um það með hvaða dómstólar ættu að fara með þessi mál.

Hvoru tveggja gengur í berhögg við niðurstöður almannasamráðs stjórnvalda sem raktar eru í greinargerðinni (sjá einnig umsögn Jóns Ólafssonar og *Lýðræðislegrar stjórnarskrárgerðar* við þetta sama frumvarp) þar sem sjá má að almenningur hefur áhyggjur af því að ákærvald Alþingis megi nota í pólitískum tilgangi, bæði með saksókn og með því að hlífa pólitískum samherjum og samstarfsmönnum við rannsókn og saksókn þegar við á.

Nú verður að horfa til þess að ráðherrar eru alla jafna þingmenn og studdir meirihluta Alþingis og ekki hægt að ætlast til þess að þeir séu dómamarar eða saksóknarar í eigin sök. En einnig ber að líta til reynslunnar af Landsdómi og téðu ákærvaldi Alþingis sem flestir eru sammála um að sé alls ekki góð. Alda telur því að það sé ekki heppilegt Alþingi hafi það á sinni könnu að fjalla um löggjöf um þessi álitaefni á hverjum tíma.

Alda telur því að best að öðrum en Alþingi væri falið að ákveða með rannsókn á embættisverkum ráðherra, til að mynda ríkissaksóknara sem gæti að eigin frumkvæði og/eða tillögu Umboðsmanns Alþingis hafið rannsókn og að Landsdómur verði lagður niður.

15. gr. stjórnarskrárinnar – 8. gr. frumvarpsdraganna

Í 8. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á 15 gr. stjórnarskrárinnar.

Ætlunin virðist fyrst og fremst vera að að festa í stjórnarskrána þær hefðir sem hafa skapast við stjórnarmyndun á lýðveldistímanum. Fyrsti málslíður fyrstu málsgreinarinnar orðast þannig: „Forseti ákveður, án tillögu ráðherra, hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn.“ Það vekur undrun að tekið sé fram að þetta geri hann „án tillögu ráðherra“ þar sem það er auðvitað skýrt að forseti þarf ekki að ráðfæra sig við sitjandi ráðherra þó þessu sé sleppt. En það er þó ekki að sjá að þetta komi að sök. Næstu tveir málslíðir virðast hugsaðir sem uppfærsla á texta núgildandi 15. gr. til samræmis við þá stjórnskipun sem Ísland býr við: „Hann skipar forsætisráðherra og aðra ráðherra í ríkisstjórn og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.“ Þessi grein lýsir vissulega því formlega ferli sem felst í því að forsetinn undirriti skipunarbréf forsætisráðherra og annarra ráðherra.

Hér eins og víða annarsstaðar í frumvarpinu ber ekkert á tilraunum til þess að þróa stjórnskipunina áfram, heldur virðist markmiðið beinlínis fremur vera að festa í sessi siðvenjur sem hafa skapast, oft einmitt vegna galla á núgildandi stjórnarskrá sem viðurkennt var strax við lýðveldisstofnun að þyrfti að endurskrifa. Þær vísanir í almannasamráð og frumvarpsdrög Stjórnlagaráðs sem finna má í greinargerðinni virðast fyrst og fremst hugsadar til að veita þeim áherslum ásýnd lögmætis.

Frumvarpshöfundi yfirsést til að mynda að í tillögum Stjórnlagaráðs (sjá 90. gr.) er einmitt hugmyndin að festa þingræðið frekar í sessi með því að kveða á um að forseti ráðfærir sig við formenn þingflokka á þingi og leggi síðan til við þingið tillögu forsætisráðherra og þegar forsætisráðherra hefur verið kjörinn skipar hann aðra ráðherra í ríkisstjórn. Þessa hugmynd Stjórnlagaráðs hefði mátt útfæra í 8 gr. frumvarpsins en sleppa þeim óskynsamlegu takmörkunum á fjölda ráðuneyta sem Stjórnlagaráð sá fyrir sér að ættu erindi í stjórnarskrá.

Væri þetta gert yrði síðari málsgrein 8.gr. frumvarpsins, þ.e.a.s., „[R]íkisstjórn, svo og einstakir ráðherrar, skulu njóta stuðnings meirihluta Alþingis eða hlutleysis. Forseta er heimilt að óska eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð“ óþörf.

16. gr. stjórnarskrárinnar – 9. gr. frumvarpsdraganna

Í 9. gr. frumvarpsdraganna er gerð tillaga um að breyta 16. gr. stjórnarskrárinnar um ríkisráð. Eins og í fleiri greinum frumvarpsins er hér lögð til breyting í þeim eina tilgangi að festa í sessi „gildandi reglur og áralanga framkvæmd“ venjur án þess að nokkuð komi fram um það að nein umræða hafi farið fram um hvort þessi framkvæmd mætti vera með öðrum og betri hætti. Ekki er að finna neina tilvísun til þess almannasamráðs sem staðið hefur verið að síðustu misseri, hugmynda fyrri stjórnarskrárnefnda eða möguleikans á að afnema ríkisráð eins og tillaga Stjórnalagaráðs felur í sér. Ekki er heldur að finna rökstuðning fyrir því að gera engar efnislegar breytingar á hlutverki ríkisráðs, sem verður að teljast úrelt og óskilvirk stofnun eins og það er skilgreint samkvæmt 16 gr. stjórnarskrárinnar, hvort heldur sem er fyrir eða eftir breytinguna sem hér er lögð til.

Núgildandi ákvæði hljómar þannig: „[L]ög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði“ og breytingin sem lögð er til felst í að „þar á meðal þjóðréttarsamninga sem horfa til breytinga á landslögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir“ er skotið inn í setninguna.

Þetta breytir því ekki að ríkisráð er álíka úrelt og óskilvirkt þó að það kveðið skýrar á um það hvaða málefni skuli bera upp við forseta á fundum ráðsins, auk þess sem – eins og frumvarpshöfundur bendir réttilega á – er venja frekar en undantekning að lög og stjórnarathafnir hafa þegar verið bornar upp við forseta og hafa tekið gildi þegar loks kemur að ríkisráðsfundi. Enda kveður 18 gr. stjórnarskrárinnar á um að „[s]á ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta“ og 26 gr. kveður á um að lög frá Alþingi skulu lög fyrir forseta til staðfestingar innan tveggja vikna frá samþykkt þeirra. Hér er því um greinilegan árekstur og meinlegt ósamræmi að ræða. Auk þess blasir að orðasambandið „að bera upp“ erindi við einhvern felur í sér að leitast eftir samþykki viðkomandi og það ætti að vera augljóst að það er fullkomlega óþarft að bera eitthvað upp við forseta sem hann er þegar búinn að samþykkja.

Það er okkur í Öldu illskiljanlegt hvers vegna frumvarp sem sprettur upp úr vinnu sem á að kallast heildarendurskoðun á kaflanum um forseta Íslands skortir þann sjálfsagða metnað að setja fram heildstæða sýn og vel rökstuddan texta í kaflanum um forsetaembættið eða til að nýta tækifærið til að taka á augljósum innbyrðis árekstrum milli ákvæða. Félagið gerir ráð fyrir að þingmenn þekki sögu kaflans um forsetann sem á að stórum hluta rætur í þeirri stjórnarskrá sem Danakonungur afhenti Íslendingum á nítjándu öld, en jafnvel fólk sem er íhaldssamt í stjórnarskrármálum hefur lengi talað fyrir því að nauðsynlegt sé að skýra og skilgreina betur hlutverk og valdsvið forseta Íslands. Þessi grein frumvarpsins og raunar frumvarpið í heild sinni fær falleinkunn á því prófi.

Alda telur þá breytingu sem hér er lögð til vanhugsaða og illa rökstudda. Ríkisráð í þeirri mynd sem það er eftir breytinguna er í raun óþarft, eins og hér hefur verið rakið og þar með 16 gr. stjórnarskrárinnar í heild. Sé það hins vegar raunverulegur vilji frumvarpshöfunda að viðhalda ríkisráði sem einhverskonar upplýsingafundum ríkisstjórnar og forseta hefði mátt gera það með því að breyta orðalaginu þannig að önnur málsgrein orðist þannig:

Í ríkisráði kynnir ríkisstjórn forseta áherslur sínar varðandi lagasetningu og mikilvægar stjórnarráðstafanir, þar á meðal þjóðréttarsamninga og þau mál sem eru af öðrum ástæðum mikilvæg.

Við þetta mætti svo bæta við málsgrein sem kvæði á um fjölda funda.

17. gr. stjórnarskrárinnar – 10. gr. frumvarpsdraganna

Í 10. gr. frumvarpsdraganna er gerð tillaga um að breyta 17. gr. stjórnarskrárinnar. Alda telur að þær breytingar sem hér eru lagðar og horfa einkum til 87. gr. í frumvarpi Stjórnlagaráðs til séu eitt skref í rétta átt, en lengra þurfi að ganga. Lengi hefur legið fyrir ríkur vilji almennings til þess að tempra vald ráðherra, auka gegnsæi í störfum ráðherra og tryggja betri samræmingu og samvinnu á vettvangi framkvæmdavaldsins. Þá hafa fagráðherrar á Íslandi haft mikið og óskorað vald yfir sínu málefnasviði sem þeir hafa gjarnan beitt á umdeildan og ógætilegan hátt. En þetta fyrirkomulag og starfshættir framkvæmdavaldsins voru meðal helstu veikleikana íslenska stjórnkerfisins sem skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis frá 2010 um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði dró fram. Þessir veikleikar smituðu síðan út frá sér í öllu stjórnkerfinu og til stofnana sem heyrdðu undir ráðherra.

Alda vill því beina því til Alþingis að full ástæða sé til þess að nota tækifærið nú til þess að færa þessi mál í betra horf og gera ríkisstjórn lýðveldisins að gegnsæju og „fjölskipuðu stjórnvaldi“ þó – og kannski einmitt vegna þess – að það kalli á endurskoðun á gildandi reglum um starfshætti ríkisstjórna, og jafnvel starfsemi Stjórnarráðsins í heild. Enda er slík endurskoðun tímabær.

Alda leggur því til að í stað þeirrar tillögu sem hér er fram lögð verði lagður til texti 1. 2. og 3. mgr. 87. gr. í frumvarpi Stjórnlagaráðs, með smávægilegri breytingu á 1. mgr. og yrði svohljóðandi:

Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfundar, stýrir þeim og samræmir störf ráðherra.

Ríkisstjórnarfundur skal halda um frumvörp og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um störf og stefnumál ríkisstjórnarinnar. Þá skal halda ríkisstjórnarfund ef ráðherra óskar þess.

Ríkisstjórn tekur ákvarðanir sameiginlega um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Meirihluti ráðherra þarf að vera á fundi þegar slíkar ákvarðanir eru teknar.

20. gr. stjórnarskrárinnar – 11. gr. frumvarpsdraganna

Alda telur að þær breytingar á 20. gr sem lagðar eru til með 11. gr frumvarpsins, og byggja að stórum hluta á frumvarpi Stjórnlagaráðs, horfi til bóta.

21. gr. stjórnarskrárinnar

Alda bendir á að þessi grein er dæmi um þau ákvæði í nágildandi stjórnarskrá sem eru orðin úrelt og í engu samræmi við þær stjórnvenjur sem tíðkast. Vel má vera að konungar fyrri alda hafi gert samninga fyrir hönd ríkja sinna eða viljað áskilja sér rétt til þess, enda voru þeir fullvaldurinn, ekki þjóðin eða þingið. Hinsvegar liggur fyrir að forseti Íslands „gerir“ enga þjóðréttarlega samninga fyrir Íslands hönd og almennt er formleg aðkoma hans ekki önnur en sú sem snýr að því að undirrita lög frá Alþingi. Þetta er enn eitt dæmið um það hversu ómarkviss sú bútaumsaðferð sem beitt er við endurskoðun stjórnarskrárinnar er. Höfundur greinargerðar frumvarpsins nefnir víða í greinargerðinni að höfuðmarkmið tiltekinnar breytinga sé að færa texta stjórnarskrárinnar nær þeim venjum og reglum sem eru við. Því er féluginu óskiljanlegt að ekki séu annað hvort lagðar til breytingar á þessari grein eða hún hreinlega felld út, þar sem hún er bæði óþörf og stangast á við eðlilega stjórnsýslu.

22. gr. stjórnarskrárinnar – 12. gr. frumvarpsdraganna

Alda telur að þær breytingar á 22. gr sem lagðar eru til með 12. gr frumvarpsins séu til bóta.

13. gr.

Sjá umfjöllun um þessa grein að neðan í kaflanum sem fjallar almennt um frumvarpið og endurskoðunarferlið.

24. gr. stjórnarskrárinnar – 14. gr. frumvarpsdraganna

Alda telur að þær breytingar á 24. gr sem lagðar eru til með 14. gr frumvarpsins séu til bóta. Þær setja skýrari ramma utanum þingrof og samráðið sem kveðið á um gæti komið í veg ýmiskonar vanda í sambandi við þau.

26. gr. stjórnarskrárinnar – 15. gr. frumvarpsdraganna

15 gr. frumvarpsins fjallar um 26. greinina, sem er í daglegu tali nefnd málskotsrétturinn, þá grein stjórnarskrárinnar sem mest umræða hefur verið allar götur síðan Ólafur Ragnar Grímsson, þáverandi forseti, synjaði hinum svonefndu fjölmiðlalögum undirskriftar. Ekki er lögð til breyting á núverandi orðalagi en við bætist ákvæði um að Alþingi geti komið í veg fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu ef forseti neitar að skrifa undir lög af einhverjum ástæðum með því að draga lögin til baka með samþykkt innan 5 daga.

Enn á ný er ástæða til þess að gera athugasemdir við bútasaumsvinnulag það sem viðhaft er við yfirstandandi breytingar á stjórnarskránni.

Í fyrsta lagi telur félagið að sá réttur að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um umdeild málefni eigi heima hjá þjóðinni og eigi ekki að vera háður geðþótta forseta Íslands hverju sinni. Hér er um slíkt grundvallaratriði að ræða að félaginu þykir stóruandlegt að þau rök skuli ekki einu sinni koma til álita í greinargerðinni. Í öðru lagi liggur fyrir eindreginn vilji þjóðarinnar um að uppfylltum skilyrðum um lágmarkshlutfall geti þjóðin kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf. Nægir hér að vísa til niðurstöðu rökræðukönnunarinnar þar sem 74% voru sammála um að sá réttur ætti að vera fyrir hendi og sá stuðningur jókst í 80% eftir umræður á fundinum. En einnig kom fram að 85% töldu að þjóðaratkvæðagreiðslur ættu að vera bindandi fyrir stjórnvöld.

Alda telur að það ætti að vera forgangsatriði að koma ákvæðum um rétt þjóðarinnar til að kalla fram almennar atkvæðagreiðslur í stjórnarskrá og þegar slík ákvæði hafi tekið gildi er vandséð að nauðsynlegt eða heppilegt sé að forsetinn hafi einnig þetta vald.

Sá mikli stuðningur sem mælst hefur við að forsetinn hafi málskotsréttinn kann einmitt að skýrast að verulegu leiti af því að ekki er ákvæði í stjórnarskránni sem gerir þjóðinni kleyft að krefjast atkvæðagreiðslu. Þó heyrast þau rök stundum að gagnlegt geti verið að bæði þjóðin og forsetinn hafi þetta vald. Málskotsréttur forsetans nær hinsvegar aðeins til undirritunar laga og ef þjóðin hefur sjálf málskotsrétt í þeim efnum halda þau rök einfaldlega ekki og þvert á móti má færa rök fyrir því að slíkt sé andlýðræðislegt og stríði gegn þingræðisreglunni.

Alda bendir á að sú viðbót sem hér er lögð er til við 26. gr. um að Alþingi geti innan fimm daga afturkallað lög sem forseti synjar getur skapað þrátefli milli forseta og þings eins og rakið er í greinargerðinni. En það sem meira máli skiptir er að þegar lögum er synjað eða þjóðin kallar eftir þjóðaratkvæðagreiðslu (ef slíkt verður leitt í stjórnarskrá) er um umdeild mál að ræða sem almenningur

hlýtur að þurfa að fá að segja sitt álit á og hafi Alþingi haldið slíku máli til streitu er sjálfsagt að þjóðin fái að segja álit sitt á því.

Nær væri að í staðinn fyrir að forsetinn hefði stöðu konungs sem synjar eða undirritar eftir eigin geðþótta sé embætti þessa eina þjóðkjörna fulltrúa endurskoðað og gefið það hlutverk að gæta frumkvæðisréttar almennings.

28. gr.

Frumvarpið inniheldur enga breytingu á þessari grein, en svo hefði mátt vera. Þarna kemur að þeirri spurningu um vald forseta og hversu mikið vald sé viðeigandi að fela einum einstaklingi í lýðræðislegu samfélagi.

Það ætti ekki að þykja viðeigandi að forseti hafi vald til að gefa út lög, bæði vegna þess að hann er ekki kosinn til þess og vegna þess að þetta er mikið vald til til handar einni manneskju.

Félagið telur þetta ákvæði óþarft og að nær væri að kalla megí Alþingi saman á neyðarfund ef þörf krefði.

29. gr.

Í þessari grein stjórnarskrárinnar er fjallað um vald forseta til að náða fólk og fella niður saksókn. Í frumvarpsdrögum er nokkurt vald tekið af forsetanum í þessu efni, því verði drögin að lögum getur forseti ekki lengur fellt niður saksókn.

Pó svo hér sé allnokkurt vald tekið af forseta, þá heldur hann enn sinni stöðu sem partur af dómssvaldinu. Þá má færa rök fyrir því að forseti eigi ekki að geta náðað fólk, vegna þess að möguleikar fólks til áfrýjunar og endurupptöku mála eru orðnir mun meiri en þeir voru með nýjum dómssstigum, möguleikum til upptöku mála og öðru. Félagið er einnig á þeirri skoðun að vald til náðunar eigi að heyra undir dómskerfið, fremur en forseta, svo sem með sérstakri, sjálfstæðri nefnd sem gengdi þessu hlutverki. Félagið telur sum sé að ganga megí lengra en hér er gert, afnema völd forseta til náðunar og hugsanlega veita slíku valdi sjálfstæðri einingu.

30. gr.

Samkvæmt þessari grein stjórnarskrárinnar getur forseti veitt undanþágur frá lögum. Þessi grein er alger tímaskekkja, enda allir eiga að vera jafnir fyrir lögum. Þessi grein hins vegar gerir forseta hins vegar kleift að veita fólki undanþágu frá lögum, sem veldur mismunun. Samkvæmt frumvarpsdrögum er lagt til að greinin falli brott, og er það vel að mati félagsins.

Almennt um frumvarpið og endurskoðun stjórnarskrárinnar

Það er niðurstaða félagsins að það bútasaumsferli við endurskoðun stjórnarskrárinnar sem nú er yfirstandandi sé óheppilegt, þar sem ekki er hugað að nægjanlega að endurskoðun forsendna hvers kafla stjórnarskrárinnar eða samspili á milli þeirra. Eins og vikið er að í athugasemd um fyrirhugaðar breytingar á 26. gr. stjórnarskrárinnar telur félagið að eðlilegast hefði verið að leggja fyrst línur um það hvernig þjóðaratkvæðagreiðslum að frumkvæði almennings og samráði við almenning skuli háttað og leggja til breytingar á 26 gr. út frá þeirri sviðsmynd. Enda ekki þörf á að forsetinn hafi málskotsrétt í sömu málum og þjóðin.

Þetta skiptir einnig máli til þess að skerpa á og skýra valdsvið einstaka þátta ríkisvaldsins. En þessi vinna virðist ekki á því markmiði og sem dæmi er ekki lög til breyting á 13. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að forseti láti ráðherra „framkvæma vald sitt“. Þetta ákvæði gefur til kynna að öll völd forsetans séu í

reynnd sett í hendur ráðherra, sem er ekki alltaf raunin. Það er því óhætt að segja að 13. gr. stjórnarskrárinnar sé villandi, og erfitt að skilja hana nema að skoða hvernig stjórnarskránni hefur raunverulega verið fylgt í gegnum áratugina. Félagið telur að fyrst yfirlýst markmið sé að fara í heildarendurskoðun á stjórnarskránni, þó það sé gert í verkhlutum, þá sé þess virði að uppræta þennan óskýrleika, og gera stjórnarskrána þannig úr garði að skýrt sé hvaða aðili stjórnvaldsins fer í raun með hvaða völd. Slíkt minnkar líkurnar á því að tekist sé á um hver fari raunverulega með valdið.

Félagið telur einnig að dýpra samráð þurfi að hafa við almenning um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Félagið telur að rökræðukönnun sú sem fór fram haustið 2019 sé ekki nóg samráð, enda hefur sjálf endurskoðun stjórnarskrárinnar fyrst og fremst verið í höndum formanna þingflokka og byggst á því sem formannanefndin virðast geta náð samstöðu um að sé endurskoðað. Verra er að í allmörgum atriðum virðist beinlínis farið gegn vilja almennings eins og hann birtist í rökræðukönnuninni, til dæmis varðandi Landsdóm og ákærvald Alþingis (eins og rakið er í athugasemd hér að framan) og lengd kjörtímabils forseta. Ekki kom fram neinn vilji til að lengja frá því sem nú er á rökræðufundinum og ekki sjá að óskir um þetta hafi verið áberandi í þjóðfélagsumræðunni. Rétt er að árétta að Alda er ekki andsnúin rökræðukönnunum, almennt eða í samhengi við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Alda áréttar hér ósk sína, sbr. fyrri umsögn félagsins,¹ að komið verði fót borgarþingi² til að endurskoða stjórnarskrána í heild sinni. Það felur í sér eiginlega þátttöku almennings í stefnumótun. Rökræðukönnun er hinsvegar vönduð könnun sem er hönnuð til þess að komast að því hvernig skoðanir fólks á málefnum sem þau stjórnvöld sem standa að könnuninni ákveða að spyrja að hverju sinni þróast við það að setja sig inn í málefnið og rökræða þau við aðra. Slíkt getur vissulega gert stjórnvöldum auðvelt fyrir að móta tillögur sem eru í samræmi við vilja almennings, kjósi þeir að gera það. En í því frumvarpi sem hér liggur fyrir er ekki reynt að nýta rökræðukönnunina skipulega, en nokkrum sinnum vísað til hennar, að því er virðist eins og í framhjálaupi, þegar það fer saman við vilja höfunda frumvarpsins.

Dýpkun lýðræðisins: Um vald almennings til að setja mál á dagskrá

Félagið telur nauðsynlegt að við endurskoðun stjórnarskrárinnar verði bætt við ákvæðum til að dýpka lýðræðið og þar með veita almenningi meiri aðgang að því ferli sem á sér stað við lagasetningar, en félagið telur slíkar breytingar mjög brýnar. Félagið sér t.d. fyrir sér að almenningur geti kallað til *borgarþing* (e. Citizens' Assembly) til að ræða viss mál, og að hægt verði að kalla saman borgarþing þegar safnað hefur verið saman vissum fjölda undirskrifta.³

Full ástæða er til að huga að slíku og er mjög við hæfi að slík ákvæði sé að finna í stjórnarskrá landsins, en þetta yrðu ný ákvæði. Ástæðan er sú að á næstu árum og áratugum munu þurfa að eiga sér miklar

¹ Sjá umsögn félagsins um mál nr. 501, 149. Löggjafarþingi, hér: <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-4469.pdf>

² Frekari umfjöllun borgarþing má finna í Wright, E. O. (2010). *Envisioning Real Utopias*. London: Verso.

³ Slík borgarþing samanstanda af handahófsvöldum einstaklingum, sem spegla samfélagið, en borgarþing starfa í um þrjá til sex mánuði hvert. Borgarþingin starfa sjálfstætt, óháð stjórnámálamönnum og hagsmunasamtökum. Markmið þeirra er að leggja til tillögur að úrbótum, úrbótum sem borgarþingin telja heppilegar og að muni koma á meiri sátt í samfélaginu. Vegna þess að borgarþingin spegla samfélagið eru meiri líkur til að niðurstaðan skapi sátt í samfélaginu en ella. Borgarþing geta kallað til hvaða sérfræðinga sem er sér til aðstoðar, en jafnframt geta þau kallað til hvaða fulltrúa félagsamtaka eða stjórnámálaflokka sem er. Slík borgarþing hafa reynst vel til að takast á við erfið mál, meðal annars í Írlandi.

breytingar á samfélagsgerðinni, til að takast á við nokkur mjög snúin og erfið mál: a) loftslagsbreytingar,⁴ b) ofnýtingu auðlinda,⁵ c) ójöfnuð⁶ og d) meira langlífi landsmanna. Hér verður ekki fjallað ítarlega um hversu snúin þessi atriði eru, en fræðimenn hafa fjallað mjög ítarlega um þau og hversu erfið þau eru úrlausnar. Á þessu tímabili mun sum sé þurfa að eiga sér stað alger endurskoðun á forsendum hagkerfisins, þannig að það geti þjónað samfélaginu betur og jafnframt haldið því gangandi, en jafnframt að mæta þessum erfiðu atriðum og takast á við þau, og mun þá mjög reyna á stjórnkerfið og ríkisvaldið, til að það geti sinnt sínu hlutverki við að endurskoða þessar forsendur. Í stuttu máli mun mjög reyna á að ríkisvaldið geti beitt sínum völdum í þágu þess að leysa þessi vandamál, og til að sem mest sátt sé um beitingu þeirra valda þarf mjög mikið og djúpt samráð við almenning. Ekki hefur enn bólað á tillögum að ákvæðum sem gera almenningi þetta kleift, en sem stendur eru nær engar slíkar aðferðir nýtanlegar fyrir almenning í núverandi stjórnkerfi landsins. Úr þessu þarf að bæta, til að við getum mætt þessum samfélagsbreytingum og tekist á við þær sem samfélag.

Félagið er ávallt reiðubúið til að veita nánari rökstuðning fyrir afstöðu sinni og ræða lausnir til úrbóta á stjórnarskránni, verði þess óskað.

Fyrir hönd stjórnar Öldu,
Sævar Finnbogason, stjórnarmaður
Guðmundur D. Haraldsson, stjórnarmaður
Þorvarður Bergmann Kjartansson, stjórnarmaður

⁴ IPCC (2018). Summary for Policymakers. Kafi í *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Ritstjórar: Masson-Delmotte o.fl.

⁵ Sjá Jackson, T. (2017). *Prosperity without growth: Foundations for the Economy of Tomorrow*. (2. útg.) London: Routledge.

⁶ Sjá Wilkinson, R. og Pickett K. (2009/2010). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press. Sjá einnig Stefán Ólafsson og Arnald Sölva Kristjánsson (2017). *Ójöfnuður á Íslandi: Skipting tekna og eigna í fjölbjóðlegu samhengi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.



Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 4.3.2021
Tilvísun: 202102-0021

Efni: Frumvarp um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga), 466. mál.

Eins og fram kemur í fyrri umsögnum ASÍ um stjórnarskrárbreytingar frá árinu 2012, 2019 og 2020 styður Alþýðusamband Íslands það sjónarmið, að nauðsyn beri til þess að íslensk þjóð setji sér nýja, skýra og nútímalega stjórnarskrá í opnu og lýðræðislegu ferli. Það frumvarp sem nú er lagt fram lítur að afmörkuðum breytingum.

Umsögn um 22.gr.

ASÍ telur að innleiðing umhverfis- og auðlindaákvæða í stjórnarskrá Íslands styðji við þá stefnu ASÍ að atvinnuuppbygging fari fram á forsendum sjálfbærrar þróunar og að almannahagur sé hafður að leiðarljósi við nýtingu náttúrugæða. Liður í því að leggja almannahag til grundvallar sjálfbærrar uppbyggingar vinnumarkaðar sé að tryggja jafnræði og gagnsæi við úthlutun nýtingarheimilda náttúrugæða. Því sé jákvætt að sérstaklega sé kveðið á um þessi atriði í frumvarpinu.

22.gr.a. inniheldur mjög sambærilegt ákvæði og finna má í tillögum stjórnlagaráðs og nær yfir öll þau atriði sem voru í tillögum stjórnlagaráðs um sama efni. Ákvæðið í frumvarpinu er orðað þannig að það nær yfir alla mikilvægustu þætti er varða umhverfismál og náttúruvernd, svo sem mikilvægi náttúrunnar sem undirstöðu lífs í landinu, að stuðlað verði að sjálfbærri þróun og að fjölbreytni náttúrunnar og vöxtur lífríkis sé tryggður. Í ákvæðinu kemur einnig fram að réttur almennings til heilnæms umhverfis skuli tryggður og inn á ferðafrelsi almennings þar sem kveðið er á um að almenningi sé heimil för um landið. Þá er kveðið á um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið, áhrif framkvæmda á það og þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfið. Eftir yfirferð og mat, samanburð við tillögur stjórnlagaráðs og yfirferð greinargerðar sem fylgir frumvarpinu er það mat ASÍ að ákvæðið sé framsækið og að í því felist mikilvægar góðar viðbætur og umbætur á núverandi stjórnarskrá.

22.gr.b. ASÍ telur brýnt að taka allan vafa af um að auðlindir náttúru Íslands séu í eigu þjóðarinnar, að ekki sé heimilt að úthluta þeim til varanlegra afnota og að úthlutun geti aldrei leitt til einkaréttarlegrar eignar eða óafurkallanlegs forræðis. Til þess að taka af allan vafa um að nýtingarréttur sé tímabundinn eigi að gera breytingar til eyða þeim vafa. ASÍ telur jafnframt að stjórnvöldum beri að innheimta gjald af nýtingu sem tryggi að renta af nýtingu auðlinda renni til þjóðarinnar.



ASÍ tekur ekki efnislega afstöðu til annarra ákvæða frumvarpsins en vísar til fyrri umsagna um frumvörp byggða á tillögum stjórnlagaráðs. ASÍ vill þó taka fram, að sambandið sér enga knýjandi ástæðu til þess að lengja kjörtímabil forseta og takmarka embættistíma hans og aðrar breytingar á valdsviði forseta krefjast frekari umræðu. Fjögurra ára kjörtímabil er hæfilegt, í samræmi við embættistíma annarra þátta ríkisvaldsins og reynst vel án takmörkunar á endurkjöri frá stofnun lýðveldisins

Virðingarfyllst,

Drífa Snædal, forseti ASÍ.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis,
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. mars 2021

Umsögn vegna frumvarps til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Þingskjal 787 - 466. mál - 151. löggjafarþing.

Ágæta Alþingi, undirritaður vill koma að nokkrum ábendingum um frumvarpið sem lagt hefur verið fyrir þingið að því varðar nokkrar alþjóðlegar hliðar þess. Í greinargerð með frumvarpinu segir að í frumvarpinu sé ekki „fjallað um utanríkismál, gerð milliríkjasamninga eða framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamstarfs.“ Þar af leiðandi sé þar ekki að finna tillögur til breytinga á 21. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta er ekki fullkomlega rétt staðhæfing eins og rakið verður hér á eftir. Í þessari umsögn verða gerðar athugasemdir við mismunandi hugtakanotkun á alþjóðasamningum í 9. og 17. gr. frumvarpsins og atriði er tengist 17. gr. frumvarpsins að því snertir birtingu alþjóðasamninga,

Milliríkjasamningar, alþjóðasamningar og þjóðréttarsamningar

Í nágildandi 21. gr. stjórnarskrárinnar segir að „forseti lýðveldisins geri samninga við önnur ríki“. Eins og þekkt er þá sér utanríkisráðherra fyrst og fremst um slíka samningsgerð. Undirstrika verður orðalag ákvæðisins: „samninga við önnur ríki“. Orðalag ákvæðisins á rætur sínar að rekja til þeirra tíma þegar gerendur á alþjóðavettvangi voru nær einvörðungu ríki. Með breyttum tímum og fjölgun alþjóðastofnana hefur sá skilningur verið lagður í ákvæðið að það taki jafnframt til samninga við alþjóðastofnanir.

Í frumvarpinu er á tveimur stöðum notað hugtakið „þjóðréttarsamninga“, þ.e. í 9. og 17. gr., en ekki „samninga við önnur ríki“. Hugtökin milliríkjasamningar og alþjóðasamningar birtast svo í greinargerðinni með frumvarpinu. Það eru því notuð þrenns konar hugtök í frumvarpinu og greinargerð um væntanlega sama fyrirbærið; Þjóðréttarsamningar, alþjóðasamningar og milliríkjasamningar. Fyrir í stjórnarskránni er svo orðalagið „samninga við önnur ríki“.

Ekki er útskýrt í greinargerð með frumvarpinu hvað sé átt við með „þjóðréttarsamninga“ eða hvers vegna samræmis sé ekki gætt á milli 21. gr. nágildandi stjórnarskrár og 9. og 17. gr. frumvarpsins.

Orðalagsmunurinn skiptir máli. Ástæðan er sú að hugtakið þjóðréttarsamningur er víðtækara en orðalagið samningar við önnur ríki. Þjóðréttarsamningar eru ekki einungis gerðir á milli ríkja, heldur einnig á milli ríkja og annarra þjóðréttaraðila t.d. alþjóðastofnana, sbr. Vínarsamningurinn frá 1986 um alþjóðasamninga milli ríkja og alþjóðastofnana eða milli alþjóðastofnana.

Spyrja verður hvaða merkingu ber að setja í þennan hugtakamun? Ein leið væri að líta fram hjá honum með vísan til þess að sennilega sé gengið út frá því að um sömu merkingu sé að ræða, þ.e. að þjóðréttarsamningar og samningar við önnur ríki merki það sama. Önnur nálgun er að líta svo á að stjórnarskránni hafi verið breytt að þessu leyti. Hún innihaldi nú víðtækara hugtak um alþjóðasamninga. Því verði að skýra 21. gr. í því ljósi. 21. greinin taki því einvörðungu til samninga við önnur ríki eins og texti ákvæðisins ber skýrlega með sér. Þar með geti ráðherra

ekki samið beint við aðra þjóðréttaraðila en ríki. Það væri óheppileg niðurstaða og varla tæk. Að mati undirritaðs þarfnast þetta frekari skýringa.

Í þessu samhengi skal vakin athygli á að samkvæmt leitarvél lagasafnsins á vef Alþingis kemur hugtakið „alþjóðasamningar“ fyrir í 80 lögum, „milliríkjasamningar“ í 44 lögum og „þjóðréttarsamningar“ í 11 lögum. Þar sem hugtakið „alþjóðasamningar“ er notað í u.þ.b. 60% tilvika, „þjóðréttarsamningar“ í 8% tilvika og þar sem hugtakið „alþjóðasamningur“ er nær málvitund almennings (samkvæmt reynslu undirritaðs) leggur undirritaður til að Alþingi geri þá breytingu á 9. og 17. gr. frumvarpsins að hugtakið „alþjóðasamningar“ komi í staðinn fyrir „þjóðréttarsamningar“ í frumvarpinu. Með því væri hugtakanotkun í stjórnarskránni í meira samræmi við lög Alþingis og málvitund almennings en ef hugtakið „þjóðréttarsamningar“ fær að standa.

Birting þjóðréttarsamninga

Í 27. gr. núgildandi stjórnarskrár er að finna grein sem kveður á um að birta skuli lög. Í 17. gr. frumvarpsins er stjórnvaldsfyrirmælum og þjóðréttarsamningum bætt við birtingarskylduna:

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

Í útskýringum í greinargerð með frumvarpinu segir að með greininni sé lögð til orðalagsbreyting á 27. gr. stjórnarskrárinnar til samræmis við gildandi lög og dómaframkvæmd og að hún þarfnist ekki frekari skýringa. Í skýrslu Lagastofnunar HÍ, einu af fylgiskjölum frumvarpsins, er fjallað um einstakar greinar frumvarpsins. Þar er að finna aðeins ítarlegri upplýsingar:

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

Það er ekki fullkomlega rétt hjá Lagastofnun að fullgiltir þjóðréttarsamningar hafi um áratugaskeið verið birtir í Stjórnartíðindum C. Vissulega er það krafa laganna um Stjórnartíðindi en miklar brotalamir hafa verið á framkvæmdinni sem ekki er minnst á. Þær geta valdið vandræðum eins og rætt hefur verið um á vettvangi Alþingis í tengslum við Alþjóðaheilbrigðisreglu-gerðina.

Á síðasta ári bárust fregnir af því að um 300 þjóðréttarsamningar frá árunum 2007-2018 bíði þess að vera birtir í C-deild Stjórnartíðinda, þrátt fyrir að hafa verið fullgiltir af íslenskum stjórnvöldum og þýddir á íslensku. Í svari utanríkisráðherra við fyrirspurn þingmanns kom fram að á síðasta ári hafi verið ákveðið að ráðast í átaksverkefni til að ljúka birtingu uppsafnaðra samninga á næstu þremur árum, en aðgerðaáætlun verkefnisins hafi tafist vegna heimsfaraldursins. Nánast ekkert hefur gerst í þessum efnum enn sem komið er.

Þrátt fyrir að fyrirhugað átak skapast hér ákveðið vandamál þar sem verið er að færa þá skyldu að birta þjóðréttarsamninga úr almennum lögum yfir í stjórnarskrá. Eins og þekkt er kveður núgildandi stjórnarskrá einungis á um að birta skuli lög. Björg Thorarensen hæstaréttardómari hefur bent á í fræðiskrifum sínum að farist birting fyrir á lögum vegna ásetnings ráðherra eða stórkostlegs hirðuleysis hans eða ef óhæfilegur dráttur verður á birtingu laga af sömu orsökum, geti það varðað viðkomandi ráðherra ábyrgð samkvæmt ákvæðum laga um ráðherraábyrgð. Ef umrætt stjórnarskráfrumvarp nær í gegn verður að spyrja hvort sömu sjónarmið eigi ekki við

um vanrækslu vegna birtingu þjóðréttarsamninga. Þar sem stjórnkerfið er meðvitað um þessa vanrækslu er þá hægt að bíða í nokkur ár með birtingu án þess að ráðherra sæti ábyrgð? Sérstaklega í ljósi þess að tæknilega er hægt að birta umrædda samninga fljótt og örugglega.

Að lokum vill undirritaður óska Alþingi velfarnaðar í komandi vinnu og umræðum um málið.

Virðingarfyllst,

Dr. Bjarni Már Magnússon prófessor við lagadeild HR

Reykjavík, 4. mars 2020

Efni: Umsögn Félags heyrnarlausra um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga), 466. mál.

Félag heyrnarlausra vill kom á framfæri ánægju vegna frumvarps til stjórnarskipulaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Viðurkenning íslenska tákn málsins í stjórnarskrá og almennri löggjöf er og hefur verið eitt af helstu baráttumálum félagsins um áratuga skeið.

1. Íslenska tákn málið er tungumál

Íslenska tákn málið er tungumál. Tákn mál er talað af fólki víða um heim en það tákn mál sem talað er hér á landi er íslenskt, heitir íslenskt tákn mál og er móðurmál minnihlutahóps á Íslandi.

Íslenska tákn málið er eina hefðbundna minnihlutamálið á Íslandi, það var ekki búið til heldur er það sjálfsprottið vegna eðlislægrar þarfar mannsins til að tjá sig og eiga í samskiptum. Íslenskt tákn mál er því ekki tákn uð íslenska, eða íslenska töluð með höndunum. Íslenska tákn málið hefur sína eigin málfræði og setningaskipan líkt og önnur tungumál. Þá breytist það milli kynslóða, en sem dæmi er til barnatákn mál og unglingatákn mál. Tákn málið þróast þannig og breytist í takt við tíma og aðstæður, rétt eins og raddmálin gera.

Áætlað er að fleiri hundruð íslendinga sem tjáir sig og á samskipti á íslensku tákn máli.

2. Lagaleg staða íslenska tákn málsins

Um íslenska tákn málið gilda lög nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls. Fyrir gildistöku laganna þann 15. júní 2011 átti íslenska tákn málið sér ekki stoð í íslenskri löggjöf. Með 3. gr. laga nr. 61/2011, hlaut íslenska tákn málið opinbera viðurkenningu sem mál heyrnarlausra, heyrnarskertra og dauðblindra Íslendinga. Með ákvæðinu var íslenska tákn málinu gert jafnhátt undir höfði í samskiptum og íslenskri tungu (fskj. nr. 1, bls. 6). Í 2. mgr. 13. gr. laganna segir síðan orðrétt: „Íslenskt tákn mál er jafnrétthátt íslensku sem tjáningarform í samskiptum manna í milli og er óheimilt að mismuna mönnum eftir því hvort málið þeir nota.“

3. Þörf er á setningu stjórnarskrárákvæðis um íslenskt tákn mál

Félag heyrnarlausra fagnar frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá, þar með töldu ákvæði um íslenska tungu og íslenskt tákn mál. Með ákvæðinu er íslensku tákn máli veitt vernd og gert jafnhátt undir höfði í samskiptum og íslenskri tungu. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að með ákvæðinu sé aðgerðum stjórnvalda og löggjafa í þágu íslensks tákn máls tryggður traustur grundvöllur.

Virðingarfyllt,
f.h. Félags heyrnarlausra

Heiðís Dögg Eiríksdóttir, formaður Félags heyrnarlausra



Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd,

Reykjavík, 22. mars 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga, 466. mál.

Þær breytingar sem lúta að skipulagi þingsins og starfsháttum, og felast í frumvarpinu, ber að líta með jákvæðum augum. Með þeim er undirstrikað sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu og sjálfræði þess í eigin málum. Er þá í fyrsta lagi vísað til þeirrar tillögu í 13. og 14. gr. frumvarpsins að skrifa þingræðisregluna í stjórnarskrána og um aðkomu þingsins að þingrofsboðskapi forseta lýðveldisins. Í öðru lagi eru það þau ákvæði sem lýsa því hvernig boðað er til þings að afloknum kosningum, samkomudeginum og um frestun á störfum þess, sbr. 12. og 20. gr. frumvarpsins, en þar er lagt til að þingið hafi forræði á þeim málum. Í þriðja lagi eru svo þær breytingar sem felast í 21. gr. frumvarpsins, um að frumvörp geti lifað milli þinga, en þar er um að ræða tillögu sem getur haft jákvæð áhrif á starfshætti þingsins. Eins og kom fram við fyrstu umræðu frumvarpsins, 11. febrúar sl., er ástæða til þess að skoða nánar þetta ákvæði frumvarpsins. Umsögn mín mun því að meginstefnu afmarkast við það.

Orðalag 21. gr. frumvarpsins, felur í sér að bætt verði við 44. gr. stjórnarskrárinnar nýjum málslíð, svohljóðandi:

Frumvarp fellur niður við lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í lögum um þingsköp Alþingis.

Tilvísun til kjörtímabils hér gæti gefið tilefni til þess að túlka ákvæðið svo að óafgreidd frumvörp geti flust á milli kjörtímabila. Skýringar við ákvæðið eru að mestu takmarkaðar við orðalag ákvæðisins. Ekki er rétt að bjóða upp á túlkunarmöguleika í þá veru að ákveða megi í lögum um þingsköp Alþingis að frumvörp geti flust á milli kjörtímabila. Með slíku framsali stjórnarskrárgjafans til löggjafans væri of langt gengið. Færa má rök fyrir því að það samræmist ekki þingræðisreglunni og samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.

FORSETI ALÞINGIS



Í umsögn forseta Alþingis frá 12. mars 2020, sem vísað er til í skýringum við ákvæðið, er á hinn bóginn bent á að huga mætti að því að *þingmál gætu í einhverjum tilvikum lifað milli löggjafarþinga*. Réttara væri því að orðalag ákvæðisins endurspegladi betur þá hugsun og væri ekki bundið við lagafrumvörp eingöngu. Sjá má fyrir sér í þessu ljósi að ákvæðið gæti hljóðað svo:

Óafgreidd frumvörp og önnur þingmál falla niður við lok löggjafarþings, nema undantekningar frá því verði ákveðnar í lögum. Öll þingmál falla þó niður við lok kjörtímabils.

Til afmörkunar má í skýringum vísa til þess að ákvæðið feli í sér frávík frá þeirri reglu sem byggt hefur verið á (*Diskontinuitets-reglunni*), og kemur fram í 48. gr. þingskapa, að *þingmál sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við þinglok falli niður*, og verður ekki afnumin nema með stjórnarskrárbreytingu. Í stað hennar mundi ákvæðið fela í sér heimild fyrir þingið til þess að skipuleggja starfshætti sína með hagkvæmni og skilvirkni að leiðarljósi. Í því felst jafnframt sú áskorun að afmarka með skýrum hætti í þingsköpum hvernig heimildinni verði beitt. Augljóst er að hún getur ekki átt við um öll þingmál og að óafgreidd þingmál geti ekki færst á milli kjörtímabila. Sjá má fyrir sér að heimildin væri takmörkuð við umfangsmeiri lagafrumvörp, svo sem nýja heildarlöggjöf eða heildarendurskoðun laga og viðamiklar tillögur til þingsályktunar, framkvæmdaáætlanir ýmiskonar svo sem byggðaáætlun og samgönguáætlun. Sama mætti sjá fyrir sér um skýrslu sem óskað hefur verið eftir á einu löggjafarþingi en gæti borist á næsta löggjafarþingi. Í framkvæmd kæmi til greina að í þingsköpum Alþingis væri kveðið á um að forseti Alþingis skyldi fyrir lok hvers löggjafarþings bera fram tillögu á þingfundi, sem undirbúinn væri í samráði við þingnefndir og þingflokka um þau mál, sem ákveðið væri að unnið yrði áfram með á næsta löggjafarþingi. Eða að þingnefnd, sem hefði mál í slíkri stöðu til umfjöllunar, legði fyrir þingið tillögu um að meðferð máls yrði haldið áfram við upphaf nýs löggjafarþings. Ekki ósvipað og þingnefnd gerir þegar hún ákveður að halda áfram frumkvæðisathugun sinni á máli, sbr. 3. mgr. 26. gr. þingskapa Alþingis. Sjá má fyrir sér að í þingsköpum kæmi fram að umfjöllun um þingmál hæfist þar sem henni lauk við þinglok. Með slíku fyrirkomulagi væri stuðlað að festu og samfelli við vinnu að málum. Um leið væri einnig komið í veg fyrir að slík mál drægjust að óþörfu á langinn sökum þess eins að þau þyrfti að endurflytja á næsta þingi og væru þá aftur á byrjunarreit, óháð því hversu langt vinna við þau var komin. Er ljóst að heimild til þess að láta mál lifa milli þinga með skynsamlegum takmörkunum getur auðveldað umbætur við vandaða lagasetningu og stuðlað að markvissum þingstörfum.

FORSETI ALÞINGIS



Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd,

Reykjavík, 22. mars 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga, 466. mál.

Þær breytingar sem lúta að skipulagi þingsins og starfsháttum, og felast í frumvarpinu, ber að líta með jákvæðum augum. Með þeim er undirstrikað sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu og sjálfræði þess í eigin málum. Er þá í fyrsta lagi vísað til þeirrar tillögu í 13. og 14. gr. frumvarpsins að skrifa þingræðisregluna í stjórnarskrána og um aðkomu þingsins að þingrofsboðskapi forseta lýðveldisins. Í öðru lagi eru það þau ákvæði sem lýsa því hvernig boðað er til þings að afloknum kosningum, samkomudeginum og um frestun á störfum þess, sbr. 12. og 20. gr. frumvarpsins, en þar er lagt til að þingið hafi forræði á þeim málum. Í þriðja lagi eru svo þær breytingar sem felast í 21. gr. frumvarpsins, um að frumvörp geti lifað milli þinga, en þar er um að ræða tillögu sem getur haft jákvæð áhrif á starfshætti þingsins. Eins og kom fram við fyrstu umræðu frumvarpsins, 11. febrúar sl., er ástæða til þess að skoða nánar þetta ákvæði frumvarpsins. Umsögn mín mun því að meginstefnu afmarkast við það.

Orðalag 21. gr. frumvarpsins, felur í sér að bætt verði við 44. gr. stjórnarskrárinnar nýjum málslíð, svohljóðandi:

Frumvarp fellur niður við lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í lögum um þingsköp Alþingis.

Tilvísun til kjörtímabils hér gæti gefið tilefni til þess að túlka ákvæðið svo að óafgreidd frumvörp geti flust á milli kjörtímabila. Skýringar við ákvæðið eru að mestu takmarkaðar við orðalag ákvæðisins. Ekki er rétt að bjóða upp á túlkunarmöguleika í þá veru að ákveða megi í lögum um þingsköp Alþingis að frumvörp geti flust á milli kjörtímabila. Með slíku framsali stjórnarskrárgjafans til löggjafans væri of langt gengið. Færa má rök fyrir því að það samræmist ekki þingræðisreglunni og samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.



Í umsögn forseta Alþingis frá 12. mars 2020, sem vísað er til í skýringum við ákvæðið, er á hinn bóginn bent á að huga mætti að því að *þingmál gætu í einhverjum tilvikum lifað milli löggjafarþinga*. Réttara væri því að orðalag ákvæðisins endurspeglaði betur þá hugsun og væri ekki bundið við lagafrumvörp eingöngu. Sjá má fyrir sér í þessu ljósi að ákvæðið gæti hljóðað svo:

Óafgreidd frumvörp og önnur þingmál falla niður við lok löggjafarþings, nema undantekningar frá því verði ákveðnar í lögum. Öll þingmál falla þó niður við lok kjörtímabils.

Til afmörkunar má í skýringum vísa til þess að ákvæðið feli í sér frávík frá þeirri reglu sem byggt hefur verið á (*Diskontinuitets-reglunni*), og kemur fram í 48. gr. þingskapa, að *þingmál sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við þinglok falli niður*, og verður ekki afnumin nema með stjórnarskrárbreytingu. Í stað hennar mundi ákvæðið fela í sér heimild fyrir þingið til þess að skipuleggja starfshætti sína með hagkvæmni og skilvirkni að leiðarljósi. Í því felst jafnframt sú áskorun að afmarka með skýrum hætti í þingsköpum hvernig heimildinni verði beitt. Augljóst er að hún getur ekki átt við um öll þingmál og að óafgreidd þingmál geti ekki færst á milli kjörtímabila. Sjá má fyrir sér að heimildin væri takmörkuð við umfangsmeiri lagafrumvörp, svo sem nýja heildarlöggjöf eða heildarendurskoðun laga og viðamiklar tillögur til þingsályktunar, framkvæmdaáætlanir ýmiskonar svo sem byggðaáætlun og samgönguáætlun. Sama mætti sjá fyrir sér um skýrslu sem óskað hefur verið eftir á einu löggjafarþingi en gæti borist á næsta löggjafarþingi. Í framkvæmd kæmi til greina að í þingsköpum Alþingis væri kveðið á um að forseti Alþingis skyldi fyrir lok hvers löggjafarþings bera fram tillögu á þingfundi, sem undirbúinn væri í samráði við þingnefndir og þingflokka um þau mál, sem ákveðið væri að unnið yrði áfram með á næsta löggjafarþingi. Eða að þingnefnd, sem hefði mál í slíkri stöðu til umfjöllunar, legði fyrir þingið tillögu um að meðferð máls yrði haldið áfram við upphaf nýs löggjafarþings. Ekki ósvipað og þingnefnd gerir þegar hún ákveður að halda áfram frumkvæðisathugun sinni á máli, sbr. 3. mgr. 26. gr. þingskapa Alþingis. Sjá má fyrir sér að í þingsköpum kæmi fram að umfjöllun um þingmál hæfist þar sem henni lauk við þinglok. Með slíku fyrirkomulagi væri stuðlað að festu og samfelli við vinnu að málum. Um leið væri einnig komið í veg fyrir að slík mál drægjust að óþörfu á langinn sökum þess eins að þau þyrfti að endurflytja á næsta þingi og væru þá aftur á byrjunarreit, óháð því hversu langt vinna við þau var komin. Er ljóst að heimild til þess að láta mál lifa milli þinga með skynsamlegum takmörkunum getur auðveldað umbætur við vandaða lagasetningu og stuðlað að markvissum þingstörfum.

FORSETI ALÞINGIS



Alþingi
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Kirkjustræti
101 Reykjavík

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

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

Reykjavík 25. mars 2021
Tilv.: FOR20060487/3.3

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

Inngangur.

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

Ákvæði um forseta og framkvæmdarvald.

Forsetakjör.

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

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

Viðbrögð.

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

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

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

Ráðherraábyrgð.

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

Viðbrögð.

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

Kvaðning Alþingis til funda.

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

Viðbrögð.

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

Þjóðréttarsamningar.

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

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

Viðbrögð.

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

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

Umhverfisverndarákvæði.

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

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

Viðbrögð.

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

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

Auðlindaákvæði.

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

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

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

Hugtakið þjóðareign.

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

Viðbrögð.

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

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

Réttaráhrif þess að auðlindir og landsréttindi séu lýst þjóðareign.

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

Viðbrögð.

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

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

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

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

Ójafnræði.

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

Viðbrögð.

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

Tímabundinn nýtingarréttur.

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

Viðbrögð.

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

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

Gjaldtaka.

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

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

Viðbrögð.

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

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

Hugtakið nýting.

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

Viðbrögð.

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

* * *

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

Fyrir hönd ráðherra


Bryndís Hlökkversdóttir


Oddur Þorri Viðarsson

Umsögn Íslandsdeildar Transparency International um frumvarp til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, 466. mál.

5. mars 2021

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis.

Íslandsdeild Transparency International þakkar fyrir að hafa fengið frumvarpið sent til umsagnar og vill koma eftirfarandi á framfæri varðandi það.

Alþjóðasamtökin Transparency International (TI) voru stofnuð árið 1992 og hafa um langa hríð verið ein stærstu alþjóðlegu samtökin sem vinna að heilindum og gegn spillingu í stjórnmálum, stjórnsýslu og viðskiptalífi hvarvetna í heiminum. Samtökin eru sjálfstæð og óháð stjórnvöldum og eru ekki rekin til að skila hagnaði. Þau starfa í meira en 100 löndum og berjast gegn spillingu og því mikla óréttlæti og margs konar samfélagslega skaða sem hún veldur. Íslandsdeild TI tók til starfa 1. janúar sl.

Spilling er misbeiting valds í þágu sérhagsmuna og hún er alltaf ógn við hagsmuni almennings því að mikilvægar ákvarðanir eru teknar á grundvelli sérhagsmuna og án tillits til áhrifa þeirra á samfélagið í heild.

Alþjóðastofnanir hafa lýst því yfir og rannsóknir sýna með óbyggjandi hætti að spilling er illvíg meinsemd sem grefur undan grundvallarréttindum, tækifærum og lífsgæðum fólks og heilbrigði samfélaga hvarvetna í heiminum. Ísland er engin undantekning frá því.

Spilling vegur að lýðræðinu, mannréttindum og réttarríkinu. Hún leiðir til mismununar, hamlar efnahagslegri þróun, skerðir lífskjör og eykur ójöfnuð. Spilling veldur umhverfisspjöllum og mengun, stuðlar að sóun auðlinda og óréttlátri skiptingu arðs. Hún grefur undan heilbrigðum viðskiptaháttum, skekkir samkeppni og skaðar fyrirtæki, starfsfólk og neytendur. Spilling bitnar ávallt mest á þeim sem minnst vald og áhrif hafa, verst standa og eru fátækastir.

Virk ábyrgð þeirra sem treyst hefur verið fyrir opinberu valdi er forsenda þess að spillingu verði haldið í skefjum. Gagnsæi (e. transparency) við meðferð valds, tjáningarfrelsið og rétturinn til upplýsinga, eru öflug vopn í baráttu gegn spillingu. Skilvirkar og óháðar eftirlitsstofnanir, sem fylgjast með að lögum og reglum sé fylgt og sjálfstæðir og óhlutdrægir dómstólar gegna gríðarlega mikilvægu hlutverki við að verja samfélagið og hagsmuni almennings gegn spillingu.

Viðmiðunarreglur stjórnfestunnar (e. Good Governance) eru mjög gagnlegar til að verja þá hagsmuni almennings sem að framan er lýst og samfélagið allt gegn þeim mikla og margvíslega skaða sem spilling veldur. Innihaldi viðmiðunarreglna stjórnfestunnar hefur verið lýst svo:

Eins og fram kemur í þessari grein snýst innihald stjórnfestuleiðbeininganna að verulegu leyti um nauðsyn þess að stjórnvöld fari skipulega og með festu eftir lögum og reglum og geri það á heiðarlega og gegnsæjan hátt með tilheyrandi ábyrgð ef út af er brugðið. Nauðsyn ber til þess að sjálfstæðar stofnanir, svo sem saksóknarar og dómstólar, sem og óháðir fjölmiðlar og félagasamtök, haldi uppi eftirliti með framkvæmd leiðbeininganna. ...

Stjórnfestan beinist fyrst og fremst að samskiptum valdhafa við almenning þar sem virðing fyrir lögum og mannréttindum á öllum stigum lýðræðislegs stjórnkerfis á að vera forgangsatriði.

Með stjórnfestunni á að víkka svigrúm einstaklinga og fyrirtækja gagnvart stjórnvöldum með því að hamla gegn ofstjórnun, óstjórn eða spillingu hinna síðarnefndu. Stjórnfestunni er að sama skapi beint til ríkisstofnana og fyrirtækja í opinberri eigu sem og sveitarstjórna. Áhersla er lögð á að valddreifing og aukin þátttaka almennings í hinu lýðræðislega ferli séu viðurkenndir og virkir áhrifavaldar í betri nýtingu gæðanna. Stjórnfestan á að liðka fyrir gangverki hins lýðræðislega fyrirkomulags með því að veita stjórnendum aðhald rétt eins og öðru fólki.¹

Mikil og margvísleg tengsl eru með viðmiðunarreglum stjórnfestunnar, heilbrigðu og virku lýðræði og alþjóðlega viðurkenndum mannréttindum:

Stjórnfestan er efnislega nátengd mannréttindum og lýðræði, og viðmiðunarreglur alþjóðlegra fjármála- og þróunarstofnana um stjórnfestuna eiga margt sameiginlegt með hinum alþjóðlegu mannréttindareglum, sem með margvíslegum hætti ná til stjórnsýslunnar og góðra stjórnarháttanna. Stjórnfestan er hins vegar ekki enn skráð í milliríkjasamninga með sama hætti og mannréttindin.

Greiður aðgangur að stjórnsýsluupplýsingum og öðrum opinberum gögnum tengist greinilega upplýsingafrelsinu. Stjórnunarábyrgð krefst sjálfstæðra, óháðra og virkra dómstóla, saksóknara og umboðsmanns. Spilling, þar sem mútur, flokkshollusta eða fjölskyldutengsl ráða afgreiðslu mála leiðir til mismununar og býður heim brotum á jafnræðisreglunni. Heiðarleiki í stjórnámálum útheimtir skyldu til að upplýsa um fjármál stjórnmalaflokka.²

Íslandsdeild TI telur að í núgildandi stjórnarskrá og í frumvarpi því sem hér er til umsagnar sé ekki nægilega litið til þeirra atriða sem að framan er lýst. Eftirfarandi ákvæði í frumvarpinu eru þó, hvað það varðar, til bóta að mati deildarinnar:

- Ákvæði 7. gr. um að ríkissaksóknari geti ákært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra.
- Ákvæði 11. gr. um að lögum skuli komið á „skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embætta og starfslok embættismanna.“
- Ákvæði 13. gr. varðandi samþykkt Alþingis á tillögu um vantraust á ráðherra og áhrif slíkrar samþykktar.
- Ákvæði 17. gr. um birtingu laga, almennra stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðréttarsamninga.
- Ákvæði 18. gr. um breytingu á heimildum forseta til að fella niður saksókn fyrir afbrot.
- Ákvæði 19. gr. um ríkissaksóknara og að hann skuli njóta sömu verndar í starfi og dómarar.

¹ Úr grein Guðmundar Alfreðssonar og Herdísar Þorgeirsdóttur: „Stjórnfesta og mannréttindi“ í Þór Vilhjálmsson sjötugur, Reykjavík: Bókaútgáfa Orators, 2000, bls. 197-208.

² Úr grein Guðmundar Alfreðssonar: „Tillaga um mannréttindi í stjórnarskrá“. Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001 Ármann Snævarr, Jónatan Þórmundsson, Páll Sigurðsson og Þorgeir Örlygsson (ritstjórar) Reykjavík Almenna bókafélagið 2002.

Eins og að framan greinir hafa viðmiðunarreglur stjórnfestunnar þann megintilgang og markmið að stuðla að:

- **Gagnsæi** í stjórnámálum og stjórnsýslu.
- Virkri **ábyrgð** stjórnámálamanna og embættismanna (ábyrgðarskylda).
- Víðtækri og virkri **þátttöku** almennings og félaga í undirbúningi ákvarðana.
- Viðleitni til að ná víðtækri **sátt** um ákvarðanir og stefnu.
- Aðgerðum og eftirliti til að vinna **gegn spillingu**.

Með vísan til þess sem að framan er rakið leggur Íslandsdeild Transparency International áherslu á að íslensku stjórnarskránni verði breytt þannig að viðmiðunarreglur stjórnfestunnar um ábyrgðarskyldu, gagnsæi, upplýsingaaðgang, bann við spillingu og varnir gegn spillingu fái þar mun meira vægi en nú er og gert er ráð fyrir í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar. Að mati Íslandsdeildar TI er mikilvægt og eðlilegt að þessi gríðarlega mikilsverðu hagsmunir almennings og réttindi séu tryggð í stjórnarskrá sem er æðri réttarheimild en almenn lög og þannig verði betur tryggt að almenn lög standist þá mælikvarða sem leiða af viðmiðunarreglum stjórnfestunnar.

Í þessu sambandi vill Íslandsdeild Transparency International sérstaklega nefna ákvæði varðandi eftirfarandi sem taka þarf til skoðunar:

- Skoðana- og tjáningarfrelsi.
- Upplýsingarétt.
- Frelsi fjölmiðla.
- Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.
- Hagsmunaskráningu og vanhæfi.
- Styrkir til frambjóðenda og samtaka þeirra.
- Lögréttu.
- Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.
- Rannsóknarnefndir.
- Rétt fjárlaganefndar til upplýsinga.
- Ríkisendurskoðun.
- Umboðsmann Alþingis.
- Upplýsinga- og sannleiksskyldu.
- Ráðherraábyrgð.
- Skipun embættismanna.
- Sjálfstæðar ríkisstofnanir
- Ákærvald og ríkissaksóknara.
- Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum.

Íslandsdeild Transparency International er að sjálfsögðu tilbúin til að koma á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til að gera betur grein fyrir því sem fram kemur í þessari umsögn.

Virðingarfyllst,

f. h. stjórnar Íslandsdeildar Transparency International,

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri

Hafnarfirði 28.febrúar 2021

Ég, Jóna Imsland legg til að þingið setjið frumvarpið Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands mál 466 til hliðar og taki fram frumvarp stjórnlagaráðs til afgreiðslu sem samþykkt var í þjóðaratkvæðagreiðslu í október 2012.

Einnig legg ég til að bætt verði við stjórnarskrána liðum 1. Enginn getur átt/keypt land á Íslandi nema eiga lögheimili hér á landi. Ef um bújarðir er að ræða skal viðkomandi eiga lögheimili á býlinu. 2. Takmarka skal fjölda og stærð eigna í eigu sömu aðila og skal vera ljóst í hvaða tilgangi land er keypt. Allt eignarhald lands skal vera algjörlega gagnsætt og öllum aðgengilegt.

Virðingarfyllst, Jóna Imsland

Minnisblað 10 maí 2021

Til: Alþingis

Frá : Óskari Magnússyni
og Sigurði Jónssyni,
Landssamtökum landeigenda á Íslandi

Þar sem búast má við að umræða um stjórnarskrárfrumvarp Katrínar Jakobsdóttur verði á dagskrá Alþingis núna fljótlega, telja landssamtökin, rétt á þessu stigi, að vekja athygli þingmanna á þeim ákvæðum frumvarpsins sem snúa að eignarrétti á landi og auðlindum og þeim undirtóni sem þar má greina og við teljum að vegið sé að vernd eignarréttarins eins og hann kemur fram í 72 gr stjórnarskrárinnar og gangi þannig gegn hagsmunum landeigenda .

Um 22. gr. a-lið almanna og umhverfisréttur

Landssamtökin telja breytingarnar þ.e viðbótina sem lögð eru til í 22. gr frumvarpsins með öllu óþarfa og að þessi nýju ákvæði hafi raunverulega engan annan tilgang en staðfesta það sem þegar hefur verið lögfest og ef til vill auglýsa ríkjandi pólitískar skoðanir. Orðalag greinarinnar veitir engar frekari leiðbeiningar sem gagnast geta og er ekki með þeim hnitmiðaða hætti sem lagatexti í grundvallarlögum þarf að vera.

~~Orðalag greinarinnar segir í raun ekki neitt og jaðrar við skráðmælgis- og fagurgala frekar en þann hnitmiðaða lagatexta sem á að vera í grundvallarlögum.~~

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu hafa viðhorf um gæði umhverfis og náttúruvernd komið skýrt fram í stjórnarskrárvinnu síðustu ára hér á landi en Landssamtökun telja með öllu óþarft, þrátt fyrir að það hafi verið gert í Noregi og Finnlandi, að sérstöku ákvæði um umhverfi og náttúru verði bætt við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. **Landssamtök landeigenda telja að lögfesting ákvæðisins myndi stangist á við skýrt og afdráttarlaust ákvæði 72. gr gildandi stjórnarskrár um friðhelgi eigarréttarins og væri til þess fallin að grafa undan einstaklingseignarréttinum.** Ef ákvæði í þessa veru yrði sett í stjórnlæg

myndi það hins vegar ekki breyta neinu um aðgang manna að landinu og um það að ákveðin grunngildi er lúta að umhverfis- og náttúruvernd eru nú þegar til staðar í lögum og réttarframkvæmd.

Um 22. gr. b-lið auðlindir og þjóðareign

Landssamtökin telja að ekki þurfi að festa í stjórnarskrá þá staðreynd að auðlindir í náttúru Íslands tilheyri þjóðinni. Landssamtök landeigenda telja að lögfesting ákvæðisins myndi með sama hætti og um almannaréttinn, stangast á við ákvæði 72. gr gildandi stjórnarskrár um friðhelgi eigarréttarins og væri þannig til þess fallin að vega að einstaklingseignarréttinum. ~~Langur texti Allur þessi texti~~ um eftirlit og aðkomu ríkisins er einungis orðalag um það sem er löngu vitað og viðurkennt og ekki er nokkur þörf að fara að setja í stjórnلög. Sama má segja um lokamálgreinina um veitingu heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum þar sem, án nokkurs rökstuðnings, er talað bæði um þjóðareign og eign íslenska ríkisins eins og ríkið og þjóðin séu tveir aðskildir aðilar. Lögfesting þessara ákvæða er ef til vill friðþæging fyrir pólitíska umræðu en enga nauðsyn ber til hennar og hún gæti ef til vill aukið flækjustig við afgreiðslu leyfa og erinda sem að einstaklingseignarréttinum snúa. Ný og óljós ákvæði í stjórnarskrá kalla á nýjar túlkanir og þrætur um skilning sem fyrir lögnu er orðinn rógróinn meðal þjóðarinnar. Þannig gætu þeir starfsmenn á vegum ríkisvaldsins sem tejjast vera sérfræðingar í hinum ýmsu sviðum sem snúa að landnýtingu, notað þessu stjórnarskrarákvæði til þess að setja einhverjum landeigendum stólinn fyrir dýrnar við nýtingu landsréttinda sinna og notað þau sem rökstuðning fyrir synjun.

Landssamtök landeigenda eru reiðubúin til að koma fyrir nefndir Alþingis og gera nánari grein fyrir sjónarmiðum sínum ef þörf krefur undir meðferð málsins.

Um almannarétt:

Í greinargerð með tillögunum um nýlegar breytingar á lögunum um náttúruvernd var því haldið á lofti að hinn forni réttur landsmanna, sem nauðsynlegur var áður en vegir voru lagðir um landið, að fara um eignarlönd annara til þess að menn kæmst að sínum eigin lendum eða bústöðum, hafi verið einhvers konar almennaréttur. Jónsbókarákvæðunum um umferð manna var ætlað að tryggja að almenningur kæmist um landið með þeim hætti sem þá tíðkaðist þ.e. gangandi eða ríðandi og að menn ættu þess kost að hvíla sig og reiðskjóta sína, hagnýta náttúruna sér til næringar og að hestar gætu bitð gras. Þessi almenni umferðarréttur er fráleitt nauðsynlegur með sama hætti og áður var eftir að vélknúin ökutæki komu til, vegir voru lagðir og slóðar kortlagðir. Það er fjarstæða og útursnúningur í pólitíska þágu, að halda því fram að hægt sé að færa þennan forna umferðarrétt einstaklinga í þann búning að ferðamenn eigi nú að öðlast óskoraðan rétt til þess að fara um eignarlönd manna án nokkurra skilyrða. Á grundvelli þessa meinta almannaréttar eigi þannig að veita þúsundum manna heimild til þess að koma akandi á þjóðvegum landsins með nútíma tækni, nema staðar við eignarlönd manna hvar sem þau kunna að vera staðsett og vaða yfir þau að eigin geðþótta og með tilheyrandi ónæði og náttúruspjöllum.

Umsögn Landssamtakanna Proskahjálpar um frumvarp til stjórnskipunarlags um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 466. mál.

Landssamtökin Proskahjálpar¹ vilja koma eftirfarandi á framfæri varðandi frumvarpið.

Íslenska ríkið fullgilti samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks árið 2016 og skuldbatt sig þar með til að framfylgja ákvæðum samningsins, eins og mælt er sérstaklega fyrir um í 4. gr. hans, sem hefur yfirskriftina „Almennar skuldbindingar“. Þar segir m.a.:

1. *Aðildarríkin skuldbinda sig til þess að tryggja og stuðla að því að öll mannréttindi og mannfrelsi verði í einu og öllu að veruleika fyrir allt fatlað fólk án mismununar af nokkru tagi vegna fötlunar.*

Aðildarríkin skuldbinda sig í þessu skyni til:

a) *að samþykkja öll viðeigandi lagaákvæði og ráðstafanir á sviði stjórnsýslu og aðrar ráðstafanir til þess að þau réttindi sem eru viðurkennd með samningi þessum verði að veruleika,*

b) *að gera allar viðeigandi ráðstafanir, þar með talið á sviði lagasetningar, til þess að gildandi lögum, reglum, venjum og starfsháttum, sem fela í sér mismunun gagnvart fötluðu fólki, verði breytt eða þau afnumin, ...*

Samningur SP um réttindi fatlaðs fólks nær til allra sviða samfélagsins og hefur það meginmarkmið að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og jöfn tækifæri á við aðra á öllum sviðum og að verja það fyrir mismunun af öllu tagi. Sérstaklega er kveðið á um þessar skyldur ríkja til að tryggja fötluðu fólki jafnrétti í 5. gr. samningsins sem hefur yfirskriftina „Jafnrétti og bann við mismunun“ og hljóðar svo:

1. *Aðildarríkin viðurkenna að allir menn eru jafnir fyrir og samkvæmt lögum og eiga rétt á jafnri vernd og jöfnum hag lögum samkvæmt án nokkurrar mismununar.*

2. *Aðildarríkin skulu banna hvers kyns mismunun á grundvelli fötlunar og tryggja fötluðu fólki jafna og skilvirka réttarvernd gegn mismunun af hvaða ástæðu sem er.*

3. *Aðildarríkin skulu, í því skyni að stuðla að jöfnuði og uppræta mismunun, gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða.*

4. *Eigi ber að líta á sértækar ráðstafanir, sem eru nauðsynlegar til þess að flýta fyrir eða*

¹ Landssamtökin Proskahjálpar vinna að réttinda- og hagsmunamálum fatlaðs fólks, með sérstaka áherslu á fólk með þroskahömlun og fötluð börn. Samtökin byggja stefnu sína og starf á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og öðrum fjölbjóðlegum mannréttindasamningum. Um 20 félög eiga aðild að samtökunum með um 6 þúsund félagsmenn.

ná fram jafnrétti til handa fötluðu fólki í reynd, sem mismunun samkvæmt skilmálum samnings þessa.

„Fötlun“ er ekki sérstaklega tilgreind sem ólögmæt mismununarástæða í jafnræðisreglu 65. gr. íslensku stjórnarskrárinnar, eins og gert er hvað varðar kynferði, trúarbrögð, skoðanir, þjóðernisuppruna, kynþátt, litarhátt, efnahag og ætterni.

Með vísan til þess sem að framan er rakið ítreka Landssamtökin Proskahjálpar enn þá áskorun til stjórnvalda og Alþingis að fötlun verði sérstaklega tilgreind í jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, eins og er gert í jafnræðisreglum í stjórnarskrám mjög margra ríkja og ákvæði þar að lútandi verði sett í frumvarp það sem hér er til umsagnar.

Virðingarfyllst.

Bryndís Snæbjörnsdóttir, formaður Proskahjálpar.

Til Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. febrúar, 2021

Umsögn stjórnar Landverndar um

Tillögu að breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga), 466. mál.

Ágætu alþingismenn og -konur

Stjórn Landverndar fagnar tækifæri til að tjá sig um stjórnarskrárákvæði um verndun náttúru. Landvernd eru samtök um verndun náttúru og umhverfis og því beinist athyglin hér fyrst og fremst að tillögu að nýrri grein um verndun lífríkisins, undirstöðu mannlífs á jörðinni (sem yrði grein 79 í endurskoðaðri stjórnarskrá).

Stjórn Landverndar fagnar því að fram er komin tillaga um ákvæði í stjórnarskrá sem tilgreinir mikilvægi íslenskrar náttúru. Með því að tiltaka sérstaklega að réttur náttúrunnar og komandi kynslóða skuli virtur er komið inn í stjórnarskrá ákvæði sem vonandi verður til þess að vikið verði af þeirri ólánsbraut þar sem náttúrgæðum og heilnæmu umhverfi er spillt. Án heilnæms umhverfis er lífsgæðum og jafnvel tilvist mannkyns ógnað sem og margra annarra lífvera. Í sjötta sinn í jarðsögunni er fjöldadauði tegunda að raungerast, í þetta eina sinn af mannavöldum. Við þessu verður að bregðast. Stjórnarskrá með skýrum ákvæðum um vernd náttúru og þar með undirstöðu lífsafkomu mannlegs samfélags, getur stuðla að því að bæta sambúð manna við gangverk lífsins í nútíð sem í framtíðinni.

Tillaga um nýja 79 gr. hljóðar svo:

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

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

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.

Stjórn Landverndar leggur til **tvær breytingar** við þessa grein.

Í fyrsta lagi að tilgrein skýrt tilvistarrétt náttúrunnar. Hér yrði um um að ræða grundvallar viðhorfsbreytingu til náttúrunnar, hvaða sess hún skipar í tilveru okkar og þess sem við getum tekið frá henni. Því er lagt til eftirfarandi setningu verði bætt við fyrstu málsgrein:

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

Í öðru lagi vísar stjórn Landverndar til 2. málsgreinar. Eignarétturinn er verndaður í stjórnarskrá í sérstakri grein. Hagsmunir landeigenda og annara sem hafa lögvarða hagsmuni eru einnig gulltryggðir í bak og fyrir í íslenskum lögum og varðir innan íslenska dómskerfisins eins og fjölmargir dómar eru til vitnis um. Það er því bæði óeðlilegt og ónauðsynlegt að fella inn í kafla um náttúruvernd í stjórnarskrá lýðveldisins ákvæði að bera skuli virðingu fyrir hagsmunum landeigenda. Því er lagt til að setningin **“og virða hagsmuni landeigenda og annarra rétthafa”** verði fells burt.

Viðbótargrein um þátttöku almennings

Reynslan er ólygnust um það að við verndun umhverfis- og náttúru er virk þátttaka og réttindi almennings og samtaka þeirra afar mikilvæg. Þau eru óteljandi þau umhverfisslys sem tekist hefur að koma í veg fyrir einmitt vegna virkrar þátttöku almennings. Án aðkomu almennings eru áhrif hagsmunaaðila á opinbera ákvarðanatöku yfirgnæfandi og hætt á að það verði til þess að einblínt verði á skammtímagróða hagsmunaaðila. Því leggur stjórn Landverndar að tillögu stjórnlagaráðs frá árinu 2012 (tillaga um grein 35) verði bætt við, svona til að setja punktin yfir „i-ð“ við framangreind grein. Greinin sem lýst er eftir er svo hljóðandi:

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.

Stjórn Landverndar telur að með framangreindu ákvæði yrði tryggður réttur almennings og samtaka almennings til að gæta náttúrunnar og þar með líklegra að ná megi þeim markmiðum sem koma fram í tillögu að nýrri 79 gr.

Lokaorð

Að framsögðu vísar stjórn Landverndar til fyrri umsagna um endurbætur stjórnarskrá, til að mynda frá 17. júní árið 2019. Stjórnin hefur margsinnis lýst yfir fullum stuðningi við náttúruverndar- og auðlindaákvæði í tillögu Stjórnlagaráðs og að það væri eðlilegt framhald lýðræðislegs ferlis að sú tillaga yrði lögð fyrir Alþingi til umræðu og atkvæðagreiðslu. Þetta er enn skoðun stjórnar Landverndar.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

Legg til að þingið setjið frumvarpið Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 466. mál til hliðar og taki fram frumvarp stjórnlagaráðs til afgreiðslu sem samþykkt var í þjóðaratkvæðagreiðslu í október 2012. Þjóðin er stjórnarskrárgjafinn.

25. febrúar 2021

Magnús Guðmundsson

Alþingi
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd

Reykjavík, 3. mars 2021
Tilvísun: 2021020411/GIÁ

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga

Persónuvernd vísar til beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá 12. febrúar 2021 um umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga (pskj. 787, 466. mál á 151. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 sem varða að meginstefnu forseta Íslands, ríkisstjórn og verkefni framkvæmdavaldsins auk ákvæða um náttúruvernd og auðlindir náttúru Íslands.

Með vísan til fyrri umsagna Persónuverndar um frumvörp til stjórnarskipunarlaga, nú síðast á 151. löggjafarþingi (26. mál, pskj. 26) áréttar Persónuvernd eftirfarandi:

Í núgildandi stjórnarskrá er að finna ákvæði um friðhelgi einkalífs en þar kemur m.a. fram að friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu skuli tryggð. Ákvæðið kom nýtt inn með 9. gr. laga nr. 97/1995 en í athugasemdum er fylgdu frumvarpi því er varð að þeim lögum kemur fram að hugtakið friðhelgi einkalífs geti náð til vinnslu persónuupplýsinga. Í þessu sambandi vekur Persónuvernd athygli á því að í nýrri mannréttindaskrá, s.s. 8. gr. mannréttindaskrár Evrópusambandsins, hefur sjálft ákvæðið um friðhelgi einkalífs verið gert skýrara að þessu leyti. Þar er tekið fram í textanum sjálfum að friðhelgin taki einnig til vinnslu persónuupplýsinga. Er lagt til að sambærileg breyting verði gerð á texta 71. gr. stjórnarskrárinnar.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins.

F.h. Persónuverndar,



Helga Þórisdóttir



Gunnar Ingi Ágústsson

Nefndasvið Alþingis
b.t. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. mars 2021

Efni: Umsögn um 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), 466. mál

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) vísa til tölvupósts Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá 12. febrúar þar sem óskað var umsagnar um ofangreint mál.

Hér á eftir fara athugasemdir um auðlindaákvæði frumvarpsins, b. lið 22. gr., en samtökin gera ekki athugasemdir við önnur ákvæði frumvarpsins.

Ríkisvaldið stýrir auðlindanýtingu ekki með eignarhaldi heldur með lögum, m.a. þannig að nýtingin sé ábyrg og sjálfbær. Ríkið getur tekið gjald af nýtingu auðlinda, án þess að vera eigandi. Einkaaðilum er vel treystandi til þess að eiga og nýta auðlindir innan regluverks sem ríkið setur. Engir hafa meiri hagsmuni af ábyrgri og sjálfbærri nýtingu auðlinda en eigendurnir sjálfir.

Hvað er þjóðareign?

Í 2. mgr. b. liðar 22. gr. segir að náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign. Það er ljóst að þjóð getur ekki verið eigandi auðlinda í eignarréttarlegum skilningi heldur eru auðlindir alltaf í eigu hins opinbera eða einkaaðila. Í 3. málsl. 2. mgr. ákvæðisins segir að handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fari með forræði yfir þeim í umboði þjóðarinnar. M.ö.o fer ríkið með umráða-, hagnýtingar- og ráðstöfunarrétt. Þannig felur frumvarpið í sér að stofnað verði til sérstakrar tegundar ríkiseignar með þeim skilyrðum sem nánar er kveðið á um í ákvæðinu, svo sem takmörkunum á framsali í 2. málsl. 2. mgr. Það vekur upp spurningar hvort ekki sé heppilegra að segja það berum orðum, eins og t.d. gert er í 2. gr. þjóðlendulaga nr. 58/1998. Í ákvæðinu er lagt til að farin verði svipuð leið og farin var með 1. málsl. 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og forvera þeirra. Orðalag þess ákvæðis hefur verið talið villandi af fræðimönnum og ýtt umræðu í ógöngur.¹

Í greinargerð með frumvarpinu (bls. 29) eru tekin dæmi um stjórnarskrár annarra ríkja sem hafa að geyma auðlindaákvæði. Það er algengara í þróunarríkjum en á Vesturlöndum. Ákvæði norsku stjórnarskrárinnar sem nefnt er í greinargerðinni, 1. mgr. 112. gr., er allt annars eðlis en hér er lagt til. Þar er ekki talað um þjóðareign að náttúruauðlindum. Í flestum tilfellum er talað um ríkiseign í stjórnarskrám sem á annað borð hafa að geyma ákvæði um eignarhald að auðlindum. Aðeins stjórnarskrár Eistlands og Slóveníu hafa að geyma þjóðareignarákvæði. Eina nágrannalandið sem hefur ákvæði af þessum toga í stjórnarskrá sinni er Írland, en þar er talað um ríkiseign.²

Það er varasamt að leita fyrirmýnda að svona ákvæði til ríkja sem Ísland ber sig allajafna ekki saman við. Réttarkerfi þessara ríkja, þar á meðal stjórnskipunarréttur og eignarréttur, er allt annars eðlis en á Íslandi. Miklu eðlilegra er að líta til Norðurlanda þar sem réttarfarið er sambærilegt því íslenska.

¹ Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrarákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 57.

² Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrarákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 20.

Til hvaða auðlinda myndi ákvæðið taka?

Í 1. málsl. 2. mgr. segir að náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti verði þjóðareign. Það vekur upp þá spurningu til hvaða auðlinda og landsréttinda ákvæðið tekur, þ.e.a.s. hvaða auðlindir eru ekki háðar einkaeignarrétti. Í greinargerð með frumvarpsdrögum er réttilega bent á að ríki og sveitarfélög geti verið handhafar einkaeignarréttar. Ákvæðið taki því ekki til ríkiseigna. Svo segir:

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 orsökina 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.

Dæmið um sólarorku orkar tvímælis. Það hefur verið meginregla í íslenskum rétti frá landnámi að auðlindir fylgi eignarrétti að landi. Þetta er áréttað víða í íslenskum lögum, m.a. í 3. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, 1. mgr. 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923, 1. mgr. 5. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, 1. mgr. 1. gr. tilskipunar frá 20. júní 1849 um veiði á Íslandi og í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Sólarorka hlýtur því að fylgja eignarrétti að landi. Þótt sólarljós sé ekki enn nýtt hér á landi til raforkuframleiðslu þá er það auðvitað nýtt í dag, t.d. af bændum til ræktunar. Varla er það vilji stjórnarskrárgjafans að ætla að ríkisvæða þessa orku og rukka bændur um auðlindagjald fyrir nýtinguna.

Seinni tilvikin sem nefnd eru, auðlindir sem hafa verið lagðar til ríkisins með sérstökum lögum á þeim grundvelli að þessi gæði hafi áður verið eigendalaus, hljóta eðli málsins samkvæmt að vera ríkiseign nú þegar og þegar undirorpin sé eignarrétti og falla því ekki undir ákvæðið. Rétt er að taka fram að ekki þarf stjórnarskrárákvæði til að ríkið geti slegið eign sinni á eigendalaust land eða auðlindir. Það er hægt að gera með almennum lögum og hefur oft verið gert. Sama má segja almennt um auðlindanýtingu. Ríkið getur stýrt henni með almennum lögum. Ríkið hefur þegar slegið eign sinni á allt land sem var áður eigendalaust og allar þekktar auðlindir sem voru áður eigendalausar.³ Ákvæðið tekur því ekki til neinna auðlinda og er því marklaust.

Auk þess sem að framan greinir taka SA undir almenn sjónarmið um auðlindanýtingu og náttúruauðlindir í þjóðareign sem reifuð eru í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi.

Í ljósi framangreindra athugasemda leggja samtökin til að auðlindaákvæði frumvarpsins verði felld brott.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins,



Halldór Benjamín Þorbergsson

³ Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál (2007). *Þjóðareign - þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, bls. 47-49.



Reykjavík, 5. mars 2021

Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um frumvarp um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga), 466. mál.

Hinn 12. febrúar 2021 barst Samtökum ferðaþjónustunnar – SAF tölvupóstur þar sem óskað var eftir umsögn um frumvarp til breytinga á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Með frumvarpinu eru m.a. gerðar tillögur að breytingum sem varða forseta Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvaldsins, íslenska tungu, umhverfisvernd og auðlindir náttúru Íslands. Frumvarpið hefur verið yfirfarið á vettvangi SAF og vilja samtökin koma nokkrum athugasemdum á framfæri sem varða eingöngu umhverfisvernd og auðlindir náttúru Íslands.

Almennt

Hinn 10. maí 2019 birti forsætisráðuneytið drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands og ákvæði um umhverfisvernd á samráðsgátt stjórnvalda. SAF skiluðu inn ítarlegri umsögn um málið á sínum tíma, dags. 30. júní 2019. Samtökin vilja meina að sú umsögn standist algjörlega tímans tönn og að þau sjónarmið sem þar koma fram eigi jafn vel við um breytingar sem lagðar eru fram í frumvarpinu nú. Umsögn þessi byggist að nær öllu leyti á þeirri umsögn.

Að því sögðu þá vilja samtökin minna á þá augljósu staðreynd að Stjórnarskrá lýðveldisins er grundvallarlöggjöf og kjölfesta íslenskrar stjórnskipunar. Umræða um hana og breytingar á henni verður að vera hafin yfir skammtímaáherslur stjórnmalanna og þjóðfélagsins frá einum tíma til annars. Þegar kemur að því að breyta henni þá þarf að ná sem breiðastri sátt um málið, sérstaklega þegar setja á auðlindákvæði.

Þjóðareign

Samhengis vegna og þar sem orðanotkun og orðalag stjórnarskrárákvæða er jafnan þrungið merkingu og til þess bært að hafa veruleg áhrif á fyrirtæki og íbúa landsins er við hæfi að hefja umfjöllunina á því að taka efnisákvæðið upp í heild sinni eins og það kemur fyrir í frumvarpinu.

Náttúra Íslands

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 lögmætum tilgangi. Ganga skal vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Mælt skal nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almannaréttar.

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.

Auðlindir

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.

Ítarleg umfjöllun er í frumvarpinu um hvort ákvæði fyrir sig. Á bls. 13 í frumvarpinu hefst kaflinn um *Umhverfisvernd*. Frumvarpið fer ágætlega yfir sögu og tilurð þessa ákvæðis og vísast sérstaklega til þeirrar umfjöllunar. Ákvæði um umhverfi er að finna í stjórnarskrám þriggja norðurlandanna, Noregs, Svíþjóðar og Finnlands. Á síðu 18 hefst svo kafli sem fer í meginefni þessa ákvæðis um náttúru Íslands.

SAF geta tekið undir það að náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu og almennt um gildi hennar eins og það kemur fram í frumvarpinu. Umfjöllun frumvarpsins er ágæt en einnig mætti taka markmiðin saman þannig að löggjafanum verði sett mörk er snúa að:

1. nýtingu auðlinda.
 - a. Hún byggist á sjálfbærri nýtingu
 - b. gjald verði tekið
2. ráðstöfun náttúruauðlinda
 - a. verði tímabundin/ekki varanleg
3. ráðstöfun réttinda yfir náttúruauðlindum
 - a. verði tímabundin/ekki varanleg

Ísland er frjálst og fullvalda ríki. Af fullveldisréttinum og ríkjandi stjórnarskipulagi leiðir að löggjafinn nýtur ríkra heimilda til íhlutunar í málefni einstaklinga og fyrirtækja. Þær heimildir takmarkast hins vegar m.a. af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og í því ljósi eru löggjafanum sett mörk þegar kemur að reglusetningu sem takmarkar ýmsa þætti eignarréttar, s.s. umráð, ráðstöfun, hagnýtingu o.fl. Auðlindaákvæðinu er augljóslega ætlað að veita löggjafanum ríkari möguleika til að ganga á eignarrétt og takmarka möguleika þess að eignarréttindi geti myndast. Ákvæðið er hins vegar þrengra en eignarréttarákvæðið þar sem það á í meginatriðum einungis að ná til auðlinda og landsréttinda sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Af framangreindu leiðir að mörkin sem auðlindaákvæðið setur löggjafanum verða rýmri en mörkin sem eignarréttarákvæðið setur. Hins vegar inniheldur ákvæðið viðmið sem takmarka forráða- og ráðstöfunarmöguleika löggjafans þar sem honum ber að tryggja að nýting auðlinda grundvallist á sjálfbærri þróun, framsal gæða og réttinda verður að vera tímabundið og löggjafanum verður skylt að kveða á um gjaldtöku vegna nýtingar í ábataskyni.

Ef tekið er mið af þeim markmiðum sem legið hafa til grundvallar við gerð ákvæðisins er eðlilegt að spurt sé að hvaða leyti ákvæðið endurspegli markmiðin sem lágu til grundvallar og hvort í einhverju tilliti sé hugsanlega gengið lengra en þau gefa tilefni til? Að mati SAF er í þessu samhengi litið við ákvæði 1. mgr. að athuga. Hins vegar vakna spurningar þegar að 2. mgr. kemur. Skilningur samtakanna er að ákvæðum 2. mgr. sé ætlað að tryggja þjóðinni eignarrétt yfir náttúruauðlindum og landsréttindum. Hér verða álitamál sem tengjast möguleikum þjóðar til að vera eignaraðili látin liggja milli hluta. Hitt er annað mál að hugsunin virðist vera sú að í heilu lagi verði allir þættir eignarréttar eða möguleikar á að slá eign á náttúrufyrirbæri færðir frá einstaklingum og lögaðilum. Forræðis- og ráðstöfunarréttur verður hins vegar framseldur í hendur Alþingis og til framkvæmdarvaldsins en aðrir mögulegir eignarréttarþættir skyldir eftir hjá þjóðinni að því er virðist. Að mati SAF endurspeglar þeir þættir sem verða framseldir Alþingi og framkvæmdarvaldi nokkuð vel ytri mörk þeirra markmiða sem frumvarpshöfundar hafa unnið samkvæmt, þ.e. mörk heimilda löggjafans til að skilgreina nýtingu og ráðstöfun auðlinda og réttinda yfir auðlindum. Í því ljósi er að mati SAF eðlilegt að velja því upp hvort heildstæð færsla eignarréttar yfir auðlindum og landsréttindum til þjóðarinnar sé í raun ekki óþörf, þ.e. hvort ekki hefði verið nóg að framselja forræðis- og ráðstöfunarrétt yfir auðlindum utan einkaeignarréttar til Alþingis og framkvæmdavalds með þeim takmörkunum sem leiða af markmiðum um sjálfbæra þróun, tímabindingu nýtingarréttar og sanngjarna hlutdeild í nýtingarábata. Væri sú leið farin verður ekki séð að nein þörf sé á skilgreiningu „þjóðareignarréttar“ þar sem stefnuýfirlýsing 1. mgr. gæti í raun gengt því hlutverki að endurspeglar hugmyndina um að tryggja að skammtímahagsmunir nýtingaraðila samræmist langtímahagsmunum samfélagsins sem að mati samtakanna endurspeglar vel grunnhugmyndir manna um tilgang þjóðareignar.

Með þjóðareignarfyrirbærinu er verið að draga skurðpunkt þar sem eftir gildistöku frumvarpsins getur ekki orðið til „nýr“ einkaeignarréttur yfir auðlindum. Þeir sem njóta einkaeignarréttar yfir auðlindum við gildistöku munu verða í nokkurri forréttindastöðu líkt og handhafar aflahlutdeilda í fiskveiðistjórnkerfinu fyrir og eftir upptöku kvótakerfisins. Þeir sem hyggjast nýta auðlindir eftir gildistöku verða hins vegar háðir eigendum auðlinda eða nýtingarheimildum hins opinbera sem aðeins mega hafa gildi í takmarkaðan tíma. Hætt er við að með þessu verði staða manna ójöfn og eigendur auðlinda geti innleyst auðlindarentu. Þar fyrir utan getur tímabinding nýtingarheimilda skapað hvata fyrir handhafa tímabundinna nýtingarleyfa til þess að „fullnýta“ takmarkaða auðlind á gildistíma nýtingarleyfis.

Auðlindanýting í ferðaþjónustu

Eðlilega er hugtakið *auðlind* allt umlykjandi í ákvæðinu og greinargerð frumvarpsdraganna. Af greinargerðinni verður ráðið að auðlindarhugtakinu sé ætlað að ná til allra náttúruauðlinda þó svo að meginefnið snúi að auðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Með öllum náttúruauðlindum er þannig átt við þær auðlindir sem íslenska ríkið hefur fullveldisrétt til að nýta og stjórna á landi, innan landhelgi, efnahagslögsögu og á landgrunninu. Samkvæmt íslenskri orðabók merkir hugtakið *auðlind* náttúruauðæfi eða uppsprettu auðs og af umfjöllun greinargerðarinnar verður ráðið að auðlindahugtakinu er ætlað að vera afar víðtækt og ná m.a. til sólarljóss eða sólarorku og annarra auðlinda þó svo að ekki sé í hefðbundnum skilningi hægt að segja að einhver geti átt þær.

Helstu auðlindir eru nefndar kafla 4.2 og þar eru tekin dæmi um helstu auðlindir sem munu teljast til náttúruauðlinda og landsréttinda, þ.e. þjóðlendur, þ.m.t. veiðaréttur, auðlindir í jörðu og réttindi yfir yfirborðsvatni, auðlindir hafsbotnsins, kolvetni í landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunni Íslands, nytjastofnar á Íslandsmiðum, réttur til nýtingar skóga, beitaréttur, réttindi til tinslu ýmskonar gróðurs, fjarskiptatíðir, sjávarföll, vindur, ljós og jafnvel sk. erfðaauðlindir. Ytri mörk auðlindahugtaksins afmarkast annars vegar af tengingunni við náttúruna og hins vegar af takmörkum fullveldisréttar, þ.e. auðlind getur ekki talist falla undir ákvæðið nema ríkið hafi tök á að hafa áhrif á nýtingu þeirra. Auðlindir sem falla undir ákvæðið munu með öðrum orðum verða skilgreindar af hinu opinbera t.d. með setningu reglna um nýtingu og því munu geta og vilji þess til að fanga nýtingu með reglusetningu að miklu leyti ráða því hvort náttúrufyrirbærið auðlind geti fallið undir ákvæðið.

Þegar horft er til athugasemda við frumvarpið verður hins vegar ráðið að auðlindarhugtakið virðist eiga að ráðast af gildi sem ekki er aðeins fjárhagslegt heldur t.d. fagurfræðilegt. Með því virðist gengið lengra en hefðbundin merking hugtaksins *auðlind* gefur tilefni til. Í framangreindu samhengi má segja að auðlindahugtakið verði nokkuð afsleppt og að einhverju leyti bjóða upp á að vafamál skapist um hvort nýting náttúrufyrirbæra teljist auðlindanýting og eigi því að grundvallast á sjálfbærri þróun og að hvaða leyti. Þá kann að vera að einhver álitamál kunni að skapast þegar nýting tveggja eða fleiri náttúrufyrirbæra skarast og að því kemur að ákvarða hvað er nýtt og eftir atvikum í hvaða mæli.

Í 2. og 3. mgr. ákvæðisins er gildissviðið útvíkkað umfram auðlindaskilgreiningu 1. mgr., þ.e. það nær til náttúruauðlinda og landsréttinda sem jafnframt eru sameiginlega nefnd *gæði*. Hugtakið *gæði* hefur almennt þá merkingu að vera hnoss eða hlunnindi, þ.e. dýrgripir eða dýrmæti eða tiltekin réttindi eða hagræði (sem aðrir hafa ekki). Í málsgreinunum er fjallað um eignarrétt og hann tengdur verðmæti (e. value) sem eðlilega endurspeglar auðlindahugtakið en er þó þrengra en auðlindaákvæði 1. mgr. að því leyti að gildi auðlindarinnar virðist eingöngu eiga að vera fjárhagslegt. Með ákvæðunum er eignarréttur náttúruauðlinda og landsréttinda skilgreindur í grundvallaratriðum. Þar sem ákvæði 1. málsl. 1. mgr. virðist ætlað að gegna hlutverki stefnuýfirlýsingar, þ.e. þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu *gæði* sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna, þarf væntanlega einkum að líta til ákvæða 2. og 3. mgr. í því skyni að átta sig á lagalegum áhrifum á möguleika til nýtingar *gæða*.

Óhætt er að segja að í greinargerð frumvarpsdraganna er nokkuð greinilega gert ráð fyrir því að ferðaþjónustuaðilar nýti auðlindir sem auðlindaákvæðinu er ætlað að ná til. Þannig er í upphafi 4.5. kafla um mat á áhrifum vísað til þess að ferðaþjónusta byggist á auðlindum og fjallað um aðgang ferðamanna og nýtingu landsvæða í ferðaþjónustu m.t.t. almannaréttar og umhverfisverndarákvæðisins. Þá segir:

Ekki er litið svo á að almannarétturinn komi í veg fyrir að settar verði reglur t.d. um nýtingu ferðapjónustuaðila í ábataskyni á þjóðlendum eða öðru landi ríkisins sem fellur undir frumvarpsgreinina. Slíkar reglur gætu til dæmis 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 séu ekki varanleg, en af því leiðir að þau þurfa að vera tímabundin eða uppsegjanleg.

Verði frumvarpið að lögum þarf sem sagt mögulega að endurskoða löggjöf þannig að ferðapjónustufyrirtæki sem rekin eru í hagnaðarskyni greiði fyrir að fara með ferðamenn um þjóðlendur eða ríkisjarðir, að minnsta kosti að því marki sem þar er að finna náttúruperlur sem ferðapjónustan „gerir út á“. Það er þó háð því að tekin séu upp leyfi til slíkra ferða og aðgangur þannig takmarkaður.

Af framangreindum orðum leiðir að réttur almennings til farar á og yfir land og láð, mögulega þegar með fylgir áhorf, myndataka, upplifun o.fl. sem einkennir ferðamannahegðun, geri það að verkum að náttúrufyrirbæri geti talist í nýtingu sem auðlind. Í framhaldinu segir einnig:

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. Skv. 6. gr. laganna, sbr. 2. gr. laga nr. 66/2009, er almenningi heimilt án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í fristundum til eigin neyslu. Hér má bæta því við að samkvæmt sömu grein þurfa ferðapjónustuaðilar aftur á móti sérstakt leyfi til að reka bát til fristundaveiða og lúta veiðarnar tilteknum skilyrðum. Í 27. gr. náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, er sérstakt ákvæði um tínslu jarðar- og fjörugróðurs í atvinnuskyni. Þar segir að ráðherra sé heimilt 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. Umhverfisstofnun er heimilt að banna eða takmarka tínslu einstakra tegunda eða tínslu á afmörkuðum svæðum ef það er nauðsynlegt vegna verndunar einstakra tegunda eða til að koma í veg fyrir ofnýtingu svæða.

Af framangreindu leiðir að ferðamennska geti aðeins talist til auðlindanýtingar að hún eigi sér stað í atvinnuskyni, þ.e. að hún sé ekki starfrækt „til einkaferðanota“ heldur til í þágu annarra ferðamanna. Þannig verður almannaréttur að auðlind þegar hann er nýttur í atvinnuskyni. Af umfjölluninni verður einnig ráðið að undir þeim kringumstæðum eigi auðlindaákvæðið að virkjast og löggjafanum verði skylt að tryggja að nýtingin verði í samræmi við sjónarmið um sjálfbæra þróun, reisa umgjörð um nýtingarheimildir og tryggja gjaldtöku.

Rétt er að taka fram að SAF gera engar athugasemdir við ákvæði 2. málsl. 1. mgr. um sjálfbæra þróun enda rímar sú áhersla mjög vel við áherslur í starfi samtakanna. Í því ljósi kann m.a. að reynast nauðsynlegt að takmarka aðgang að náttúrufyrirbærum eða setja um hann nýtingarreglur í nýtingarheimildum í ljósi umhverfisverndarsjónarmiða. Nánari afmörkun auðlindarnýtingarinnar sjálfrar gæti hins vegar orðið erfitt viðfangsefni þar sem afurð hennar er bæði haldlítill og erfið í mælingu.

Gjaldtaka

Þegar að gjaldtöku vegna auðlindanýtingar í ferðapjónustu kemur vandast málið nokkuð. Í frumvarpinu segir m.a.:

Þegar nýting er ekki í ábataskyni er löggjafanum í sjálfsveld 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.

Sum ferðapjónusta á hálendinu, eins og á vegum útivistarfélaga sem ekki eru rekin í ábataskyni, getur einnig talist þjónusta við samfélagið. Stjórnarskrárákvæðið sem lagt er til er hlutlaust gagnvart því hvort ákveðið sé með lögum að taka gjald af slíkri starfsemi eður ei.

Af framangreindu leiðir að löggjafanum verður skylt að taka gjald af auðlindanýtingu í ferðapjónustu sem á sér stað í ábataskyni en verði frjálst að taka gjald í ferðapjónustu sem er rekinn á grundvelli annarskonar hagsmuna. Þar með er ekki gert ráð fyrir að taka auðlindagjalds eigi að stjórna eða takmarka t.d. umferð um náttúrufyrirbæri heldur eigi sú stýring aðeins að koma fram í nýtingarheimildum. Í ljósi þess að gildi auðlinda á bæði að vera fjárhagslegt og fagurfræðilegt má velta fyrir sér hversu málefnalegt það getur talist að veita löggjafanum fullt frelsi til gjaldtöku af ferðapjónustu sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni og jafnframt hvort því megi ekki mæta með því að tryggja ferðapjónustufyrirtækjum forgang til nýtingar.

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

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. málsl. 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.

Að mati SAF er þó jákvætt að miða eigi við eðlilegan arð af eign líkt og fram kemur í frumvarpinu. Af fenginni reynslu má þó gera ráð fyrir miklar umræður um hvað telst eðlilegur arður og skilgreining á því hugtaki. Að mati SAF er afar mikilvægt að slík skilgreining taki ekki einungis mið af efnahagssveiflum í greininni og íslensku hagkerfi, þ.e. að mikil arðsemi á tilteknu tímabili verði ekki tekin af fyrirtækjum í greininni og hún látin sitja uppi með slaka, enga eða neikvæða arðsemi á öðrum tímabilum. Samtökin telja að heppilegra væri að slík umfjöllum og greining lægi betur fyrir.

Samtökin áskilja sér rétt að koma með frekari ábendingar eða athugasemdir á síðari stigum.

Virðingarfyllst

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Baldur Sigmundsson', written in a cursive style.

Baldur Sigmundsson, lögfræðingur

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
nefndasvid@althingi.is



Reykjavík, 5. mars 2021

Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga (466. mál – 151. löggjafarþing)

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Í fyrirbyggjandi frumvarpi er m.a. lagt til að lögfesta nýtt ákvæði í stjórnarskrá um nýtingu og ráðstöfun náttúruauðlinda, þar á meðal nytjastofna sjávar. Eftirfarandi athugasemdir og ábendingar munu einskorðast við tilvitnað ákvæði frumvarpsins.

Nýju auðlindaákvæði svipar til fyrri tillagna að stjórnarskrarákvæði um auðlindir náttúru Íslands og þá sérstaklega tillögu stjórnarskrárnefndar til þáverandi forsætisráðherra frá árinu 2016. Samtökin skiluðu athugasemdum við drög að frumvörpum til stjórnskipunarlaga til stjórnarskrárnefndar hinn 8. mars 2016. Þá vísa samtökin til fyrri umsagnar Landssamband íslenskra útvegsmanna, frá 13. desember 2012, ásamt álitserðar LEX lögmansstofu, frá 12. desember 2012, sem henni fylgdi. Einnig er vísað til athugasemda samtakanna frá 3. júlí 2019 vegna draga að stjórnarskrarákvæði um auðlindir náttúru Íslands, sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda. Það er mat samtakanna að athugasemdir og sjónarmið sem þar koma fram eigi jafnframt við um fyrirbyggjandi frumvarp, að breyttu breytanda.

Að þessu sögðu gera samtökin eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið í núverandi mynd.

Almennar athugasemdir

Stjórnarskrá lýðveldisins er grundvallarlöggjöf og kjölfesta íslenskrar stjórnskipunar. Umræða um stjórnarskrá og breytingar á henni verður að vera hafin yfir skammtímaáherslur stjórn mála frá einum tíma til annars. Því er sérstaklega mikilvægt að stjórnskipunarlög séu sett að vel ígrunduðu máli og í sem breiðastri sátt. Eðli máls samkvæmt vakna þó fjölmargar spurningar við skoðun flókinna álitaefna um stjórnskipan Íslands.

Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er markmið auðlindaákvæðis eftirfarandi:

„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.“

Að mati samtakanna eru ýmis atriði fyrirbyggjandi frumvarps óljós og illskiljanleg og þannig úr garði gerð, að áhrif þeirra á stjórnarskrárvarin réttindi verða ekki auðveldlega ráðin. Í greinargerð með frumvarpinu eru skýringar oft misvísandi og í sumum tilfellum hreinlega í mótsögn við aðrar skýringar. Gera verður þá kröfu til stjórnarskrárgjafans að hann hafi skýrleika laga að markmiði, þannig að bæði markmið og áhrif laga verði borgurunum og hagaðilum ljós. Augljóslega á þetta enn frekar við þegar stjórnarskrárákvæði eiga í hlut.

Samtökin leggja ríka áherslu á við áframhaldandi meðferð frumvarpsins verði hugað sérstaklega að réttaráhrifum og réttarstöðu aðila. Hún þarf að vera skýr og tryggja verður að réttindi sem aðilar hafa nú þegar áunnið sér í góðri trú á undanförunum áratugum og samkvæmt gildandi lögum njóti áfram áunninnar verndar stjórnarskrárinnar. Skilning á þessu skortir tilfinnanlega í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Auðlindir í eigu íslensku þjóðarinnar

Í 1. mgr. b-liðar 22. gr. frumvarpsins er fjallað almennt um auðlindir í náttúru Íslands. Þar er lögð áhersla á tengsl og beina hagsmuni þjóðarinnar af nýtingu og vernd auðlinda landsins með því að kveða á um að auðlindir náttúru Íslands tilheyri íslensku þjóðinni og að þær skuli nýta á sjálfbæran hátt landsmönnum öllum til hagsbóta. Ákvæðið grundvallast á hugmyndum um að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti allra landsmanna. Af orðalagi fyrirhugaðs ákvæðis má jafnframt leiða áréttingu á fullveldi Íslands yfir landi og auðlindum.

Nú þegar er að finna sambærilegt ákvæði í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, þar sem mælt er fyrir um að nytjastofnar á íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi því er varð að lögum um stjórn fiskveiða, segir að nytjastofnar á íslandsmiðum séu langmikilvægasta auðlind íslensku þjóðarinnar og að með ákvæðinu sé minnt á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni. Þá segir að það mætti ekki myndast óafturkallanlegt og stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni. Það yrði að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag teljist best henta til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi.

SFS telja mikilvægt að ná og viðhalda samfélagslegri sátt og samstöðu um sjávarútveg enda um að ræða undirstöðuatvinnuveg þjóðarinnar. Sjálfbær nýting, skynsamleg stjórnun veiða og nýsköpun í sjávarútvegi eru enda hagur bæði þeirra sem við atvinnugreina starfa og þjóðarinnar allrar. Stöðugt og fyrirsjáanlegt lagaumhverfi, þar sem hvati ríkir til þess að gera sem mest verðmæti úr sameiginlegri auðlind, öllum til hagsbóta, án þess að gengið sé á rétt komandi kynslóða til hins sama, er nauðsynlegt. Það hafa Íslendingar lagt áherslu á til þessa við fiskveiðistjórn og það er ljóst að margar þjóðir líta til Íslands þegar kemur að skipulagi veiða og vinnslu.

Íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið grundvallast nú þegar á sjónarmiðum um sjálfbærni, sbr. 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, þar sem mælt er fyrir um það markmið laganna að stuðla að verndun og

hagkvæmri nýtingu nytjastofna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Í sjálfbærum sjávarútvegi felst viðkvæmt samspil þriggja þátta: Í fyrsta lagi verður sjávarútvegur að vera umhverfislega sjálfbær, í öðru lagi þarf sjávarútvegur að vera efnahagslega sjálfbær og í þriðja lagi þarf sjávarútvegur að vera samfélagslega sjálfbær. Jafnvægi á milli þessara þriggja þátta er nauðsynlegt til þess að unnt sé að halda áfram uppbyggingu sjávarútvegs til framtíðar.

Að mati samtakanna hefur skynsöm fiskveiðistjórn leitt til þess að á Íslandi er nú stundaður bæði ábyrgur og arðbær sjávarútvegur í fremstu röð. Hagkvæmni hefur aukist jafnt og þétt og stöðugleiki ríkt sem mjög hefur styrkt þjóðarhag. Lög um stjórn fiskveiða voru nauðsynlegur þáttur í því að bæta ástand nytjastofna, stöðu greinarinnar og íslensks efnahagslífs, en fjölmargt annað hefur komið til. Þar ber að nefna fjárfestingar í betri tækjum og búnaði, þróun veiða, vinnslu og afurða og markaðsstarf. Þá má einnig nefna, það sem færri sáu fyrir þegar kerfinu var komið á fót, að mikill samdráttur hefur orðið í olíunotkun íslenskra fiskiskipa á undanförunum áratugum. Þessum árangri er ekki síst að þakka stöðugu og fyrirsjáanlegu lagaumhverfi fiskveiðistjórnunar.

Með framangreint í huga taka samtökin undir samfélagslegt mikilvægi þess að festa í stjórnarskrá Íslands ákvæði um að auðlindir náttúru Íslands, þ.m.t. nytjastofna sjávar, tilheyri íslensku þjóðinni og beri að nýta á sjálfbæran hátt landsmönnum öllum til hagsbóta. Það er von samtakanna að tilkoma slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti stuðlað að sem víðtækastri samfélagslegri sátt um sjávarútveg til langrar framtíðar.

Náttúruauðlindir í þjóðareign

Það er alllangt liðið frá því að hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um þjóðareign yfir náttúruauðlindum komu fyrst til umræðu. Ein útfærsla var sett fram árið 2000 í skýrslu auðlindanefndar sem skipuð var af Alþingi. Tillagan var nýmæli að því leyti að þar var lagt til að með stjórnarskrarákvæði væri ný tegund eignarréttar skilgreind, það er þjóðareignarréttur, sem kæmi þá til viðbótar hinum hefðbundna séreignarrétti einstaklinga og lögaðila í íslenskum lögum. Með hugtakinu var ætlunin að samræma reglur um eignarhald á náttúruauðlindum sem ekki lúta einkaeignarrétti. Fram að því hafði orðið þjóðareign ekki verið notað í íslenskri lögfræði, ef frá eru talin lög nr. 59/1928 um friðun þingvalla. Þá er hugtakið einnig notað í þingsályktun Alþingis, nr. 26/122, um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald.

Í 2. mgr. b-liðar 22. gr. fyrirbyggjandi frumvarps er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti og réttaráhrif þess að lýsa sameiginleg gæði þjóðareign. Í 2. málsl. 2. mgr. b-liðar 22. gr. segir að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða landsréttindi í þjóðareign til eignar eða varanlegra afnota. Um ákvæðið og ætlað inntak þess segir nánar í athugasemdum frumvarpsins:

„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.“

„[Þjóðareign] 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.“

„Í 2. málsl. 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.“

Í frumvarpinu er ekki skýrt tekið fram hvaða áhrif frumvarpinu er ætlað að hafa á stöðu þeirra aðila, sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða. Þó kemur eftirfarandi fram:

„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.“

„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.“

Þá segir eftirfarandi um fiskveiðistjórnunarkerfið:

„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.“

Þrátt fyrir tilvitnaða umfjöllun í greinargerð skortir verulega á að hugtakið þjóðareign sé skilgreint með viðunandi hætti í frumvarpinu og að greint sé frá því hvaða áhrif það muni koma til með að hafa á auðlindanýtingu einstakra auðlinda, þ.m.t. nytjastofna sjávar. Það er ótækt að ætla sér að byggja rétt, allra síst nýja tegund eignarréttar, á svo óljósri skilgreiningu, svo sem lesa má úr greinargerð með frumvarpinu. Standi vilji til þess mæla fyrir um nýja tegund eignarréttar verður að mati samtakanna að skilgreina inntak hans með skilmerkilegum hætti svo ekki rísi óvissa um vænt áhrif. Skortur á skýrleika hefur í för með sér óvissu sem er til þess fallin að hafa áhrif á fjölda sviða, enda er gert ráð fyrir því að allar náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti falli undir þessa tegund eignarhalds. Þá er á það að benda að allsendis óljóst er hvert samspil þessa frumvarpsákvæðis og 72. gr. stjórnarskrárinnar er. Aðeins er vikið að því í greinargerð með frumvarpinu að mjög takmörkuðu og óljósu leyti. Nauðsynlegt er hins vegar að skýra tengsl þessara tveggja ákvæða áður en lengra er haldið.

Til marks um þá óvissu sem ákvæðið getur skapað er bent á að eitt megineinkenni þjóðareignar á að vera skilyrði um tímabindingu eða uppsegjanleika nýtingarheimilda. Í greinargerð er fjallað nánar um þetta skilyrði í kaflanum „tímabinding heimilda“ þar sem tekin eru mörg dæmi um lög þar sem nýtingarleyfi eru

tímabundin og einnig dæmi þar sem ekki er kveðið á um tímabindingu leyfis. Í kaflanum er hins vegar ekki fjallað sérstaklega um nytjastofna sjávar, heldur einungis tekið fram að ef ákvæðið verður lögfest sé líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja áskilnað ákvæðisins um tímabindingu. Vekur þetta m.a. spurningar um, hvort þeim aðilum sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða, verði gert að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar eða gerðar formlega uppseggjanlegar. Þrátt fyrir að slíkar spurningar lúti að grundvallaratvinnugrein þjóðarinnar og að réttindum sem löngum hefur verið ágreiningslaust að njóti verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, skortir skýr svör um þetta álitamál.

Það er miður, að bæði vilji og markmið stjórnarskrárgjafans séu jafn óskýr og raun ber vitni í texta frumvarpsins. Er því ekki lokað fyrir það skotið, að sú túlkun þess efnis gæti komið fram síðar, að ákvæðið leiði af sér eða kalli óhjákvæmilega á breytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Að mati samtakanna verður að skýra með betri hætti áhrif þessarar sérstöku og nýju tegundar eignaréttar og tilgreina sérstaklega hvort ákvæði um þjóðareign kalli á breytingar á gildandi lögum um stjórn fiskveiða. Skýringar í greinargerð að þessu leyti eru fjarri því að vera afdráttarlausar og gera verður kröfu um að úr því verði bætt til að eyða óvissu. Að mati samtakanna er æskilegt að taka fram með afgerandi hætti í frumvarpstextanum sjálfum að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við stjórnarskrárvörðum réttindum sem þegar hafa stofnast við hagnýtingu sjávarauðlinda.

Þá má geta þess að varanleiki heimilda til nýtingar á nytjastofum sjávar er einn af hornsteinum núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Festa og fyrirsjáanleiki skipta miklu máli til að tryggja góða umgengni um auðlindina, rekstraröryggi fyrirtækja, atvinnuöryggi starfsmanna, fjármögnun, lánskjör fyrirtækja og nýsköpun.

Bann við framsali

Í 2. mgr. b-liðar 22. gr. er lagt fortakslaust bann við framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign. Um þetta segir í greinargerð að bannið feli í sér lögfestingu þess meginsjónarmiðs að þessi gæði skuli ekki framselja varanlega. Þó er áréttað að framsalsbann eigi ekki við um heimildir til nýtingar þessara gæða sem ríkið úthlutar einstaklingum eða lögaðilum. Sérstaklega er nefnd í þessu sambandi 6. mgr. 12. gr. fiskveiðistjórnarlaga um framsal aflahlutdeildar skips. Undir þetta taka samtökin og benda á að sveigjanleiki íslenska aflamarkskerfisins byggist ekki síst á heimild til framsals heimilda og kaup og sölu á þeim.

Lögbundin gjaldtaka

Frumvarpsákvæðið mælir fyrir um að í lögum skuli kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni á þeim náttúruauðlindum sem ríkið hefur forræði yfir. Í greinargerð kemur fram að ætla megi að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæðinu, verði frumvarpið að stjórnskipunarlögum.

Með ákvæðinu er verið að festa í sessi ákvæði í stjórnarskrá um að ríki innheimti gjald af þeim sem nýta auðlindir með sérstökum lagaheimildum. Að mati samtakanna er ákvæðið ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu aðila, þvert á móti skapar það mikla réttaróvissu. Í raun er fyrirséð að dómstólar fái það

verkefni að skilgreina þessa gjaldtökuheimild stjórnarskrárinnar, rétt eins og Hæstiréttur hefur um árábil skilgreint skattlagningarheimildir löggjafans í gegnum dómaframkvæmd. Í greinargerð kemur fram að ætla megi að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtöku ákvæðinu, verði frumvarpið lögfest. Að mati samtakanna er æskilegt að slík greining fari fram áður en nefnt ákvæði verður lögfest og að við lögfestingu þess sé hagaðilum ljóst hvers kyns breytinga vænta má.

Skipulag auðlindanýtingar

Í greinargerð með drögum að frumvarpsákvæði sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda á síðasta árið var varað við því að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallaði „á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnunar á Íslandi.“ Jafnframt sagði að „afleiðingar þess, umfram það sem nefnt hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar.“ Athygli vekur að tilvitnuðum orðum er ekki að finna stað í fyrirliggjandi frumvarpi án þess þó að fyrir liggi heildstæð greining á áhrifum frumvarpsins. Í fyrirliggjandi frumvarpi er þó tekið fram að vart finnist nokkur dæmi um hagkerfi „sem er eins háð auðlindanýtingu og hið íslenska.“

Að mati samtakanna er nauðsynlegt að meta heildstæð áhrif setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá á rekstrarumhverfi sjávarútvegsins, þar með talið á lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og önnur tengd lög og reglugerðir. Að mati samtakanna er slík vinna sérstaklega brýn í ljósi þess að stjórnarskráarnefndin sjálf segir að afleiðingar gildistöku slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti verið umtalsverðar. Ótækt er að þeir sem eiga atvinnu sína og lífsviðurværi undir nýtingu auðlinda geti ekki áttað sig til fulls á þýðingu auðlindaákvæðis. Óvissa um rekstrarumhverfi greinar í harðri alþjóðlegri samkeppni mun bitna á samkeppnishæfni hennar og þar með þjóðarhag til lengri tíma litið, þvert á markmið frumvarpsins. Leggja ber sérstaka áherslu á að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki selja um 98% af afla á alþjóðlegum markaði og að langan tíma hefur tekið að byggja upp sterka markaðsstöðu og tryggja hæstu verð. Missi fyrirtækin fótfestu þar mun taka langan tíma að ná henni aftur, náist hún yfir höfuð.

Þá er ekki útskýrt í nefndu frumvarpi hvers konar mögulegar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda, til dæmis samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, leiða má af frumvarpsákvæðinu. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig fara eigi með réttindi vegna hvernar auðlindar fyrir sig, en ólík lög og reglur gilda um þær auðlindir sem nýttar eru í dag. Að mati samtakanna er ótækt að ítarleg greining á réttaráhrifum setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá liggi ekki fyrir. Slíkt væri ekki einungis til lágmarka réttaróvissu fyrir þá sem ákvæðið mun hafa áhrif á, heldur einnig fyrir ríkisvaldið.

* * *

Samantekt

- Samtökin taka undir samfélagslegt mikilvægi þess að kveða á um að náttúruauðlindir tilheyri íslensku þjóðinni í stjórnarskrá.
- Samtökin hvetja til þess að frumvarpið verði að öðru leyti tekið til endurskoðunar með það fyrir augum að skýra og meta vænt áhrif frumvarpsins.
- Standi hugur stjórnvalda til þess að nota hugtakið þjóðareign verður að skilgreina það hugtak sérstaklega og lagalega merkingu þess.

- *Huga þarf sérstaklega að samspili ákvæðisins og gildandi laga.*
- *Tryggja þarf atvinnuréttindi þeirra sem nú þegar nýta náttúruauðlindir í samræmi við gildandi lög og rétt.*

Að öllu framangreindu virtu telja SFS að fyrirbyggjandi frumvarp sé ýmsum annmörkum háð og leggja til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga. Hvatt er til endurskoðunar á efni frumvarpsins og samráðs við samtökin og aðra hagaðila.

Rétt er að geta þess að umsögn þessari er ekki ætlað að vera tæmandi heldur hefur aðeins verið tæpt á tilteknum grundvallaratriðum sem nauðsynlegt má telja að hugað verði að. Samtökin áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari upplýsingum og athugasemdum á síðari stigum ef þess gerist þörf.

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



Heiðrún Lind Marteinsdóttir,
framkvæmdastjóri SFS

Hjálagt:

- Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarлага, ásamt álitsgerð LEX lögmannsstofu, frá 12. desember 2012
- Athugasemdir við drög að frumvörpum til stjórnskipunarлага, frá 8. mars 2016
- Umsögn um drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands, frá 3. júlí 2019



**LANDSSAMBAND
ÍSLENSKRA
ÚTVEGSMANNA**

Borgartúni 35
105 Reykjavík
Sími: 591 0300
Fax: 591 0301
www.liu.is

Alþingi - Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 141/1058
komudagur 13.12.2012

Reykjavík, 13. desember 2012
Mál nr. 1212001

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlag, 415. mál

Atvinnuveganefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Landssambands íslenskra útveggsmanna um 13. gr., 25. gr. og 34 gr. frumvarps til stjórnarskipunarlag, 415. mál, þskj. 510.

1. mgr. 13. er óbreytt frá 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, en hinsvegar er gert ráð fyrir að fella niður 2. mgr. 72. gr. Það er mat samtakanna að ekki eigi að fella niður heimild 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar varðandi takmarkanir á fjárfestingu erlendra aðila. Heimildin stangast ekki á við jafnræðisreglu eða alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að eins og lýst er í athugasemdum með 13. gr. frumvarpsins. Þessi heimild hefur verið lengi til staðar í íslensku stjórnarskránni en markmið ákvæðisins er meðal annars að tryggja full yfirráð Íslendinga yfir mikilvægum náttúruauðlindum lands og sjávar.

Markmið laga um stjórn fiskveiða er að á Íslandi sé rekinn sjálfbær og arðbær sjávarútvegur í fremstu röð. Með aflahlutdeildarkerfinu varð grundvallarbreyting í þessa átt þar sem áherslan fór frá því að veiða sem mest magn á sem skemmstum tíma í að skipuleggja veiðar, vinnslu og markaðsstarf og hámarka þannig verðmætin. Framsal aflahlutdeildar hefur verið drifkraftur í nauðsynlegri hagræðingu og ábyrgðin á henni lögð á atvinnugreinina. Arðsemi greinarinnar hefur aukist og stöðugleiki ríkt með tilheyrandi jákvæðum áhrifum á íslenskt efnahagslíf.

Lög um stjórn fiskveiða voru nauðsynlegur þáttur í því að bæta stöðu greinarinnar og íslensks efnahagslífs, en fjölmargt annað hefur komið til. Þar ber að nefna fjárfestingar í betri tækjum og búnaði, þróun veiða, vinnslu og afurða og markaðsstarf. Þá hafa sjávarútvegsfyrirtæki aflað Íslandi veiðireynslu úr deilistofnun og stofnum sem alfarið eru utan íslenskrar lögsögu. Nauðsynlegt er að hafa í huga í þessu samhengi að það voru aðilar í sjávarútvegi sem fylgdu eftir markmiðum laga um stjórn fiskveiða um hagræðingu og sjálfbærni. Aflaheimildir voru keyptar og sameinaðar á færri skip, fjöldi skipa var úreltur, vinnslustöðvum var fækkað, tæknistig hækkað og hagrætt í greininni til að stuðla að arðsemi, án stuðnings ríkisvaldsins. Við þessa framþróun greinarinnar síðastliðna áratugi hefur verið stofnað til verulegra skuldbindinga sem nauðsynlegt er að taka tillit til.

Það er óumdeilt að aflaheimildir njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Handhafar aflaheimilda hafa haft ótimabundin afnot af aflaheimildum samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða og lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Þeir hafa lögmætar væntingar um að geta nýtt sér þau réttindi með þeim takmörkunum sem leiða af ákvæðum laga um stjórn fiskveiða. Fari löggjafinn yfir strikið með þeim hætti að það skerði þessi réttindi um of, þá leiðir það til skaðabótaskyldu ríkisins.

Samtökin telja enga þörf á því að náttúruauðlindir verði lýstar „þjóðareign“ með sérstöku ákvæði í stjórnarskrá þar sem að ríkið hefur allar nauðsynlegar valdheimildir til að kveða á um vernd og nýtingu náttúruauðlinda í krafti fullveldisréttar síns. Hugtakið þjóðareign er afar óskýrt og til þess fallið að skapa réttaróvissu. Verulega skortir á skýringar við ákvæði fyrirliggjandi frumvarps og á það sérstaklega við um 34. gr. þess, en ómögulegt er að átta sig á inntaki og þýðingu ýmissa atriða sem þar er mælt fyrir um. Þá er vandséð er hvernig unnt er að lýsa yfir þjóðareign Íslendinga á fiskistofnum sem við nýtum, en halda sig alfarið eða að hluta utan íslenskrar efnahagslögsögu. Í meðfylgjandi álitargerð LEX lögmannsstofu er nánar farið ofan í einstök atriði ákvæðisins, en í álitinu eru gerðar veigamiklar athugasemdir við efni ákvæðisins og greinargerð með því.

Komi til þess að sett verði ákvæði á borð við 34. gr. fyrirliggjandi frumvarps í stjórnarskrána þá mun það hafa í för með sér ófyrirséðar afleiðingar, bæði fyrir þá aðila sem nýta auðlindirnar og stjórnvöld. Stjórnarskrarákvæði af þessu tagi takmarkar verulega heimildir löggjafans til að ná fram þeim markmiðum og sveigjanleika sem nauðsyn krefst við auðlindanýtingu.

Alþingi skipaði sérstakan sérfræðingahóp til að fara lagatæknilega yfir tillögur stjórnlagaráðs. Í skilabréfi sérfræðingahópsins segir að frumvarpið feli í sér margvíslegar tillögur til breytinga og að ljóst sé að um afar þýðingarmikil atriði sé að ræða sem þarf að meta vandlega áður en breytingar eru gerðar. Sérfræðingahópurinn benti einnig á að ekki hafi farið fram heildstætt og skipulagt mat á áhrifum stjórnarskrártillagnanna í heild. Bent var sérstaklega á að skoða þyrfti nánar II. kafla um mannréttindi og náttúru og þar með talda 34. gr. frumvarpsins.

Samtökin telja mikilvægt að heildstætt mat verði gert á áhrifum 34. gr. á almenna löggjöf um auðlindir, þar með talið áhrif á lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þannig er ekki útskýrt í frumvarpinu hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda leiða af frumvarpsákvæðinu verði það að lögum. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig eigi að fara með réttindi vegna hvernar auðlindar fyrir sig, en það gilda ólík lög og reglur um þær auðlindir sem eru nýttar í dag. Þetta endurspeglast í óljósum og misvísandi áhrifum 34. gr. á þau stjórnarskárvörðu réttindi handhafa aflaheimilda sem til staðar eru í dag, en fram kemur í skýringum með 34. gr. að ekki sé ætlunin að hrófla við þeim réttindum.

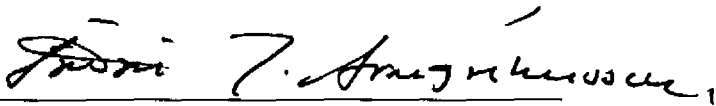
Í 4. mgr. 34. gr. er kveðið á um að stjórnvöld geti: „á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.“

Þrátt fyrir að í frumvarpinu sé gengið út frá því að réttur handhafa aflaheimilda sé ekki skertur, er nauðsynlegt að benda á að ákvæðið takmarkar möguleika löggjafans til að haga auðlindanýtingu eins og best verður á kosið hverju sinni. Verði ákvæði um auðlindir í þjóðareign bundið í stjórnarskrá er nauðsynlegt að breyta orðalagi 4. mgr. 34. gr. Í staðinn fyrir orðalagið „gegn fullu gjaldi“ komi „gegn gjaldi“, en það er þá löggjafans að meta á hverjum tíma hvernig gjaldtöku skuli háttað. Jafnframt er nauðsynlegt að kveða á um möguleika stjórnvalda til að heimila nýtingu náttúruauðlinda án sérstakrar gjaldtöku. Nærtækast er að nefna sókn íslenskra útgerða í fiskistofna utan lögsögu en það krefst umtalsverðra útgjalda, kostnaðar og óvissu um árangur.

Einnig ber að fella út orðalagið „til tiltekins hóflegs tíma í senn.“ Almennt er það æskilegt að afnotatími þeirra sem nýta auðlindir sé sem lengstur eða ótímabundinn. Tíminn skiptir miklu máli til að tryggja rekstraröryggi fyrirtækja, atvinnuöryggi starfsmanna, fjármögnun og lánskjör fyrirtækjanna. Varðandi nýtingu fiskistofna er langur afnotatími sérstaklega mikilvægur, en hann stuðlar að langtímahugsun og hvetur til ábyrgrar umgengni um fiskistofnana. Verði um tímabundin afnot að ræða þarf að vera tryggt að handhafa aflaheimilda eigi rétt til framlengingar.

Samtökin ítreka þá afstöðu engin nauðsyn á að setja ákvæði um auðlindir í þjóðareign í stjórnarskrá. Verði slíkt ákvæði sett er mikilvægt að það verði unnið í samvinnu við hagsmunaaðila og vandað til verka með þeim hætti að núverandi réttindi handhafa aflaheimilda verði tryggð og að réttarstaða þeirra sé skýr.

Virðingarfyllst,
f.h. Landssambands íslenskra útvegsmanna


Friðrik J. Arngrímsson, framkvæmdastjóri



ÁLITSGERÐ

Til: Landssambands íslenskra útvegsmanna

Frá: LEX lögmannsstofu

Dags: 12. desember 2012

Efni: Álit um ákvæði 34. gr. frumvarps til stjórnskipunarlega sem varðar m.a. eignarhald á náttúruauðlindum

I. Inngangur

Þann 16. nóvember 2012 var lagt fram á Alþingi frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Frumvarpið var lagt fram af hálfu meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og felur í sér heildarendurskoðun á gildandi stjórnarskrá. Frumvarpið er að meginstefnu til byggt á tillögum stjórnlagaráðs, sem afhenti forseta Alþingis frumvarp að nýrri stjórnarskrá þann 29. júlí 2011. Svo sem kunnugt er skipaði Alþingi sérstakan sérfræðingahóp til að skoða og fara lagatæknilega yfir tillögur stjórnlagaráðs. Sá hópur skilaði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd frumvarpi að stjórnarskrá þann 12. nóvember 2012 þar sem frumvarp stjórnlagaráðs hafði verið lagt til grundvallar, en jafnramt ritaði hópurinn heildstæða greinargerð með frumvarpinu á grundvelli skýringa stjórnlagaráðs.

Með 34. gr. fyrirbyggjandi frumvarps er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði þar sem meðal annars er mælt fyrir um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda, sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, þar á meðal nytjastofna sjávar. Ákvæðinu svipar að ákveðnu leyti til fyrri tillagna að stjórnarskrarákvæðum sem varða náttúruauðlindir, en víkur þó frá þeim í veigamiklum atriðum svo sem rakið verður í álitsgerð þessari.

Af þessu tilefni hefur Landssamband íslenskra útvegsmanna óskað eftir álitsgerð um líkleg áhrif þessa ákvæðis, verði frumvarpið að lögum, á réttarstöðu þeirra útvegsmanna sem öðlast hafa aflaheimildir. Þess er jafnframt óskað að lagt yrði mat á skýrleika ákvæðisins, bæði með hliðsjón af orðalagi ákvæðisins og greinargerð með frumvarpinu.

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður stuttlega gerð grein fyrir þeim tillögum sem áður hafa verið gerðar að stjórnarskrarákvæði sem lýtur að eignarhaldi og nýtingu

náttúruauðlinda (II. kafli). Þá verður vikið að inntaki frumvarpstillögunnar og verður hún borin saman við fyrri tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 og tillögu í fyrrgreindu frumvarpi frá árinu 2009 (III. kafli). Þá verður gerð grein fyrir lagalegum og athugasemdum við frumvarpsákvæðið (IV. kafli). Að svo búnu verður fjallað um áhrif frumvarpstillögunnar á réttarstöðu þeirra aðila sem öðlast hafa aflaheimildir. Í þeirri umfjöllun verður annars vegar vikið að eignarréttarlegu inntaki ákvæðis um sameign þjóðarinnar á fiskistofnum samkvæmt gildandi lögum, en hins vegar vikið að því hvort og þá hvaða áhrif frumvarpsákvæðið muni hafa á þá réttarstöðu sem útgerðarmenn búa við í dag (V. kafli). Loks verða niðurstöður álitsgerðarinnar dregnar saman (VI. kafli).

Rétt er að taka fram að svo virðist sem ætlunin sé að hraða þinglegri meðferð frumvarpsins til muna, en það er ekki venja þegar um er að ræða frumvörp til stjórnskipunarлага. Vegna þess hve stuttur tími er til stefnu er óhjákvæmilegt að setja úrlausnarefnin fram á nokkuð einfaldaðan hátt, en samt sem áður er leitast við að gera grein fyrir þeim atriðum sem mestu skipta við mat á áhrifum frumvarpstillögunnar á réttarstöðu þeirra sem öðlast hafa aflaheimildir.

Álitsgerð þessi er unnin af Karli Axelssyni, hæstaréttarlögmanni og dósent við lagadeild Háskóla Íslands, og Ásgerði Ragnarsdóttur, héraðsdómslögmanni LL.M.

II.

Fyrri hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda

Það er alllangt liðið frá því að hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um náttúruauðlindir komu fyrst til umræðu, en vikið er að þessu í athugasemdum við 34. gr. fyrirbyggjandi frumvarps þar sem fimm dæmum um tilraunir til að mæla fyrir um þjóðareign á náttúruauðlindum í stjórnarskrá er lýst. Ljóst er að umfjöllun um stjórnarskrarákvæði af þessu tagi, sem átt hefur sér stað síðastliðin ár, hefur einkum lotið að fiskveiðiauðlindinni, nýtingu nytjastofna sjávar og stjórnskipulegri stöðu aflaheimilda í rýmri merkingu.

Ítarlegasta útfærsla ákvæðis af þessu tagi var sett fram í skýrslu auðlindanefndar, sem skipuð var af Alþingi, frá árinu 2000. Tillagan var nýmæli að því leyti að þar var lagt til að með stjórnarskrarákvæði væri *ný tegund eignarréttar* skilgreind, þ.e. þjóðareignarréttur sem kæmi þá til viðbótar hinum hefðbundna séreignarrétti einstaklinga og lögaðila í íslenskum lögum. Með þessu hugtaki var ætlunin að samræma reglur um eignarhald á náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Fram að því hafði orðið „þjóðareign“ ekki verið notað í íslenski lögfræði annars staðar en í lögum nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Þá er hugtakið einnig notað í þingsályktun Alþingis, nr. 26/122, um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald.

Í skýrslu nefndarinnar segir m.a. um réttaráhrif þess að taka slíka skilgreiningu upp:

„Í sjálfu sér má segja að þessu nýja formi á eignarrétti fylgi sömu heimildir og talið hefur verið að felist í fullveldisrétti ríkisins. Sá er þó munurinn að ofangreindar náttúruauðlindir eru lýstar eign þjóðarinnar og þar með girt fyrir að aðrir aðilar geti eignast beinan eignarrétt að þeim, t.d. fyrir hefð.

Vegna þess að þjóðin er ekki lögaðili og þar með bær til að vera eiginlegur eigandi að lögum með sama hætti og ríkið er nauðsynlegt að kveða nákvæmlega á um það að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með allar þær eignarréttarheimildir sem í hinu nýja eignarformi felast í umboði þjóðarinnar. Að öðrum kosti yrði eignarréttur þjóðarinnar merkingarlaus.

Að þessu gefnu liggur ljóst fyrir og verður ekki véfengt að heimilt er, eftir því sem kveðið kann að vera á um í lögum, að veita einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á auðlindum í þjóðareign sem njóti stjórnarskrárvarinnar verndar sem óbein eingarréttindi.”¹

Auðlindanefnd útfærði í þremur málsgreinum stjórnarskrárákvæði sem byggði á hugtakinu þjóðareign og kvað á um að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds færu með *forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt náttúruauðlinda og landsréttinda sem ekki væru háð einkaeignarrétti*. Ákvæðið er svohljóðandi:

„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.”

Með skýrslu auðlindanefndar var hugmyndin um sameign þjóðarinnar á nytjastofnum í hafi í fyrsta sinn felld undir almenna stefnumörkun um samræmda stefnu og stjórn nýtingar allra náttúruauðlinda á Íslandi. Í skýrslunni var lögð áhersla á að beita bæri hagrænum stjórn tækjum á grundvelli vel skilgreinds eignarréttar eða afnotaréttar þar sem það ætti við og verður að skoða tillögu nefndarinnar um þjóðareignarákvæði í því ljósi.

¹ Skýrsla auðlindanefndar, bls. 25.

Þar sem ákvæðið náði til allra náttúruauðlinda má segja að efnislegt inntak ákvæðisins eins og auðlindanefnd gerir það úr garði sé *stjórnskipuleg stoð fyrir því að löggjafinn lýsi tilteknar auðlindir eða landsréttindi þjóðareign með settum lögum*.

Nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar var skipuð af þáverandi forsætisráðherra í ársbyrjun 2005 og fjallaði um stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir, einkum á grundvelli tillögu auðlindanefndar. Nefndin skilaði hins vegar ekki formlegum tillögum um málið og kom ekki til þess að lagt væri fram á Alþingi frumvarp til breytinga á stjórnarskránni byggðu á vinnu nefndarinnar.

Þann 8. mars 2007 lögðu formenn þáverandi ríkisstjórnarflokka, Geir H. Haarde forsætisráðherra og Jón Sigurðsson iðnaðar- og viðskiptaráðherra, fram frumvarp til stjórnskipunarlagar þar sem lagt var til að nýrri grein yrði bætt við stjórnarskrána um eignarhald á náttúruauðlindum og nýtingu þeirra. Útfærsla þeirra sótti efnivið í tillögu auðlindanefndar, en vék þó frá henni að verulegu leyti. Samkvæmt tillögunni var gert ráð fyrir því að lögfest yrði yfirlýsing um að náttúruauðlindir Íslands yrðu þjóðareign, þó þannig að gætt yrði réttinda einstaklinga og lögaðila samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var tekið fram að þetta stæði því ekki í vegi að einkaaðilum yrðu með lögum veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á slíkum auðlindum.

Þá lögðu þingmenn Framsóknarflokksins fram samhljóða frumvörp til stjórnskipunarlagar haustin 2007 og 2008 þar sem lagt var til að fyrrgreind tillaga auðlindanefndar yrði lögfest í nánast óbreyttri mynd.

Í verkefnaskrá núverandi ríkisstjórnar frá 1. febrúar 2009 voru sett fram nokkur markmið um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Þar á meðal segir í umfjöllun um breytingar á stjórnarskránni að „kveðið verði á um auðlindir í þjóðareign.“ Þann 4. mars 2009 lagði Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra fram á Alþingi frumvarp til stjórnskipunarlagar sem var afrakstur vinnu ráðgjafarhóps sem ríkisstjórnin hafði skipað til að gera tillögur um breytingar á stjórnarskránni. Þar var lagt til að lögfest yrði ný grein um eignarhald og hagnýtingu náttúruauðlinda, svo og um ýmis réttindi almennings á sviði umhverfisréttar. Frumvarpsákvæðið er 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.”

III.

Inntak 34. gr. fyrirbyggjandi frumvarps til stjórnarskipunarlags

Í 34. gr. þess frumvarps til stjórnarskipunarlags sem nú er til meðferðar á Alþingi er í reynd að finna tillögur að nokkrum ákvæðum sem tengjast náttúruauðlindum. Þannig fjallar ákvæðið um eignarhald á náttúruauðlindum og þýðingu þjóðareignar, almennt um nýtingu auðlinda og meginreglur sem hafa ber að leiðarljósi, svo og um ábyrgð stjórnvalda og heimildir þeirra til að veita leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda. Ákvæðið er svohljóðandi:

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.

Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar.

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 almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.

Tilteknum þáttum ákvæðisins svipar til tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 og tillögu að stjórnarskrárákvæði í frumvarpinu frá árinu 2009, en sem dæmi má nefna að í báðum tillögum er gert ráð fyrir því að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti verði lýstar þjóðareign og að veita megi heimild til afnota eða hagnýtingar.² Hins vegar eru ákvæðin ólík í þýðingarmiklum atriðum, svo sem nánar verður vikið að hér á eftir.

Samkvæmt athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er markmið ákvæðisins fjórþætt. Í fyrsta lagi er markmiðið að „kveða á um þjóðareign að náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og skilgreina inntak þjóðareignar“ (1. mgr.). Í öðru lagi er markmið ákvæðisins „að skýra nánar, með dæmatalningu, hvers konar auðlindir það eru sem talist geta til þjóðareignar“ (2. mgr.). Í þriðja lagi er markmiðið „að kveða á um sjálfbæra nýtingu auðlinda í þjóðareign með almannahag að leiðarljósi“ (3. mgr.). Loks er í fjórða lagi markmiðið „að kveða á um skilmála þeirra nýtingarleyfa eða annarra óbeinna

² Þess má geta að í frumvarpi til stjórnarskipunarlags frá 4. mars 2009 er í almennum athugasemdum tekið fram að það taki einkum „mið af tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 sem gerð var að undangenginni ítarlegri rannsókn á náttúruauðlindum á Íslandi [...]“.

réttinda sem tengjast auðlindum í þjóðareign eða öðrum takmörkuðum almannagæðum sem framvegis kunna að verða veitt“ (4. mgr.).

1. og 2. mgr. frumvarpsákvæðisins

Með 1. mgr. frumvarpsákvæðisins er því lýst yfir að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu „sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar“. Í þessari málsgrein er ekki notað hugtakið „þjóðareign“, en aftur á móti segir í 2. mgr. ákvæðisins að til „þjóðareignar“ skv. 1. mgr. teljist „nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum“.

Samkvæmt þessu má ljóst vera að inntak tillögunnar er að þær náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti teljist til þjóðareignar. Ákvæðið er að þessu leyti efnislega sambærilegt tillögu auðlindanefndar og ákvæðis frumvarpsins frá árinu 2009. Þá segir í 2. málslíð 1. mgr. frumvarpsákvæðisins að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða réttindi tengd þeim „til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja“. Þetta ákvæði felur í sér kjarnann í frumvarpstillögunni og grunninn að skilgreiningu á hugtakinu þjóðareign, en í tillögu auðlindanefndar og frumvarpinu frá 2009 var að sama skapi mælt fyrir um að náttúruauðlindir í þjóðareign megi „ekki selja eða láta varanlega af hendi“.

Hins vegar var ekki vikið að banni við veðsetningu auðlinda eða réttinda sem þeim tengjast í þessum tillögum, en í lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum frá árinu 1928 er vísað til þess að hið friðlýsta landi skuli vera „ævinleg eign íslensku þjóðarinnar“ og að það megi aldrei „selja eða veðsetja“. Það er almennt óheimilt að veðsetja náttúruauðlindir og réttindi á borð við aflaheimildir. Hins vegar er unnt að veðsetja skip sem aflaheimildir eru skráðar á þannig að aflaheimildirnar verða óbeint veðandlag, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 75/1997 um samningsveð. Gera verður ráð fyrir því að það sé ekki markmið frumvarpsákvæðisins að hróflu við þessu, enda hefði þá þurft að gera skýra grein fyrir því í frumvarpinu.

Sú upptalning á auðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og teljast til „þjóðareignar“ sem er að finna í 2. mgr. frumvarpsákvæðisins á sér ekki hliðstæðu í tillögu auðlindanefndar eða frumvarpinu frá 2009, en ætlunin virðist vera að útskýra nánar í dæmaskyni hvaða auðlindir geti talist til þjóðareignar.

Það er ekki fyllilega skýrt af ákvæðinu hvort ætlunin sé að náttúruauðlindir sem eru ekki háðar einkaeignarrétti séu þegar með samþykkt ákvæðisins taldar vera þjóðareign eða hvort sérstök lagasetning þurfi að koma til. Tillaga auðlindanefndar og frumvarpsákvæðið frá 2009 fólu efnislega í sér að stjórnskipuleg stoð var sett fyrir því að löggjafinn lýsti tilteknar auðlindir þjóðareign með settum lögum. Texti fyrirbyggjandi ákvæðis ber þetta ekki með beinum hætti með sér, en aftur á móti segir í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð að löggjafinn geti á þessum grundvelli „skilgreint tilteknar náttúruauðlindir

sem þjóðareign, svo fremi sem enginn eigandi er að þeim" og bendir það til þess að gert sé ráð fyrir sérstakri lagasetningu í þessu sambandi.

3. mgr. frumvarpsákvæðisins

Með 3. mgr. ákvæðisins er lagt til að lögfest verði stefnumarkandi ákvæði um sjónarmið sem hafa ber til hliðsjónar við nýtingu náttúruauðlinda. Nánar tiltekið segir að við nýtingu náttúruauðlinda skuli annars vegar hafa „sjálfbæra þróun“ og hins vegar „almannahag“ að leiðarljósi, en þessi tvö hugtök eru skýrð nánar í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð. Þessu ákvæði svipar til tillögu auðlindanefndar þar sem segir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign beri að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar, svo og til ákvæðisins í frumvarpinu frá 2009 þar sem sagði að allar náttúruauðlindir beri að „nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir“.

4. mgr. frumvarpsákvæðisins

Í 4. mgr. ákvæðisins er vikið að skyldum stjórnvalda í tengslum við náttúruauðlindir og heimildir þeirra til að veita leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda. Ákvæðið er talsvert ítarlegra en fyrri tillögur og hefur að geyma tiltekin nýmæli.

Sérstaklega er tekið fram í ákvæðinu að stjórnvöld beri, ásamt þeim sem nýta auðlindir, ábyrgð á vernd þeirra. Þá er mælt fyrir um heimild stjórnvalda til að veita leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda sem og annarra takmarkaðra almannagæða. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir því að unnt sé að veita slík leyfi á grundvelli laga „gegn fullu gjaldi“ og „til tiltekins hóflegs tíma í senn“. Jafnframt er mælt fyrir um að slík leyfi skuli veita á „jafnræðisgrundvelli“ og að þau leiði „aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis“.

Með þessu ákvæði er settur ákveðinn rammi um leyfisveitingar til nýtingar auðlinda og verður vikið nánar að einstökum skilyrðum síðar í álitsgerð þessari.

Í tillögu auðlindanefndar var sérstaklega mælt fyrir um að veita mætti heimild „til afnota eða hagnýtingar“ á auðlindum og að það skyldi vera „gegn gjaldi“ og að því tilskyldu að heimildin „sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum“. Í frumvarpinu frá 2009 sagði hins vegar eingöngu að ríkið færi „með forsjá [náttúruauðlinda], vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum“.

IV.

Gagnrýni á efni frumvarpsákvæðisins og athugasemda í greinargerð

Það er einkum gagnrýnisvert að það skortir verulega á að þýðing frumvarpsákvæðisins í framkvæmd og áhrif þess til framtíðar litið hafi verið metin. Hér ber sérstaklega að nefna að í ákvæðinu er að finna ákveðin fyrirmæli sem ekki hafa verið í nýlegum tillögum að stjórnarskrárákvæðum. Þá er að finna ýmis hugtök í ákvæðinu sem hafa ekki verið skýrð með viðunandi hætti og sem geta skapað óvissu í framkvæmd. Verður nú vikið nánar að helstu athugasemdum okkar við frumvarpsákvæðið.

Í *fyrsta lagi* er óheppilegt að í frumvarpinu skuli ekki vera lagt heildstætt mat á áhrif ákvæðisins á almenna löggjöf um auðlindir, þar með talið lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þannig er ekki útskýrt hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda leiða af frumvarpsákvæðinu verði það að lögum, en eðlilegt væri að leggja mat á það til að koma í veg fyrir réttaróvissu. Hefði verið þörf á að víkja að þessu í greinargerð að teknu tilliti til einstakra auðlinda, enda gilda mismunandi lög og reglur um þær ólíku auðlindir sem nýttar eru í dag. Skortur á þessu leiðir einn og sér til þess að óvíst er hvaða áhrif frumvarpsákvæðið mun hafa til framtíðar litið á gildandi fyrirkomulag um eignarhald og nýtingu einstakra auðlinda. Það er bagalegt að þeir sem nú eiga atvinnu sína undir nýtingu auðlinda, sem ætlunin er að teljist til þjóðareignar, geti ekki áttað sig á þýðingu tillögunnar til framtíðar litið. Ljóst er að frumvarpshöfundar gerðu sér grein fyrir þeirri endurskoðun sem þyrfti að eiga sér stað yrði frumvarpið að lögum, enda segir orðrétt í athugasemdum við frumvarpið: „Af framangreindu leiðir að endurskoða þyrfti lagaumhverfi ýmissa auðlinda og gæta þess að það fari ekki gegn 1. og 4. mgr. Hér má nefna lagaumgjörð virkjunarleyfa þar sem í gildandi raforkulögum, nr. 65/2003, er ekki sérstaklega tekið fram að gefa skuli út virkjunarleyfi til tiltekins tíma, enda þótt heimilt sé að skilyrða slík leyfi, sbr. 6. gr. raforkulaga“. Með hliðsjón af því að um er að ræða tillögu að stjórnarskrárákvæði og réttaröryggissjónarmiðum hefði verið rétt að fjalla nánar í frumvarpinu um þýðingu ákvæðisins fyrir nýtingu einstakra auðlinda í framtíðinni.

Í *öðru lagi* verður að gera sérstaka athugasemd við það að fram kemur í athugasemdum við 1. mgr. frumvarpsákvæðisins að lýst sé yfir þjóðareign á þeim auðlindum í náttúru Íslands „sem ekki eru háðar einkaeignarrétti“. Í frumvarpinu er hins vegar hvergi vikið að því með hvaða hætti einstaklingum eða lögaðilum skuli veitt tækifæri til að sanna eignarrétt sinn að náttúruauðlindum og þar með hvernig koma ber í veg fyrir að þær séu lýstar þjóðareign. Veldur það óneitanlega bagalegri óvissu um framkvæmd þessa verði frumvarpið að lögum.

Í *þriðja lagi* skortir talsvert á að hugtakið „þjóðareign“ sé skilgreint með viðunandi hætti í frumvarpinu. Fram kemur í skýringum við ákvæðið í greinargerð að orðalag Þingvallalaganna frá 1928 sé notað til að skýra að „þjóðareign sé eign sem aldrei megi afhenda til eignar eða varanlegra afnota og megi því aldrei selja eða veðsetja“. Jafnframt er vísað til lýsingar á hugtakinu í skýringum við 32. gr. frumvarpsins um

menningarverðmæti og tekið fram að eftir þessum skilningi „deili núlifandi kynslóð náttúruauðlindum í þjóðareign með óbörnum kynslóðum og hefur því ekki rétt til að ráðstafa auðlindunum í eigin þágu“. Þá er tekið fram að það sem felist efnislega í að auðlind sé þjóðareign sé að slíkar auðlindir og réttindi þeim tengd „megi aldrei afhenda til eignar eða varanlegra afnota, selja eða veðsetja“. Þá segir í athugasemdum í greinargerð að „handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá auðlinda í þjóðareign á grundvelli fullveldisréttar, í umboði þjóðarinnar og innan þeirra marka sem stjórnarskrá og lög kveða á um“. Rétt er að benda á að í tillögu auðlindanefndar og frumvarpinu frá 2009 var í frumvarpstextanum tekið fram að handhafar ríkisvalds færu með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt auðlinda í umboði þjóðarinnar. Óljóst er hvers vegna ekki var talið tilefni til þess að víkja að þessu í texta fyrirbyggjandi ákvæðis, enda um mikilvægan þátt í eðli „þjóðareignar“ að ræða.

Að öðru leyti er í frumvarpinu ekki fjallað sérstaklega um inntak þessarar sérstöku tegundar eignarréttar. Þar sem um nýja tegund eignarréttar er að ræða hefði verið rétt að gera að því reka að skilgreina hugtakið með viðunandi hætti. Skortur á skýrleika að þessu leyti hefur í för með sér óvissu sem er til þess fallin að hafa áhrif á fjölda sviða, enda gert ráð fyrir því að allar náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu háðar þessari tegund eignarhalds. Þá er til að mynda allsendis óljóst hvert samspil þessa frumvarpsákvæðis og 13. gr. frumvarpsins (nú 72. gr. stjórnarskrárinnar) er, en ekki er víkið að því í greinargerð við frumvarpið. Full þörf er á því að útskýra tengsl þessara tveggja ákvæða og veldur skortur á þessu verulegri óvissu. Þannig er til dæmis óljóst hvort hugtakinu þjóðareign sé ætlað eignarréttarlegt inntak með sama hætti og hefðbundnum eignarrétti samkvæmt 72. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Í *fjórða lagi* verður að gera athugasemd við þá staðreynd að frumvarpsákvæðið nær samkvæmt orðalagi sínu eingöngu til „náttúruauðlinda“, en auðlindahugtakið nær í sinni víðtækustu merkingu til hvers konar gæða sem eru takmörkuð. Af skýringum í greinargerð verður ráðið að ætlunin sé í reynd að hvers konar náttúrugæði falli undir ákvæðið, en þar er meðal annars lögð áhersla á að fjárhagslegt verðmæti sé ekki ófrávíkjanleg forsenda þess að um náttúruauðlind sé að ræða. Þá segir í 4. mgr. ákvæðisins að stjórnvöld geti veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar „auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða“ og verður að skilja það svo að auðlindir og takmörkuð almannagæði séu sérgreind hugtök. Aftur á móti er heimild til að lýsa yfir þjóðareign bundin við „auðlindir í náttúru Íslands“ samkvæmt 1. mgr. frumvarpsákvæðisins og virðist því ekki ná til „annarra takmarkaðra náttúrugæða“. Þessi óskýrleiki er afar bagalegur og í reynd óljóst hvaða skilning ber að leggja í hugtakið „náttúruauðlindir“ í ákvæðinu þar sem frumvarpstexti og skýringar við frumvarpið eru misvísandi.

Í *fimmta lagi* er staða þeirra aðila sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða ekki fyllilega skýr þegar litið er til texta frumvarpsákvæðisins og skýringa í greinargerð með frumvarpinu. Þannig er á ýmsum stöðum í greinargerð tekið fram að með ákvæðinu sé hvorki ætlunin „að raska beinum né óbeinum eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi

eða minnka réttarvernd þeirra“ og að ekki sé „hróflað við þeim nýtingarleyfum eða óbeinu eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi“. Hvað þetta varðar segir meðal annars orðrétt í umfjöllun um 4. mgr. frumvarpsákvæðisins:

Eins og áður greinir er ákvæði 34. gr. hvorki ætlað að raska beinum né óbeinum eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi eða minnka réttarvernd þeirra, sbr. einnig ummæli í skýringum við 13. gr. Þannig er t.d. ekki haggð við afnotaréttindum þeirra sem hagnýta jarðir og/eða njóta ýmissa óbeinna fasteignartengdra réttinda samkvæmt gildandi lögum eða samningum sem þegar hafa verið gerðir, og má sem dæmi nefna upprekstrarétt landeigenda á þjóðlendur. Hið sama gildir um hugsanleg, þegar stofnuð, takmörkuð réttindi þeirra sem stunda fiskveiðar á grundvelli aflaheimilda. Varðandi bær afnota-eða nýtingarheimildir sem þegar hafa verið veittar á grundvelli laga má bó áréttta í þessu sambandi að löggjafinn hefur nokkuð rúmt svigrúm til að gera breytingar á því lagalega umhverfi sem tiltekna atvinnugreinar búa við, þ.m.t. nýtingarleyfum, án þess að brjóta í bága við 72. gr. gildandi stjórnarskrár eða 13. gr. frumvarps þessa. [áherslubreyting okkar]

Þá segir í umfjöllun um auðlindir í þjóðareign í greinargerðinni að meðal annars hafi verið deilt um inntak og þýðingu eignarréttarlegrar sérstöðu í tilvikum nytjastofna sjávar. Um þetta segir nánar orðrétt:

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar, sbr. 1. málsl. 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Flestir fræðimenn á sviði lögfræði eru þeirrar skoðunar að fyrirvarinn í 3. málsl. 1. gr. laganna, þar sem segir að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögunum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim, hafi komið í veg fyrir að úthlutaðar aflaheimildir teljist til eignarréttinda í hefðbundinni merkinu en að úthlutunin tengist tilteknum atvinnuréttindum og þau njóti stjórnarskrárverndar sem ein tegund óbeinna eignarréttinda (sjá m.a. ummæli Hæstaréttar í máli Hrannar hf. gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, mál nr. 291/1993, 18. nóvember 1993, sem styðja þetta sjónarmið). Í samræmi við skoðanir fræðimanna og dómaframkvæmd Hæstaréttar er einnig lióst að löggjafinn hefur brátt fyrir hin óbeinu eignarréttindi sem tengst geta nýtingarleyfum nokkuð rúmar heimildir til þess að breyta lagaumhverfinu sem ákveðnar atvinnugreinar búa við (í þessu sambandi er m.a. bent á mál Elínar ÞH 82 ehf. gegn íslenska ríkinu, mál nr. 121/2009, 3. desember 2009, og einnig mál Björgunar ehf. gegn íslenska ríkinu, mál nr. 182/2007, 27. september 2007). [áherslubreyting okkar]

Samkvæmt þessu virðist ljóst að það sé ekki markmið frumvarpsins að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast. Til að eyða allri óvissu að þessu leyti hefði verið rétt að taka slíkt fram í frumvarpstextanum líkt og gert var í tillögu auðlindanefndar, þó svo að ætla megi að ákvæðið yrði í framkvæmd túlkað í samræmi við skýringar í greinargerð. Að öðrum kosti hefði verið til bóta að taka fram, t.d. í

bráðabirgðaákvæði, að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast við hagnýtingu náttúruauðlinda á þessum grundvelli.

Það vekur sérstaka athygli að í frumvarpstextanum er ekki viðurkennt berum orðum að aflaheimildir njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, heldur er vísað til þess að þetta sé „skoðun flestra fræðimanna“ og er vísað til „hugsanlegra“, þegar stofnaðra, takmarkaðra réttinda þeirra sem stunda fiskveiðar á grundvelli aflaheimilda. Þá er jafnan í beinu framhaldi vikið að því að löggjafinn hafi þrátt fyrir afnota- eða nýtingarheimildir sem þegar hafa verið veittar á grundvelli laga „nokkuð rúmt svigrúm“ til að gera breytingar á því lagalega umhverfi sem tiltekna atvinnugreinar búa við. Aftur á móti er í textanum ekki sleginn sá varnagli að slíkar breytingar þurfi að vera framvirkar og megi ekki raska þeim réttindum sem þegar eru til staðar.

Það er alls óljóst hvers vegna umfjöllun í greinargerð er hagað með þessu móti. Að okkar mati skiptir höfuðmáli að stjórnskipuleg vernd aflaheimilda, sem hefur verið úthlutað, er ekki staðfest með öyggjandi hætti í frumvarpinu enda þótt vissulega sé gefið í skyn að slík vernd sé til staðar. Með hliðsjón af þessu er að sama skapi ekki loku fyrir það skotið að frumvarpsákvæðið verði talið skjóta stoðum undir einhvers konar innköllun þegar úthlutaðra aflaheimilda.

Í *sjötta lagi* vekur ákvæði 4. mgr. frumvarpsákvæðisins þar sem fjallað er um veitingu leyfa til afnota eða hagnýtingar auðlinda ýmsar spurningar. Í ákvæðinu er vissulega gert ráð fyrir því að stjórnvöldum sé heimilt að veita öðrum heimild til að hagnýta eða hafa afnot af náttúruauðlindum í þjóðareign. Hins vegar er ekki tilgreint í texta ákvæðisins að slík réttindi sem fela í sér tímabundin afnot eða hagnýtingu skapi óbein eignarréttindi. Aftur á móti er tekið fram í greinargerð að slík óbein réttindi geti „eftir atvikum notið verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar“. Skýringar í greinargerð að þessu leyti eru fjarri því að vera afdráttarlausar og hefði verið til bóta að taka af skarið um þetta í frumvarpstextanum til að eyða óvissu. Þannig er í reynd óvíst hvort ætlunin sé að breyta stjórnskipulegri vernd réttinda á borð við aflaheimildir með ákvæðinu, en svo sem rakið hefur verið njóta aflaheimildir í dag verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi.

Það er jafnframt nauðsynlegt að gera athugasemdir við tiltekin skilyrði sem eru tíunduð fyrir veitingu leyfa til afnota eða hagnýtingar auðlinda, þ.e. skilyrði um að leyfi séu veitt „gegn fullu gjaldi“ og „til tiltekins hóflegs tíma í senn“.

Hvað þessi skilyrði varðar vaknar sú spurning hvort ætlunin sé að umturna ríkjandi kerfi við stjórn fiskveiða þannig að þeir aðilar sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða verði krafðir um greiðslu sem samsvarar „fullu gjaldi“, en glati ella þeim réttindum sem þeir hafa yfir að ráða, og þurfi jafnframt að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar. Þannig er til að mynda ekki skýrt af frumvarpinu hvort eingöngu sé ætlunin að innheimta gjald af þessu tagi þegar nýir aðilar öðlast aflaheimildir eða hvort núverandi handhöfum beri að greiða slíkt gjald. Að sama skapi er með öllu óljóst hvernig ætlunin er að koma á

fót því kerfi sem ákvæðið gerir ráð fyrir, þ.e. kerfi tímabundinna aflaheimilda, án þess að skerða þau réttindi sem handhafar aflaheimilda hafa nú yfir að ráða. Í raun verður ekki betur séð en að ákveðin þversögn felist í fyrrgreindum ummælum í greinargerð með frumvarpinu um að ekki sé ætlunin að raska „óbeinum eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi“ og því fyrirkomulagi sem 4. mgr. frumvarpsákvæðisins gerir ráð fyrir. Í öllu falli skortir algjörlega á að fjallað sé um áhrif þessa fyrirkomulags á réttindi þeirra aðila sem hafa í dag yfir ótímabundnum aflaheimildum að ráða. Þá er heldur ekki vikið að samspili þessa ákvæðis við stjórnskipulega vernd atvinnuréttinda samkvæmt 13. gr. frumvarpsins (nú 72. gr. stjórnarskrárinnar). Um er að ræða grundvallaratriði og sætir furðu að þetta skuli vera látið liggja á milli hluta í frumvarpi til stjórnarskipunarlags.

Þá verður að gera sérstakar athugasemdir við skilyrði frumvarpsákvæðisins um „fullt gjald“, en um það segir í athugasemdum í greinargerð:

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

Þá segir jafnframt að þessi skýringartexti stjórnlagaráðs virðist einkum miðast við fiskveiðiheimildir en þar sem ekki komi annað fram verði að gera ráð fyrir því að sama regla gildi um aðrar náttúruauðlindir. Að svo búnu segir orðrétt í athugasemdunum:

„Varðandi skýringu hugtaksins „fullt gjald“ vísar stjórnlagaráð til viðmiða við útreikning eignarnámsbóta, en þess ber að geta að sá eðlismunur er á að þar eru greiddar bætur fyrir missi eignar en ekki gjald vegna nýtingar hennar eða hlutdeild í arði þar af.“

Það vekur eitt og sér furðu að ætlunin sé að mæla fyrir um það í stjórnarskrá að greiða skuli „fullt verð“ í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar fyrir tímabundið leyfi til nýtingar auðlindar. Hér verður að hafa í huga að greiðsla „fulls verðs“ vegna fyrirmæla 72. gr. stjórnarskrárinnar á rætur að rekja til þess að aðili er sviptur eign sinni vegna eignarnáms. Þannig er ætlunin að bæta verðgildi eignarinnar fyrir eignarnámsþola á þeim tíma sem eignarnámið fer fram og er almennt miðað við gangverð eða markaðsverð eignarinnar á þeim tíma.³

Það fæst með engu móti séð hvernig sambærileg sjónarmið geta átt við um gjalddöku vegna veitingar leyfa til tímabundinnar hagnýtingar án þess að eigendaskipti eigi sér stað. Felst í raun ákveðin þversögn í því að mæla fyrir um að slík leyfi skuli veitt

³ Sjá t.d. Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2008, bls. 474.

tímabundið en að sama skapi þannig að markaðsverð sé greitt. Jafnframt verður að hafa í huga að alls óljóst er hvernig finna á markaðsverð leyfis til hagnýtingar auðlindar, enda ekki um að ræða eiginlega eign sem gengur kaupum og sölum. Virðist í reynd vera fallist á þetta í skýringum við ákvæðið þar sem eðlismunar á bótagreiðslum vegna eignamissis og gjaldtöku vegna nýtingar á auðlind er getið, án þess að það hafi verið talið kalla á frekari skýringar.

Í þessu sambandi skal tekið fram að í tillögu auðlindanefndar var gert ráð fyrir því að heimild til afnota eða hagnýtingar á auðlindum væri „gegn gjaldi“ og verður að telja slíkt orðalag mun rökréttara lagalega séð.

Að sama skapi verður að gera sérstaka athugasemd við það skilyrði að leyfi skuli veita „til tiltekins hóflegs tíma í senn“. Samkvæmt skýringum við ákvæðið felst í þessu „að leyfi til afnota eða hagnýtingar megi ekki veita til mjög langs tíma í senn“ og felst í þessu að Alþingi meti hverju sinni hvað teljist vera hóflegur leyfistími. Hvað þetta skilyrði varðar þá var í tillögu auðlindanefndar gert ráð fyrir því að heimild til afnota eða hagnýtingar skyldi vera „tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara“. Telja verður skýrara að taka fram í stjórnarskrárákvæði að tiltekin leyfi skuli vera „tímabundin“ fremur en „til hóflegs tíma í senn“, enda er lýsingarorðið „hóflegt“ afar gildishlaðið og matskennt.

Í lokamálslið 4. mgr. frumvarpsákvæðisins segir jafnframt að veita beri leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda á „jafnræðisgrundvelli“. Um þetta segir í greinargerð með frumvarpinu að tryggja beri að úthlutun slíkra leyfa standist jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar „þannig að allir þegnar landsins fái notið jafnræðis við úthlutun þeirra sameiginlegu gæða sem Ísland hefur yfir að ráða“. Hvað þetta varðar er vísað til dóms Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu frá 3. desember 1998 (mál nr. 145/1998) og sjónarmiða sem fram komu í álit meirihluta mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 24. október 2007 í máli Erlings Sveins Haraldssonar og Arnars Snævars Sveinssonar. Þá segir í greinargerðinni að í skýringum stjórnlagaráðs sé að finna svohljóðandi reifun á rökstuðningi meirihluta mannréttindanefndarinnar:

„Nefndin vitnar til 1. greinar laganna um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, er segir: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ Síðan segir meirihlutinn, að sú mismunun, sem gerð hafi verið í upphafi kvótakerfisins við úthlutun veiðiheimilda og byggð var á veiðireynslu tímabilsins 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, kunni að hafa verið sanngjörn og málefnaleg sem tímabundin ráðstöfun. En með setningu laganna um fiskveiðistjórnun nr. 38/1990 hafi ráðstöfun þessi ekki aðeins orðið varanleg, heldur breytt hinum upprunalegu réttindum til þess að nýta opinbera eign í nýtingu einstaklingsbundinnar eignar. Þeir sem upphaflega hafi fengið úthlutað veiðiheimildum og nýttu þær eigi, hafi getað selt þær eða leigt á markaðsverði í stað þess að skila þeim aftur til ríkisins til úthlutunar til nýrra veiðiréttarhafa í samræmi við sanngjarna og réttláta mælikvarða. Íslenska ríkið hafi ekki sýnt fram á, að þessi úthlutunarmáti á veiðiréttarheimildum fullnægi þeim kröfum, er gera verði um sanngirni.

Mannréttindanefndin taldi sig ekki þurfa að fjalla um það sérstaklega, hvort úthlutun kvóta á takmörkuðum auðlindum samræmdist Sáttmálanum almennt, en í þessu sérstaka kærumáli, þar sem veiðiheimildunum væri úthlutað varanlega til hinna upphaflegu veiðiréttarhafa, andstætt hagsmunum kærendanna, væri ekki unnt að telja, að slíkt kerfi væri byggt á sanngjörnum grundvelli. Af þessum sökum ályktaði meirihluti mannréttindanefndarinnar, að brotið væri gegn jafnréttisákvæði 26. gr. Alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórn mála leg réttindi."

Ekki er að finna frekari skýringar á þýðingu ákvæðisins að þessu leyti í greinargerð. Hins vegar verður vart séð að vísun til þess að veita beri leyfi á jafnræðisgrundvelli í ákvæðinu geti haft sjálfstæða þýðingu, enda felst slíkt nú þegar í jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, sbr. 6. gr. frumvarpsins og 65. gr. gildandi stjórnarskrár.

Hins vegar verður ekki séð að það gefi rétta mynd af þýðingu jafnræðisreglunnar fyrir úthlutun leyfa til afnota eða hagnýtingu auðlinda að leggja þunga á umrætt álit mannréttindanefndarinnar, svo sem gert er í frumvarpinu. Hér ber fyrst að nefna að niðurstaða nefndarinnar gengur gegn niðurstöðu Hæstaréttar í svonefndu Vatneyrarmáli frá 6. apríl 2000, en þar var komist að þeirri niðurstöðu að það fyrirkomulag við úthlutun aflaheimilda sem var til umfjöllunar hjá mannréttindanefndinni stæðist jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði sem gæta þyrfti við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 75. gr. hennar. Af einhverjum ástæðum er ekki vikið að þessum dómi Hæstaréttar í greinargerð með frumvarpinu, heldur lögð áhersla á álit nefndar sem nýtur ekki stöðu dómstóls og kveður hvorki upp dóma né tekur ákvarðanir sem eru bindandi að þjóðarétti. Þá ber að hafa í huga að það virðist hafa haft úrslitaáhrif fyrir niðurstöðu álitsins að í lögum um stjórn fiskveiða komi fram að fiskistofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Í því sambandi er rétt að hafa hugfast að það er viðtekin skoðun á meðal fræðimanna að sameignarhugtakið hafi þarna ekki eignarréttarlegt inntak og á því byggði Hæstiréttur í fyrrgreindum dómi sínum í Vatneyrarmálinu þar sem fram kom að litið væri á hugtakið sem markmiðslýsingu, um að stuðla eigi að sem mestum efnahagslegum afrakstri auðlindarinnar, þjóðinni allri til heilla. Ennfremur skýtur það skökku við að leggja höfuðáherslu á álit mannréttindanefndarinnar í frumvarpinu, en víkja þar ekki að Mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur verið veitt lagagildi með lögum nr. 62/1994, og þau sjónarmið sem fram hafa komið í dómum Mannréttindadómstólsins, sem eru bindandi að þjóðarétti, um vernd atvinnuréttinda.

V.

Réttaráhrif frumvarpstillögunnar

Í þessum kafla verður fjallað um áhrif tillögunnar, verði hún samþykkt, á réttarstöðu þeirra sem öðlast hafa aflaheimildir, hvort sem er með kaupum í samræmi við lög um stjórn fiskveiða, vegna veiðireynslu eða vegna annarra atvika. Í umfjölluninni verður fyrst vikið að eignarréttarlegu inntaki ákvæðis um sameign þjóðarinnar á fiskistofnum samkvæmt 1. gr. laga nr. 116/2006. Þá verður vikið að því hvort og þá hvaða áhrif

fyrirgreint frumvarpsákvæði muni hafa á réttarstöðu þeirra aðila sem nú hafa yfir aflaheimildum að ráða.

1) Eignarréttarlegt inntak ákvæðis um sameign þjóðarinnar á fiskistofnum

Það hefur verið mælt fyrir um að fiskistofnar við Ísland séu sameign íslensku þjóðarinnar frá setningu laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða. Í greinargerð með þeim lögum kom fram að ákvæðið væri almenn stefnuýfirlýsing um tilgang frumvarpsins og var vísað til þess að svipað ákvæði væri að finna í lögum nr. 81/1976 um fiskveiðilandhelgi Íslands. Í hinu nýja ákvæði laganna frá 1988 um stjórn fiskveiða sagði:

„Fiskistofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.”

Þegar aflamarkskerfi (kvótakerfi) við stjórn fiskveiða var fest í sessi með fyrstu ótímabundnu lögunum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 var ofangreint ákvæði áréttað auk þess sem í meðförum þingnefndar bættist við svonefndur *fyrirvari* sem hljóðar svo:

„Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.”

Stendur 1. gr. efnislega óbreytt í gildandi lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þrátt fyrir að ætla megi að vilji Alþingis hafi þannig staðið til þess að tryggja með lögum einhvers konar eignarrétt eða svonefnda sameign þjóðarinnar á nytjastofnun sjávar er það engu að síður viðtekin skoðun lögfræðinga að *sameignarhugtakið* hafi þarna ekki eignarréttarlegt inntak og á því byggði Hæstiréttur í dómi sínum í Vatneyrarmálinu svonefnda frá 6. apríl 2000. Þar kom fram að Hæstiréttur lítur á sameignarhugtakið í lögunum sem markmiðslýsingu, um að stuðla eigi að sem mestum efnahagslegum afrakstri auðlindarinnar, þjóðinni allri til heilla.

Fyrirvarinn svonefndi í 3. mál. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nú nr. 116/2006, sem að framan var rakin hefur reynst þýðingarmeira ákvæði í eignarréttarlegum skilningi en sameignarákvæðið. Þegar við samþykkt laganna lá fyrir lögfræðialit Tryggva Gunnarssonar og Sigurðar Línadal þar sem þeir töldu fyrirvarann og frumvarpið í heild tryggja að ekki væri verið að mynda einstaklingsbundna og stjórnaðskrárvarða eign á veiðiheimildum. Það er nú viðtekin skoðun að fyrirvarinn *takmarki stjórnaðskrárvernd aflaheimilda* samkvæmt eignarréttarákvæði 72. gar. stjórnaðskrárinnar þótt umdeildara sé hversu rík sú vernd er og hvar mörk liggja. Þá skiptir fyrirvarinn og máli við mat á því hversu frjálsar hendur löggjafans eru til að breyta skipan mála við stjórn fiskveiða. Í niðurstöðu Hæstaréttar í Vatneyrarmálinu segir þannig m.a.:

„Til þess verður og að líta að samkvæmt 3. málslíð 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður segir. Aflaheimildirnar 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 kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara féggjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.”

Þá verður ekki horft framhjá því að hin viðtekna skoðun og raunar réttarframkvæmd er sú að atvinnuréttindi njóti verndar skv. 72. gr. stjórnarskrár. Sú vernd tekur því samkvæmt efni sínu beinlínis til veiðiheimilda útgerðarmanna. Á sérstöðu þeirra réttinda er ítrekað bent bæði af fræðimönnum og Hæstarétti. Til marks um þetta skal nefndur dómur Hæstaréttar frá árinu 1997 á blaðsíðu 617 þar sem að sagði að þrátt fyrir sameignarákvæði og fyrirvara 3. málsl. 1. gr. þágildandi laga um stjórn fiskveiða hafi:

„úthlutunin [...] engu að síður skapað verðmæti í henni þess, sem hennar hefur notið. Réttindi til þeirra verðmæta eru hins vegar takmörkuð af ákvæðum þessara laga og aðgerðum stjórnvalda, sem teknar eru samkvæmt þeim. Af öðrum sviðum réttarins verða ekki beinar ályktanir dregnar um þessi réttindi, svo sérstök sem þau eru.“ [áherslubreyting okkar]

Vissulega er ekki einhugur um hversu víðtæk þessi vernd sé, en segja má að menn séu þó almennt, en ekki undantekningalaust, sammála um að vernd atvinnuréttinda sé ekki jafn víðtæk og hefðbundin eignarréttarvernd. Við mat löggjafans á úthlutunarformi í öndverðu skipti það grundvallarmáli að löggjafanum bar skylda til að taka tillit til stjórnarskrárvarinnar atvinnuréttinda þeirra aðila sem voru í greininni og höfðu fjárfest í henni, en þurftu síðan að sæta aflatakörkunum. Það hvorki stóðst þá né stæðist nú áskilnað 72. gr. stjórnarskrár, að bylta eða breyta kerfinu án tillits til þessa og svipta þá aðila sem starfa í greininni þessum réttindum bótalaust. Þessi vernd var þannig fyrir hendi fyrir gildistöku kvótakerfisins, með lögum nr. 82/1983 og varð auðvitað hvorki afnumin með þeim lögum, né með öðrum almennum lögum. Það breytir því hins vegar ekki að vegna fyrirvara 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða hefur almenni löggjafinn rýmra svigrúm en ella til breytinga á formi þeirrar úthlutunar.

2) Réttaráhrif ákvæðis um þjóðareign að náttúruauðlindum í stjórnarskrá, sbr. 1. og 2. mgr. 34. gr. fyrirliqqjandi frumvarps, svo og fyrirkomulags samkvæmt 4. mgr ákvæðisins.

Eins og rakið hefur verið felst í fyrirliqqjandi frumvarpstillögu að því verði lýst yfir í stjórnarskránni að náttúruauðlindir séu þjóðareign og að sérstaklega verði tekið fram að

ekki megi selja slíkar auðlindir eða láta þær varanlega af hendi. Í þessu felst hvað nytjastofna sjávar varðar að efnispættir úr 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða eru færðir í stjórnarskrá með því að mæla þar fyrir um sameign þjóðarinnar á nytjastofnum við landið og að varanlegt framsal þeirra sé óheimilt, að því gefnu að hugtökin sameign þjóðarinnar og þjóðareign hafi sömu eða sambærilega merkingu. Slíkt ákvæði hlýtur að hafa það markmið að vera eins konar *hemill* þess að eiginleg einkaeignarréttindi geti myndast með nýtingu eða framsali aflaheimilda sem aðilar hafa öðlast á grundvelli fiskveiðistjórnunarlags.

Þetta er áréttað í lokamálslið 4. mgr. fyrirbyggjandi frumvarpsákvæðis þar sem tekið er fram að leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda leiði „aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis“. Um þetta segir í skýringum við ákvæðið að tilgangurinn sé að tryggja stjórnskipulega stöðu þess ákvæðis laga um stjórn fiskveiða sem kveður á um að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum og að með því sé girt fyrir hættuna á að slíkt ákvæði verði numið brott úr lögum.

Eins og áður er lýst er það viðtekin skoðun sem hefur verið staðfest af Hæstarétti að sameignarhugtakið í 1. gr. fiskveiðistjórnunarlags hafi ekki eignarréttarlegt inntak heldur sé eins konar stefnuýfirlýsing löggjafans. Af þeim ástæðum hefur sameignarhugtakið sem slíkt í 1. gr. laganna ekki reynst vera slíkur hemill á myndun einkaeignarréttinda sem að framan er lýst. Hins vegar hefur fyrrgreindur fyrirvari í 3. málsl. 1. gr. laga nr. 116/2006 haft slík áhrif í framkvæmd með því að takmarka stjórnarskrárvernd aflaheimilda samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og veita löggjafnum meira svigrúm en ella til breytinga á fyrirkomulagi við stjórn fiskveiða að teknu tilliti til þeirra óbeinu eignarréttinda sem kunna að hafa skapast. Kjarni málsins er því sá að lög um stjórn fiskveiða, eins og þau hafa verið túlkuð af Hæstarétti, gera ráð fyrir því að nytjastofnar sjávar séu sameign þjóðarinnar og að aðilar öðlist ekki beinan einkaeignarrétt að þeim.

Það hefur þó veigamikla þýðingu að ekki er, svo sem áður greinir, tekið fram með óbyggjandi hætti að aflaheimildir samkvæmt V. kafla laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi og að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við slíkum réttindum sem þegar hafa stofnast. Þetta er þýðingarmikill annmarki á frumvarpinu, enda þótt ráðið verði af athugasemdum að almennt sé talið að handhafar aflaheimilda njóti óbeinna eignarréttinda að þeim og að frumvarpsákvæðinu sé ekki ætlað að breyta þeim réttindum.

Sé talið, þrátt fyrir þennan alvarlega skort á skýrleika, að frumvarpið geri ráð fyrir tilvist óbeinna eignarréttinda vegna aflaheimilda og að ekki sé hróflað við slíkum réttindum má færa rök fyrir því að 1. og 2. mgr. frumvarpsákvæðisins hafi ekki í för með sér teljandi breytingu á þessu sviði eða á réttarstöðu þeirra aðila sem öðlast hafa aflaheimildir á grundvelli laga um stjórn fiskveiða. Enda þótt sameignarhugtakið og bann við varanlegu framsali fiskiauðlindarinnar til einkaaðila yrði þannig réttþærri réttarheimild að íslenskum

rétti en t.d. hvert einstakt ákvæði laga um stjórn fiskveiða, er vandséð að réttaráhrif þess yrðu önnur eða meiri en reynslan af 1. gr. laga um stjórn fiskveiða sýnir.

Það er líklegt að réttaráhrif þessa ákvæðis til framtíðar litið yrðu þau að koma í veg fyrir að eiginlegur einkaeignarréttur myndist á grundvelli afnota eða nýtingar réttinda á borð við veiðileyfi og aflaheimildir. Má því leiða rök að því að frumvarpstillagan hafi réttaráhrif umfram almenna stefnuýfirlýsingu og að ákvæðið feli í sér afmörkun þjóðareignarréttar að náttúruauðlindum á íslensku forráðasvæði sem fyrirbyggji til framtíðar að útgerðarmenn geti öðlast beinan eignarrétt á grundvelli leyfa sem eiga sér stoð í fiskveiðistjórnarlögum.

Hins vegar er 4. mgr. frumvarpsákvæðisins, svo sem áður greinir, til þess fallin að leiða til grundvallarbreytinga á fyrirkomulagi við úthlutun aflaheimilda og annarra leyfa til nýtingar auðlinda. Svo sem áður greinir vaknar sú spurning hvort skilyrði fyrir veitingu slíkra leyfa um „fullt gjald“ og um að leyfi skuli veitt „til tiltekins hóflegs tíma í senn“, séu til þess fallin að umturna ríkjandi kerfi við stjórn fiskveiða þannig að núverandi handhafar aflaheimilda verði krafðir um greiðslu sem samsvarar „fullu gjaldi“ og þurfi jafnframt að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar þannig að þeir glati yfirráðum þeirra að ákveðnum tíma liðnum. Frumvarpið tekur ekki á þessu, en áréttað er að það er með öllu óljóst hvernig unnt er að koma á fót því kerfi sem ákvæðið gerir ráð fyrir, þ.e. kerfi tímabundinna aflaheimilda, án þess að skerða þau réttindi sem handhafar ótímabundinna aflaheimilda hafa nú yfir að ráða. Með hliðsjón af þessu er hugsanlegt að frumvarpsákvæðið geti haft viðtæk áhrif á réttindi núverandi handhafa aflaheimilda til framtíðar litið og geti bakað þeim umtalsvert fjárhagslegt tjón. Færi svo að ákvæðið yrði framkvæmt þannig að réttindi núverandi handhafa aflaheimilda yrðu skert verulega er ekki óhugsandi að til bótaskyldu ríkisins geti stofnast á grundvelli eignarréttarákvæðis 13. gr. frumvarpsins, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, en það veltur á samspili 13. gr. og 34. gr. frumvarpsins sem er með öllu óljóst eins og fyrr er rakið. Að öðru leyti er örðugt að meta áhrifin sökum óskýrleika frumvarpsins og óvissu um áhrif ákvæðisins í framkvæmd yrði það að lögum.

VI. Samantekt

Helstu samandregnu niðurstöður álitserðar þessarar eru eftirfarandi:

- Það skortir verulega á að þýðing frumvarpsákvæðisins í framkvæmd og áhrif þess til framtíðar litið hafi verið metin. Þannig er í frumvarpinu ekki lagt heildstætt mat á áhrif ákvæðisins á almenna löggjöf um auðlindir, þar með talið lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Það er sýnilega bagalegt að þeir sem nú eiga atvinnu sína undir nýtingu auðlinda, sem ætlunin er að teljist til þjóðareignar, geti ekki áttað sig á þýðingu tillögunnar til framtíðar litið.

- Gera verður sérstaka athugasemd við það að fram kemur í athugasemdum við 1. mgr. frumvarpsákvæðisins að lýst sé yfir þjóðareign á þeim auðlindum í náttúru Íslands „sem ekki eru háðar einkaeignarrétti“. Hins vegar er hvergi vikið að því með hvaða hætti einstaklingum eða lögaðilum skuli veitt tækifæri til að sanna eignarrétt sinn að náttúruauðlindum og þar með hvernig koma ber í veg fyrir að þær séu lýstar þjóðareign. Veldur það óneitanlega óvissu um framkvæmd þessa verði frumvarpið að lögum.
- Jafnframt skortir talsvert á að hugtakið „þjóðareign“ sé skilgreint með viðunandi hætti í frumvarpinu, en til dæmis er óljóst hvort hugtakinu þjóðareign sé ætlað eignarréttarlegt inntak með sama hætti og hefðbundnum eignarrétti samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar. Það er óheppilegt þar sem um nýja tegund eignarréttar er að ræða og gert ráð fyrir því að allar náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu háðar þessari tegundar eignarhalds.
- Þá verður að gera athugasemd við þá staðreynd að óljóst er hvort frumvarpsákvæðið nái í heild sinni til hvers konar náttúrugæða í sinni víðtækustu merkingu, en frumvarpstexti og skýringar við ákvæðið er að þessu leyti misvísandi.
- Rökstutt hefur verið að staða þeirra aðila sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða sé ekki fyllilega skýr þegar litið er til texta frumvarpsákvæðisins og skýringa í greinargerð með frumvarpinu. Skýringar í greinargerð benda til þess að ekki sé ætlunin að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast. Hins vegar er ekki kveðið á um slíkt í frumvarpstextanum eða í bráðabirgðaákvæði, en rétt hefði verið að gera það til að eyða allri óvissu. Þannig er stjórnskipuleg vernd aflaheimilda, sem hefur verið úthlutað, ekki staðfest með óbyggjandi hætti í frumvarpinu enda þótt vissulega sé gefið í skyn að slík vernd sé til staðar. Með hliðsjón af þessu er ekki unnt að útiloka að frumvarpsákvæðið verði talið skjóta stoðum undir einhvers konar innköllun þegar úthlutaðra aflaheimilda.
- Gerðar hafa verið veigamiklar athugasemdir við 4. mgr. frumvarpsákvæðisins þar sem fjallað er um veitingu leyfa til afnota eða hagnýtingar auðlinda. Það skapar eitt og sér óvissu að ekki skuli vera tilgreint í texta ákvæðisins að slík réttindi skapi óbein eignarréttindi, en slíkt er gefið í skyn með óljósum hætti í athugasemdum í greinargerð.
- Þá hafa skilyrði ákvæðisins um að slík leyfi skuli veitt gegn „fullu gjaldi“ og „til tiltekins hóflegs tíma í senn“ verið gagnrýnd. Bent hefur verið á að þessi skilyrði séu hugsanlega til þess fallin að umturna ríkjandi kerfi við stjórn fiskveiða þannig að þeir aðilar sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða verði krafðir um greiðslu sem samsvarar „fullu gjaldi“ og þurfi jafnframt að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar þannig að þeir glati yfirráðum þeirra að ákveðnum tíma liðnum. Þannig virðist felast þversögn í ummælum í greinargerð með frumvarpinu

um að ekki sé ætlunin að raska „óbeinum eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi“ og því fyrirkomulagi sem 4. mgr. frumvarpsákvæðisins gerir ráð fyrir. Að sama skapi skortir með öllu umfjöllun um samspil þessa ákvæðis við stjórnskipulega vernd atvinnuréttinda samkvæmt 13. gr. frumvarpsins (nú 72. gr. stjórnarskrárinnar) í frumvarpinu.

- Þá hefur skilyrði ákvæðisins um „fullt gjald“ verið gagnrýnt sérstaklega, en það sætir furðu að ætlunin skuli vera að mæla fyrir um greiðslu „fulls gjalds“ í skilningi eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar fyrir tímabundið leyfi til nýtingar auðlindar, enda geta sambærileg sjónarmið ekki átt við um gjaldtöku vegna veitingar leyfa til tímabundinnar hagnýtingar og þegar um eignarsviptingu er að ræða.
- Ekki verður séð að vísun til þess að veita beri leyfi á jafnræðisgrundvelli samkvæmt 4. mgr. ákvæðisins hafi sjálfstæða þýðingu, enda felst slíkt nú þegar í jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Hins vegar eru skýringar í greinargerð að þessu leyti misvísandi og hefur verið bent á að það gefi alls ekki rétta mynd að leggja þunga á álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í máli Erlings Sveins Haraldssonar og Arnars Snævars Sveinssonar. Í því sambandi hefur meðal annars verið bent á að niðurstaða nefndarinnar gangi gegn dómi Hæstaréttar í svonefndu Vatneyrarmáli frá 6. apríl 2000 þar sem talið var að viðkomandi fyrirkomulag við úthlutun aflaheimilda stæðist jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Sæti furðu að ekki sé vísað til þessa dóms Hæstaréttar í frumvarpinu heldur lögð áhersla á álit nefndar sem nýtur ekki stöðu dómstóls og kveður hvorki upp dóma né tekur ákvarðanir sem eru bindandi að þjóðarétti.
- Loks hafa verið færð rök fyrir því að sé, þrátt fyrir óskýrleika frumvarpsins, talið að frumvarpsákvæðið feli í sér að aflaheimildir njóti stjórnskipulegrar verndar og að ekki sé ætlunin að hrófla við slíkum réttindum hafi 1. og 2. mgr. frumvarpsákvæðisins ekki í för með sér teljandi breytingu á réttarstöðu þeirra aðila sem öðlast hafa aflaheimildir á grundvelli laga um stjórn fiskveiða. Ákvæðinu er að þessu leyti ætlað að staðfesta að útgerðarmenn geti ekki öðlast beinan eignarrétt á grundvelli leyfa sem eiga sér stoð í fiskveiðistjórnunarlögum, en það er í samræmi við þann skilning sem dómstólar hafa fram til þessa lagt í lög nr. 116/2006. Þó svo að bann við varanlegu framsali fiskveiðiauðlindarinnar yrði þannig rétthærri réttarheimild að íslenskum rétti en lög nr. 116/2006 er vandséð að réttarárhif frumvarpsákvæðisins yrðu að þessu leyti önnur og meiri en reynslan af 1. gr. laganna sýnir.
- Hins vegar er það grundvallaratriði að hugsanlegt er að 4. mgr. frumvarpsákvæðisins geti haft víðtæk neikvæð áhrif á réttindi núverandi handhafa aflaheimilda. Hér vísast til þess sem fyrr greinir um að mögulegt sé að skilyrði fyrir veitingu leyfa séu til þess fallin að umturna ríkjandi kerfi við stjórn fiskveiða þannig að þeir aðilar sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða verði

krafðir um greiðslu sem samsvarar „fullu gjaldi“ og þurfi jafnframt að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar þannig að þeir glati yfirráðum þeirra að ákveðnum tíma liðnum. Í öllu falli er óljóst hvernig mögulegt á að vera að koma á fót því kerfi sem ákvæðið gerir ráð fyrir, þ.e. kerfi tímabundinna aflaheimilda, án þess að skerða þau réttindi sem handhafar ótímabundinna aflaheimilda hafa nú yfir að ráða. Áréttað er að í þessu felst þversögn, enda tekið fram á ýmsum stöðum í frumvarpinu að ekki sé ætlunin að hrófla við réttindum sem þegar eru til staðar. Færi svo að ákvæðið yrði framkvæmt þannig að réttindi núverandi handhafa aflaheimilda yrðu skert verulega er ekki óhugsandi að til bótaskyldu ríkisins geti stofnast á grundvelli eignarréttarákvæðis 13. gr. frumvarpsins, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, en það veltur á samspili 13. gr. og 34. gr. frumvarpsins sem er með öllu óljóst eins og fyrr er rakið.



Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10

101 Reykjavík

Reykjavík, 28. september 2016

Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlag, þskjl. 1577

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) á frumvarpi til stjórnskipunarlag, þskjl. 1577, 841. mál.

Eins og gert er grein fyrir í inngangi athugasemda við frumvarpið, þá er það efnislega samhljóða tillögum stjórnarskrárnefndar sem kynntar voru 19. febrúar 2016. Samtökin skiluðu inn athugasemdum við drög að frumvörpum til stjórnskipunarlag til stjórnarskrárnefndar 8. mars 2016.

Það er mat samtakanna að sömu efnislegu athugasemdir og sjónarmið eigi við um frumvarp til stjórnskipunarlag á þingskjali 1577 og voru gerðar við frumvörp til stjórnskipunarlag stjórnarskrárnefndar.

Umsögn SFS frá 8. mars 2016, er hjálögð.

Virðingarfyllst,

Friðrik Friðriksson, hdl.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi
Borgartúni 35
105 Reykjavík



Stjórnarráðshúsinu
Páll Þórhallsson, formaður
Páll Þórnaússon, formaður
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. mars 2016

Athugasemdir við drög að frumvörpum til stjórnarskipunarlag

Inngangur

Stjórnarskrárnefnd birti á heimasíðu stjórnarráðsins þann 19. febrúar 2016, drög að þremur frumvörpum til stjórnarskipunarlag. Frestur til að gera athugasemdir við frumvarpsdrögin var gefinn til 8. mars 2016, en nefndin áskilur sér rétt til að birta athugasemdir sem berast.

Tíminn sem gefinn er til að veita umsögn um þessi frumvörp er alltof skammur til að hægt sé að kanna allar þær spurningar sem vakna við skoðun svo flókinna álitaefna sem varða jafn miklu og raun ber vitni og ætlað er að vera grundvöllur undir stjórnskipan Íslands. Umfjöllun í umsögn þessari er því ekki tæmandi um athugasemdir Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi heldur hefur verið tæpt á tilteknum grundvallaratriðum varðandi frumvarpsdrög um náttúruauðlindir.

Samtökin áskilja sér allan rétt um að koma að frekari upplýsingum til nefnda Alþingis um frumvarpsdrög til stjórnarskipunarlag. Gerð er athugasemd við þennan skamma tíma sem veittur er til gerða athugasemda, en hann er síst til þess fallinn að skapa þann ramma undir gagnrýnar efnislegar umræður sem mál sem þetta þarfnast.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi telja mikilvægt að löggjöf tryggi skýran og stöðugan ramma utan um starfsemi fyrirtækja þannig að atvinnurekstri séu tryggð skilyrði til að skapa tekjur og störf til framtíðar. Ætla verður að eitt af markmiðum stjórnarskrárnefndar hafi verið að skapa slík skilyrði, en ekki réttaróvissu.

Það er mat samtakanna að nauðsynlegt sé að framkvæma mat á áhrifum frumvarpsdraganna. Hvergi er vikið að því í þeim gögnum sem lögð eru fram með frumvarpsdrögunum að slíkt mat hafi farið fram, engu að síður varðar efni þeirra lagaumhverfi og rekstrarlega umgjörð þriggja grunnstoða íslensks atvinnulífs, sjávarútveg, orkuiðnað og ferðamannaiðnað.



Ýmis ákvæði frumvarpanna eru óljós og óskýr og þannig úr garði gerð að þau má túlka með ýmsu móti. Í greinargerð eru skýringar ákvæðanna oft misvísandi og í sumum tilfellum hreinlega í mótsögn við aðrar skýringar sömu greinar. Nauðsynlegt er þegar frumvörp sem þessi eru lögð fram að réttarstaða aðila sé skýr og þannig að tryggt að þau réttindi sem aðilar hafa áunnið sér í dag í góðri trú og samkvæmt gildandi lögum séu vernduð af ákvæðum stjórnarskrár til framtíðar litið.

Nefna má nokkur dæmi úr texta frumvarpsdraganna og greinargerðar þar sem gætir óskýrleika:

1. Skipulag auðlindanýtingar og stjórn fiskveiða

Í greinargerð stjórnarskrárnefndar er tekið fram á bls. 15 að: "Ljóst má vera af framansögðu að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallar á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnunar á Íslandi. Afleiðingar þess, umfram það sem nefnt hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar."

Samtökin telja mikilvægt að metin verði heildstæð áhrif setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá á rekstrarumhverfi sjávarútvegsins, sem er ein af undirstöðuatvinnugreinum þjóðarinnar. Sérstaklega í ljósi þess að stjórnarskrárnefndin sjálf segir að afleiðingar gildistöku slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti verið umtalsverðar.

Þannig er ekki útskýrt hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda, t.d. samkvæmt lögum nr. 116/2996 um stjórn fiskveiða leiða af frumvarpsákvæðinu verði það að lögum. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig eigi að fara með réttindin vegna hvernar auðlindar fyrir sig, en það gilda ólík lög og reglur um þær auðlindir sem eru nýttar í dag.

2. Þjóðareign og aflaheimildir

Samtökin telja ekki þörf á að setja sérstakt náttúruauðlindaákvæði í stjórnarskrá þar sem óumdeilt er að ríkið fer með fullveldisrétt yfir ráðstöfun íslenskra náttúruauðlinda. Engu að síður er það gert í þessum frumvarpsdrögum. Hugtakið þjóðareign er skilgreint sem sérstakur eignarréttur sem standi til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Greinargerðin er ekki skýr um hvernig skilgreina eigi þjóðareign og þar með eignaréttarlega stöðu þjóðareignar og réttaráhrif hennar, sem er nauðsynlegt til að skapa ekki óþarfa réttaróvissu.

Í greinargerð stjórnarskrárnefndar á bls. 5 er sérstaklega tekið fram: „.... að ákvæði þetta raski ekki þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum



landsréttindum og auðlindum sem samkvæmt frumvarpinu munu teljast í þjóðareign, sbr. það sem segir um réttarvernd slíkra heimilda í köflum 4.5 og 4.6.“ Í greinargerð stjórnarskrárnefndar segir svo á bls. 15: „Rétt er að taka fram að með frumvarpinu er ekki tekin afstaða til stjórnarskrárverndar tímabundinna óbeinna eignaréttinda sem felast í úthlutun veiðiheimilda á grundvelli fiskveiðistjórnunarlaganna.“

Það er mat samtakanna að það sé óumdeilt á meðal okkar helstu sérfræðinga að aflaheimildir njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Engu að síður gefur stjórnarskrárnefndin misvísandi skilaboð samanber ofangreint. Samtökin telja nauðsynlegt að með setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá sé ekki verið að auka á réttaróvissu, eins og hér er bent á.

3. Bann við framsali, varanleg afnot eða veðsetning

Í framhaldi af yfirlýsingu um eignarrétt þjóðarinnar á náttúruauðlindum er sagt: „Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þau eða veðsetja.“ Þannig er kveðið á um bann við framsali, varanlegri afhendingu og veðsetningu þeirra eigna.

Samtökin telja að réttarstaða handhafa aflahlutdeilda verði að vera skýr. Taka ber af allan vafa í greinargerð með frumvarpsdrögunum að gildandi lagaheimildir sé óbreyttar varðandi heimildir til framsals aflaheimilda, veðhæfni þeirra og önnur viðskipti með aflaheimildir. Að öðrum kosti mun setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá hafa ófyrirséðar afleiðingar og réttaróvissu með því að kollvarpa núgildandi fyrirkomulagi stjórn fiskveiða.

4. Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald

Með þessu ákvæði er verið að festa í stjórnarskrá meginreglu um að ríki innheimti að jafnaði eðlilegt gjald af þeim sem nýta auðlindir með sérstökum lagaheimildum. Hugtakið „eðlilegt gjald“ er skýrt svo í greinargerð stjórnarskrárnefndar á bls. 19 að það: „tekur mið af markmiðum 1. mgr. um sjálfbæra nýtingu sem sé þjóðinni til hagsbóta.“ Hér er skilið eftir mikið svigrúm fyrir löggjafann til að ákveða hvað teljist eðlilegt gjald að jafnaði. Vandséð er hvernig gjaldtaka eigi að taka mið af markað við ákvörðun eðlilegs gjalds. Það er ekki sjálfgefið að gjaldtaka sem taki mið af markaði sé þjóðinni til hagsbóta.

Ákvæðið er ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu aðila, þvert á móti skapar það mikla réttaróvissu. Í raun er fyrirséð að dómstólar fá það verkefni að skilgreina þessa gjalddökuhemild stjórnarskrárinnar, rétt eins og Hæstiréttur hefur um árábil skilgreint skattlagningarheimildir löggjafans í gegnum dómaframkvæmd.



Einnig má benda á að samfélagsleg verkefni geta verið rekin af fleirum en opinberum aðilum og ekki rétt að takmarka undanþágu gjaldtöku með þeim hætti sem lagt er til í greinargerðinni.

5. Óafturkallanlegt forræði yfir auðlindum

Með ákvæði þessu er verið að færa í stjórnarskrá þá almennu yfirlýsingu sem nú er að finna í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða. Í greinargerð með tillögunni kemur fram það mat stjórnarskrárnefndar að ákvæðið feli ekki í sér neina sjálfkrafa breytingu á réttindum þeirra sem eru handhafar veiðiheimilda.

Þetta fer þvert á afstöðu stjórnarskrárnefndarinnar sjálfrar, þar sem hún segir að með frumvarpinu sé ekki tekin afstaða til stjórnarskrárverndar tímabundinna óbeinna eignaréttinda sem felast í úthlutun veiðiheimilda á grundvelli fiskveiðistjórnunarlags.

Samtökin telja mikilvægt að vinna þetta verkefni í góðri samvinnu og samráði við megin atvinnugreinar íslensks atvinnulífs og gefa sérfræðingum ráðrúm og tíma til meta áhrif frumvarpsdraganna á lagaumhverfi og rekstrarlega umgjörð þeirra. Eins og áður hefur verið bent á, þá er framangreind umfjöllun ekki tæmandi um athugasemdir samtakanna heldur dregin fram nokkur grundvallaratriði varðandi frumvarpsdrög um náttúruauðlindir. Samtökin áskilja sér allan rétt um að koma að frekari upplýsingum til nefnda Alþingis um frumvarp til stjórnarskipunarlags.

Virðingarfyllt,



Kolbeinn Árnason,
framkvæmdastjóri SFS





Reykjavík 3. júlí 2019

Umsögn um drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) hafa tekið til umsagnar drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands. Í fyrirbyggjandi drögum að frumvarpi er lagt til að lögfesta ákvæði í stjórnarskrá þar sem meðal annars er mælt fyrir um auðlindir náttúru Íslands, þar á meðal nytjastofna sjávar. Ákvæðinu svipar til fyrri tillagna að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands og þá sérstaklega tillögu stjórnarskrárnefndar sem skilaði tillögu til þáverandi forsætisráðherra árið 2016.

Stjórnarskrá lýðveldisins er grundvallarlöggjöf landsins. Stjórnarskránni er því ætlað að vera hafin yfir dægurþras og mismunandi áherslur í hverfulum stjórnámálum frá einum tíma til annars. Því er nauðsynlegt að stjórnskipunarlög séu sett að vel ígrunduðu máli og í sem mestri sátt. Í umræðu um auðlindaákvæði í stjórnarskrá verða tilgangur og áhrif ákvæðisins að vera skýr og skiljanleg. Í þeirri tillögu sem nú er lögð fram eru atriði sem æskilegt er að skýra nánar og rýna í af gaumgæfni.

Eðli máls samkvæmt vakna fjölmargar spurningar við skoðun flókinna álitaefna um stjórnskipan Íslands. Umsögn þessi er því ekki tæmandi heldur verður tæpt á tilteknum grundvallaratriðum. Að mati samtakanna eru ýmis atriði frumvarpsins óljós og óskýr og þannig úr garði gerð að þau megi túlka með ýmsu móti. Gera verður þá kröfu til löggjafans að hann hafi skýrleika laga að markmiði, þannig að álitaefni verði færri en ekki fleiri. Augljóslega á þetta enn frekar við þegar stjórnarskrárákvæði eru undir.

Í greinargerð með frumvarpinu eru skýringar oft misvísandi og í sumum tilfellum hreinlega í mótsögn við aðrar skýringar. Samtökin leggja ríka áherslu á að þegar frumvarp sem þetta er lagt fram verði hugað sérstaklega að réttarstöðu aðila. Hún þarf að vera skýr og tryggja verður að réttindi sem aðilar hafa nú þegar áunnið sér í góðri trú á undanförunum áratugum og samkvæmt gildandi lögum séu vernduð af ákvæðum stjórnarskrár, hér eftir sem hingað til. Upp á þetta vantar í fyrirbyggjandi drögum.

Samtökin telja að meta þurfi áhrif frumvarpsdraganna á fyrrnefnd réttindi. Hvergi er vikið að þeim í gögnum sem lögð eru fram með frumvarpsdrögunum. Engu að síður varðar efni þeirra lagaumhverfi og rekstrarlega umgjörð þriggja grunnstoða íslensks atvinnu- og efnahagslífs; sjávarútvegs, orkuviðnaðar og ferðaþjónustu.



Þegar verið er að skoða stjórnarskrárákvæði um náttúru Íslands verður að huga að því að markmið laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, er að á Íslandi sé stundaður sjálfbær og arðbær sjávarútvegur í fremstu röð, eins og raunin er. Hagkvæmni hefur aukist og stöðugleiki ríkt sem mjög hefur styrkt þjóðarhag. Lög um stjórn fiskveiða voru nauðsynlegur þáttur í því að bæta ástand nytjastofna, stöðu greinarinnar og íslensks efnahagslífs, en fjölmargt annað hefur komið til. Þar ber að nefna fjárfestingar í betri tækjum og búnaði, þróun veiða, vinnslu og afurða og markaðsstarf. Þá má einnig nefna, það sem kannski ekki margir sáu fyrir þegar kerfið var sett á, að mikill samdráttur hefur orðið í olíunotkun íslenskra fiskiskipa á undanförunum áratugum. Það er ekki síst að þakka fiskveiðistjórnunarkerfinu.

Drögin sem nú eru lögð fram byggjast á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd afhenti forsætisráðherra árið 2016. Samtökin skiluðu athugasemdum við drög að frumvörpum til stjórnskipunarlaganna til stjórnarskrárnefndar hinn 8. mars 2016. Það er mat samtakanna að þær athugasemdir og sjónarmið eigi einnig við um þessi drög sem nú eru lögð fram. Þá vísa samtökin til fyrri umsagnar Landssamband íslenskra útvegsmanna, frá 13. desember 2012, ásamt álitssgerð frá LEX lögmannsstofu, frá 12. desember 2012, sem henni fylgdu. Þau sjónarmið sem þar eru sett fram eru hér ítrekuð.

Að þessu sögðu gera samtökin eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Inntak frumvarpstillögunar

Drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir sem nú eru lögð fram eru um eignarhald á náttúruauðlindum, almennt um nýtingu auðlinda og meginreglur sem hafa ber að leiðarljósi. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er markmið ákvæðisins;

„...að setja löggjafanum skýr mörk varðandi nýtingu og ráðstöfun á náttúruauðlindum og réttindum til þeirra. Lögð skyldi áhersla á sjálfbæra nýtingu, að gjaldtaka yrði meginreglan, að sala eða varanlegt framsal náttúruauðlinda yrði óheimil og að nýtingarheimildir gætu ekki leitt til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindum.“

Síðan segir;

„...í frumvarpinu er gengið eins langt og talið er unnt að hnykkja á svigrúmi löggjafans varðandi auðlindastýringu og koma í veg fyrir væntingar um að afnotaheimildir sem ríkið veitir einkaaðilum leiði til varanlegra eignarheimilda. Það leiðir á hinn bóginn ekki sjálfkrafa til breytinga á gildandi nýtingarheimildum, enda verður það verkefni löggjafans og stjórnvalda að úthluta þeim og endurnýja innan þess ramma sem nýtt ákvæði veitir.“

Skipulag auðlindanýtingar

Í greinargerð með frumvarpsákvæðinu er tekið fram að: „Ljóst má vera af framansögðu að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallar á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnunar á Íslandi. Afleiðingar þess, umfram það sem nefnt



hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar.“ Vegna þessa telja samtökin mikilvægt að metin verði heildstæð áhrif setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá á rekstrarumhverfi sjávarútvegsins, þar með talið á lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Sérstaklega er þetta brýnt í ljósi þess að stjórnarskrárnefndin sjálf segir að afleiðingar gildistöku slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti verið umtalsverðar. Ótækt er að þeir sem eiga atvinnu sína undir nýtingu auðlinda geti ekki áttað sig til fulls á þýðingu tillögunnar. Óvissa um rekstrarumhverfi greinar í harðri alþjóðlegri samkeppni mun bitna á samkeppnishæfni fyrirtækja og þar með þjóðarhag til lengri tíma liðið. Leggja ber sérstaka áherslu á að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki selja um 98% af afla á alþjóðlegum markaði. Þar er átakalínan. Missi fyrirtækin fótfestu þar mun taka langan tíma að ná henni aftur, náist hún yfir höfuð.

Þá er ekki útskýrt í nefndu frumvarpi hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda, til dæmis samkvæmt lögum nr. 116/1996 um stjórn fiskveiða, leiða af frumvarpsákvæðinu. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig fara eigi með réttindi vegna hverrar auðlindar fyrir sig, en ólík lög og reglur gilda um þær auðlindir sem nýttar eru í dag. Að mati samtakanna er ótækt að ítarleg greining á réttaráhrifum setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá, skuli ekki hafa verið gerð. Slíkt væri ekki einungis til hagræðis og skýrleika fyrir þá sem ákvæðið nær til, heldur einnig löggjafann sjálfan.

Þjóðareign og nýtingarheimildir

Það er alllangt liðið frá því að hugmyndir um ákvæði í stjórnarskrá um náttúruauðlindir komu fyrst til umræðu. Ein útfærsla var sett fram árið 2000 í skýrslu auðlindanefndar sem skipuð var af Alþingi. Tillagan var nýmæli að því leyti að þar var lagt til að með stjórnarskrarákvæði væri ný tegund eignarréttar skilgreind, það er þjóðareignarréttur, sem kæmi þá til viðbótar hinum hefðbundna séreignarrétti einstaklinga og lögaðila í íslenskum lögum. Með hugtakinu var ætlunin að samræma reglur um eignarhald á náttúruauðlindum sem ekki lúta einkaeignarrétti. Fram að því hafði orðið *þjóðareign* ekki verið notað í íslenskri lögfræði, ef frá eru talin lög nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Þá er hugtakið einnig notað í þingsályktun Alþingis, nr. 26/122, um skipan opinberrar nefndar um auðlindagjald.

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins sem hér um ræðir er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Þá segir í greinargerð: „*Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu og er því í ákvæðinu 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 sem ekki eru undirorpnar einkaeignarrétti eru hér lýstar þjóðareign*“. Að mati samtakanna skortir talsvert á að hugtakið *þjóðareign* sé skilgreint með viðunandi hætti í frumvarpinu. Vísað er til þess að bæði einstaklingar og lögaðilar geti verið handhafar einkaeignarréttar. Ríki og sveitarfélög geta þannig verið handhafar einkaeignarréttar. Þá segir í greinargerð að þjóðareignarhugtakið sé notað í lagalegri merkingu varðandi auðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Auðlindir í náttúru Íslands tilheyrir þjóðinni sem er þá fremur stefnuyfirlýsing án ákveðins lagalegs inntaks. Að mati samtakanna verður að skýra með betri hætti inntak þessarar sérstöku tegundar



eignaréttar. Hér er rétt að staldra við og spyrja hvort hugtakið *þjóðareign* sé í raun einhverskonar stefnufirlýsing um óljóst fyrirkomulag á eignarrétti, sem í raun hefur ekkert lagalegt inntak. Og þá einnig stefnufirlýsing hverra? Það er ótækt að ætla sér að byggja rétt, allra síst eignarrétt, á svo óskýrri skilgreiningu, svo sem lesa má úr greinargerð með frumvarpinu. Standi vilji yfirvalda til þess að notast við orðið þjóðareign verður að mati samtakanna að skilgreina það með skilmerkilegum hætti svo ekki rísi óvissa um innihaldið og áhrif þess.

Skortur á skýrleika hefur í för með sér óvissu sem er til þess fallin að hafa áhrif á fjölda sviða, enda er gert ráð fyrir því að allar náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti falli undir þessa tegund eignarhalds. Þá er á það að benda að allsendis óljóst er hvert samspil þessa frumvarpsákvæðis og 72. gr. stjórnarskrárinnar er. Aðeins er víkið að því í greinargerð með frumvarpinu að mjög takmörkuðu og óljósu leyti. Nauðsynlegt er hins vegar að skýra tengsl þessara tveggja ákvæða.

Í frumvarpinu er ekki ljóst hvernig staða þeirra aðila, sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða, verður í framtíðinni. Þó kemur eftirfarandi fram:

Taka skal fram að með ákvæðinu er ekki raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign fyrir gildistöku stjórnarskrárákvæðis.

Þá segir einnig:

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.

Samkvæmt þessu má álykta að markmið frumvarpsins sé ekki að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast. Að mati samtakanna er þó æskilegt að taka slíkt fram með afgerandi hætti í frumvarpstextanum. Það er að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast við hagnýtingu sjávarauðlinda. Ágreiningslaust er enda að aflaheimildir njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu.

Handhafar aflaheimilda hafa haft ótímabundin afnot af þeim heimildum samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða og lögum um fiskveiðar utan lögsögu Íslands. Þeir hafa því lögmætar væntingar um að geta nýtt sér þau réttindi með þeim takmörkunum sem leiða af ákvæðum laga um stjórn fiskveiða. Þannig er í reynd allskostar óvíst hvort ætlunin sé að breyta stjórnskipulegri vernd réttinda á borð við aflaheimildir með ákvæðinu. Að mati samtakanna er þetta verulegur annmarki á frumvarpinu, þótt almennt sé talið að handhafar aflaheimilda njóti óbeinna eignarréttinda. Þrátt fyrir að gefið sé í skyn að slík vernd sé til staðar er ekki loku fyrir það skotið að sú túlkun gæti komið fram að ákvæðið leiði af sér eða feli í sér breytingu á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi.



Eins og fram hefur komið mælir frumvarpið fyrir um það í 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða landsréttindi í þjóðareign til eignar eða varanlegra afnota. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu felur þetta meðal annars í sér að nýtingarheimildir þurfa að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar. Í greinargerð er fjallað um þetta í kaflanum „tímabinding heimilda“. Í kaflanum eru tekin mörg dæmi um lög þar sem nýtingarleyfi eru tímabundin og einnig dæmi þar sem ekki er kveðið á um tímabindingu leyfis. Í kaflanum er hins vegar ekkert fjallað sérstaklega um nytjastofna sjávar, heldur einungis tekið fram að ef ákvæðið verður lögfest sé líklegt að breyta þurfi einstökum lögum til að tryggja áskilnað ákvæðisins um tímabindingu. Hér vakna spurningar hvort þeir aðilar sem hafa í dag yfir aflaheimildum að ráða verði gert að sæta því að aflaheimildir þeirra verði tímabundnar. Þannig eru vilji og markmið stjórnarskrárgjafans mjög óskýr í frumvarpstexta. Gera verður þá kröfu að tilgreint verði sérstaklega hvort æskilegt sé að breyta núgildandi lögum um stjórn fiskveiða vegna þessa þáttar. Skýringar í greinargerð að þessu leyti eru fjarri því að vera afdráttarlausar og gera verður kröfu um að úr því verði bætt til að eyða óvissu. Ef hugmyndin er að aflaheimildir verði að vera tímabundnar verður ekki betur séð en ákveðin þversögn felist í greinargerð með frumvarpinu. Eins og áður segir, kemur fram að ákvæðinu sé ekki ætlað að raska þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti.

Þá má geta þess að tími til að nýta auðlindir sjávar er einn af hornsteinum núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Tíminn og fyrirsjáanleiki skiptir afar miklu máli til að tryggja rekstraröryggi, atvinnuöryggi starfsmanna, fjármögnun og lánskjör fyrirtækja. Varðandi nýtingu á fiskistofnum er ótímabundinn afnotatími sérstaklega mikilvægur, en hann stuðlar að langtímahugsun og hvetur til ábyrgrar umgengni um fiskistofna.

Bann við framsali

Í frumvarpsákvæðinu kemur fram að „[e]nginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota.“ Í greinargerð um þetta atriði segir „[þ]ótt segja megji að sú hugsun að eignarhald á auðlindum, sem ekki lúta einkaeignarrétti, 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 lögfest verður það á hinn bóginn skýrt að varanlegt framsal þessara réttinda er óheimilt.“ Þannig er kveðið á um algjört bann við framsali. Að mati samtakanna verður að endurskoða þessa ætlan.

Samtökin telja að réttarstaða handhafa aflahlutdeilda verði að vera skýr. Taka ber af allan vafa um að gildandi lagaheimildir séu óbreyttar varðandi heimildir til framsals og önnur viðskipti með aflaheimildir. Að öðrum kosti mun setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá hafa ófyrirséðar neikvæðar afleiðingar og réttaróvissu með því að kollvarpa núgildandi fyrirkomulagi á stjórn fiskveiða. Frumvarpshöfundum skal bent á að sveigjanleiki íslenska aflamarkskerfisins byggist ekki síst á framsali heimilda og kaup og sölu á þeim. Verði það hindrað er einboðið að horfið er frá mikilvægu markmiði um hagkvæmni í sjávarútvegi. Takmarkanir í þessa veru munu draga úr getu fyrirtækja til fjárfestinga og til greiðslu í sameiginlega sjóði og að lokum leiða til allra taps. Slíkt getur ekki verið markmið í sjálfu sér.



Með lögum skal kveða á um gjalddöku

Frumvarpsákvæðið mælir fyrir um að í lögum skuli kveða á um gjalddöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni á þeim náttúruauðlindum sem ríkið hefur forræði yfir. Hér verður löggjafanum gert skylt að setja lög um gjalddöku fyrir slík afnot. Í greinargerð með frumvarpinu eru fiskveiðar í atvinnuskyni, virkjun vatnsafls og jarðhita til sölu rafmagns í hagnaðarskyni nefnd sem dæmi um nýtingu í ábataskyni. Að mati samtakanna hefði þar verið skref til aukins gagnsæis að allar auðlindir væru seldar undir sömu sök og óeðlilegt sé að nefna eingöngu þrjár. Án þess að hér, á þessum vettvangi, skuli hvatt til skattlagningar, skal á það bent að sjávarútvegur, einn atvinnugreina, greiðir sérstakt auðlindagjald. Og fiskeldið hefur nú nýlega bæst við. Ef vilji löggjafans stendur til skattlagningar á auðlindum í þjóðareign færi best á því að allar auðlindir yrðu skattlagðar með sambærilegum hætti, en ekki hver í sínu lagi og hugsanlega eftir því hvernig pólitískir vindar blása hverju sinni.

Með ákvæðinu er verið að festa í stjórnarskrá meginreglu um að ríki innheimti gjald af þeim sem nýta auðlindir með sérstöku lagaheimildum. Að mati samtakanna er ákvæðið ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu aðila, þvert á móti skapar það mikla réttaróvissu. Í raun er fyrirséð að dómstólar fá það verkefni að skilgreina þessa gjalddökuheimild stjórnarskrárinnar, rétt eins og Hæstiréttur hefur um árábil skilgreint skattlagningarheimildir löggjafans í gegnum dómaframkvæmd. Í greinargerð kemur fram að ætla megi að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjalddökuákvæðinu, verði frumvarpið lögfest. Að mati samtakanna er æskilegt að slík greining fari fram áður en nefnt ákvæði væri lögfest.

* * *

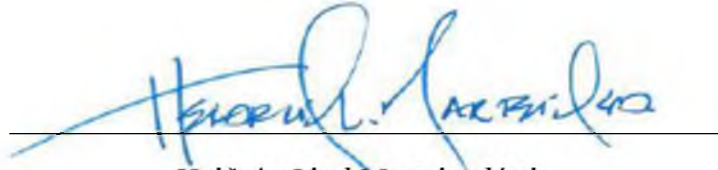
Samantekt

- Samtökin hvetja til þess að frumvarpið verði tekið til gagngerrar endurskoðunar
- Standi hugur stjórnvalda til þess að nota hugtakið þjóðareign verður að skilgreina það hugtak sérstaklega og lagalega merkingu þess
- Huga þarf sérstaklega að samspili ákvæðisins og gildandi laga
- Tryggja þarf atvinnuréttindi þeirra sem nú þegar nýta náttúruauðlindir í samræmi við gildandi lög og rétt
- Að óbreyttu mun frumvarpið hverfa frá grundvallarmarkmiði laga um stjórn fiskveiða um hagkvæmni, þar sem hömlur verða settar á framsal og viðskipti með aflaheimildir
- Betur færi á því að skattlagning á nýtingu auðlinda sé samræmd

Að öllu fyrrgreindu virtu telja SFS að fram komið frumvarp sé verulegum annmörkum háð og þarfnist gaumgæfilegrar endurskoðunar. Eins og áður hefur verið bent á, þá er framangreind umfjöllun ekki tæmandi um athugasemdir samtakanna heldur eru einungis dregin fram nokkur grundvallaratriði sem nauðsynlegt má telja að hugað verði að. Samtökin áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari upplýsingum og athugasemdum á síðari stigum ef þess gerist þörf.



Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



Heiðrún Lind Marteinsdóttir,
framkvæmdastjóri SFS



Athugasemdir við frumvarp til stjórnskipunarlag, 466. mál.

Fyrst vil ég segja að mér finnst afar sorglegt ef forsætisráðherra vill gefa upp á bátinn það einstaka ferli sem hófst með þúsund manna þjóðfundi í Laugardalshöll og skilaði Alþingi tillögum að nýrri stjórnarskrá. Það er bæði fegurð og reisin í því að stór hluti þjóðarinnar taki sig saman og lyfti slíku grettistaki sem nýja stjórnarskráin er og það er engin uppgjöf í brjóstum þeirra fjölmörgu sem enn eiga sér draum um lögfestingu hennar. Á undraverðum tíma frá haustinu 2010 fram á mitt sumar 2011 urðu til fullbúnar tillögur að nýrri stjórnarskrá sem þjóðin veitti brautargengi haustið 2012 þrátt fyrir ákafa mótstöðu valdamikilla aðila sem sífellt reyndu að setja steina í götu ferlisins og gera enn.

Hér eru til umfjöllunar tiltekna breytingartillögur við gömlu stjórnarskrána sem lagðar eru fram sem þingmannafrumvarp af forsætisráðherra. Á fyrri stigum var um að ræða nokkur aðskilin frumvörp sem lágu frammi í samráðsgátt stjórnvalda. Óhætt er að segja að margir hafi þar komið skoðunum sínum á framfæri, þ.á.m. undirritaður. Flest þau sem sendu inn umsagnir lýstu þeirri skoðun sinni að tillögur Stjórnlagaráðs stæðu þessum nýju tillögum framar. Það virðist þó ekki hafa dregið úr mætti forsætisráðherra og viðleitni í að ná e-s konar sátt meðal formanna allra flokka á Alþingi. Sú sátt náðist augljóslega ekki, en það er heldur ekki sú sátt sem öllu máli skiptir þegar breytingar á stjórnarskrá eru til meðferðar, heldur sáttin við þjóðina.

Á liðnum árum hafa birst í íslenskum fjölmiðlum allmargar greinar eftir virta erlenda fræðimenn sem kynnt hafa sér tilurð nýju stjórnarskrárinnar og ritað um málið, bæði bækur og greinar. Í flestum þessum greinum er farið afar lofsömum orðum um ferlið og gæði tillagnanna. Í lok þessa erindis má sjá nokkrar tilvitnanir úr þessum greinum en óhætt er að segja að greinarhöfundar hafi reynst sannspáir um tregðu yfirvalda og þrautsegu almennings. Ég geri orð þeirra að mínum. Einnig vil ég heilshugar taka undir athugasemdir Jónu Ímsland í öðru innsendu erindi við málið hvað varðar eignarhald á landi. Það er að mínu mati ólíðandi að fjársterkir aðilar geti söðlað undir sig stór landsvæði á Íslandi í þeim tilgangi einum að ástunda brask eða fjárfesta með þessum hætti. Nauðsynlegt er að stjórnarskráin setji ákveðnar takmarkanir á slíkt, auk skilyrða um búsetu og gagnsætt eignarhald.

Að lokum þetta: Ég skora á alþingismenn að einbeita sér að breytingarákvæði stjórnarskrárinnar á þessu kjörtímabili. Breytingarákvæðið þarf að endurspegla að það sé þjóðin sem er stjórnarskrárgjafinn og hefur úrslitavald um breytingar á stjórnarskránni. Ef einhver vafi leikur á því hvort þjóðin styðji gildistöku nýju stjórnarskrárinnar þá má hæglega ganga úr skugga um það eftir að nýtt breytingarákvæði hefur tekið gildi. Að leggja fram breytingartillögur eins og þær sem hér eru til umsagnar og ætla að láta Alþingi eitt um þær án þess að leita álits þjóðarinnar er í andstöðu við lýðræðisleg gildi. Fullveldið er hjá íslensku þjóðinni en ekki hjá einstökum stjórnmalaflokkum, ráðamönnum eða dómurum þessa lands.

Reykjavík, 5. mars, 2021.

Sigurður Hreinn Sigurðsson.

Antoni Abat y Ninet, prófessor við lagadeild Kaupmannahafnarháskóla ritaði:

“Engum dettur í hug að þetta byltingarkennda ferli, sem Íslendingar áttu frumkvæðið að, verði auðvelt viðfangs, og framundan eru ýmsir farartálmar, en þegar upp er staðið er það vilji fólksins sem skiptir sköpum í lýðræðisríki. Sé það vilji Íslendinga að leggja til grundvallar stjórnarskrádrögin sem þjóðin samdi getur enginn mannlegur máttur komið í veg fyrir að svo verði. Fyrir eða síðar verður sá texti samþykktur.”
<https://www.visir.is/g/2016160318733>

Marc Fleurbaey, prófessor við Princeton háskóla:

“Stjórnarskrádrögin sem samin voru 2012 eru annað merkilegt og byltingarkennt afrek. Í því ferli var grasrótin lögð til grundvallar og kallaðir voru saman fjölmargir borgarar sem skilgreindu grunngildi þjóðarinnar. Síðan var kjörin fámennari nefnd sem hélt áfram að vinna við verkefnið með fáséðu gagnsæi. Árangurinn er einstök blanda alþýðlegrar visku og sérfræðipækkingar. Kannski er það þess vegna sem umrædd stjórnarskrá komst ekki í gegnum þingið. Hvað er í húfi? Ef til vill er það sjálft lýðræðið í innsta eðli sínu.”
<https://www.visir.is/g/2016160419529>

Lena Ramstetter og Zoe Lofkofridi við háskólann í Salzburg:

“Íslenska aðferðin við beint lýðræði og aðild að ákvörðunum byggðist á allt öðrum skilningi á beinu lýðræði. Andstætt þjóðaratkvæðagreiðslum skipar hún ekki kjósendum í andstæðar fylkingar. Þess í stað byggðist íslenska aðferðin á umræðum, þar sem leitað var málamiðlana, og þær búna til. Þetta er aðferð sem sundrar ekki, heldur sameinar.”
(Birtist á kvennabladid.is)

Lawrence Lessig, prófessor við lagadeild Harvard háskóla:

“Aldrei hafði neitt þessu líkt gerst í sögu stjórnarskrárréttar. Ef lýðræði er vald þjóðar, og ef fullveldi lýðræðisþjóðar byggist á vilja þjóðarinnar, þá er þessi aðferð og þessi stjórnarskrá eins gild og ósvikin og stjórnarskrár annarra ríkja heimsins. Þó hefur Alþingi hafnað því að þessi stjórnarskrá skuli öðlast gildi. Þá kviknar spurning sem hver og einn sem berst fyrir lýðræði um heimsbyggð alla hlýtur að spyrja sig: með hvaða rétti?”
<https://www.visir.is/g/20161326580d>

D.A. Carrillo, S.M. Duvernay og B.V. Stracener, við lagadeild Berkeley háskóla:

“Það er grundvallaratriði í fulltrúalýðveldi að þjóðin feli stjórninni völd og að þeim sé beitt í þágu þjóðarinnar. Í þessu viðhorfi felst að þjóðin eigi rétt á að breyta eða bæta stjórnina þegar stjórnin hættir að þjóna tilgangi sínum. Það er kjarninn í fullveldi þjóðar. Þjóðin skóp stjórnina, stjórnin starfar í þágu þjóðar, og þjóðin hefur vald til að endurskapa hana.”
<https://www.visir.is/g/2016160439992>

Arne Hintz frá Cardiff háskóla:

“Frá sjónarhóli Evrópubúa er Ísland tákn lýðræðis og framfara, nú þegar heimsálfan er nánast öll þjökuð af efnahagslegri óvissu, einræðistilburðum og ótta. Ný stjórnarskrá Íslands, stjórnarskrá þjóðarinnar, vísar heimsbyggðinni leið út úr kreppunni og til nýrrar uppbyggingar. Brýnt er að hún verði samþykkt – ekki bara vegna Íslendinga, heldur líka fyrir Evrópubúa og aðra.”
<https://www.visir.is/g/2016160519071>

Umsögn vegna frumvarps til stjórnskipunarlaganna um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 með síðari breytingum. Þingskjal 787 - 466 mál - 151 löggjafarþing.

Öllum má ljóst vera að deilurnar um þetta frumvarp snúast um það hvort auðlindir í náttúru Íslands skuli vera sameiginlegar og ævarandi eign þjóðarinnar. Þeir sem það vilja ekki ætla að hagnast á auðindunum persónulega eða handa vinum og vandamönnum, viðskiptahópum eða fyrir flokkinn sinn. Þeir hinir sömu sem það vilja verða að hafa heiðarleika og kjark til að nefna þá sem þeir telji að eigi að eiga auðlindirnar. Þegar auðlindir og auður er annars vegar er stutt í hugtökin græðgi, áróður og hagsmunir. Þegar mikill auður er undir færast þetta nær og nær sjúklegu ástandi.

Lýðræði:

Það er ekkert sama sem merki á milli stjórnmála og lýðræðis í dag, hvorki hér á landi né annars staðar. Það sannar m. a. þjóðaratkvæðagreiðslan um þetta mál frá 2012, sem alþingi virðir að vettugi.

„Vagga lýðræðisins í heiminum“ kaus sér forseta „með lýðræðislegum hætti“. Hann hegðaði sér eins og einræðisherra næstu 4 árin og tístaði ákvörðunum sínum og lögum til landsmanna sinna þegar honum hentaði.

Íslenskir stjórnmálaflokkar eru þaul skipulagðar áróðurs vélar, sem tekst með blekkingum og ýmsum aðferðum að fá almenning eins og í sértrúarsöfnuði til að labba á básinn sinn og setja krossinn við hagsmuna klíkuna sína og við stafinn sinn á fjörurra ára fresti. Þetta er í raun ekki lýðræði.

Fyrirkomulag vægis atkvæða er að vilja flokkanna en ekki kjósenda, sem fá heldur ekki að velja fólk á lista flokkanna. Hvað þá að kjósendur fái að kjósa einstaklinga af listum flokkanna. Ef þú ferð til kjöt kaupmannsins og biður um eina nautalund, þá segir hann ekki nei, þú getur ekki fengið eitt stykki úr nautinu, þú verður að kaupa allt nautið. Enginn kemst í forystu stjórnmálaflokks nema að hann hafi dygga flokkshollustu og láti hana ætíð sitja fyrir hag þjóðarinnar. Þetta er í raun ekkert lýðræði.

Lífssafkoma:

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands á að vera fyrir þjóðina en ekki einungis fyrir kjörna þingmenn, ráðherra og aðra auð- og valdmenn hverju sinni.

Þingmenn (tveggja flokka í meirihluta) blektu þjóðina árið 1984 þegar þeir komu á fiskveiðistjórnunarkerfi. Þeir földu kvótakerfið inni í þessum tveimur kerfum. Auðlindastjórnun og kvótakerfi er sitt hvað. Kvótakerfið lagði flest þorpin um allt landið í rúst og bjó til ofur ríka kvótakónga. Kvótakóngarnir fóru síðan í útrás m.a. til Angóla og Namibíu með til heyrandi peninga feluleik í skattaskjólum um allan heim. Nú eru þeir farnir að kaupa verslanir, fyrirtæki og byggðarlög á Íslandi.

Mikið laxeldi er í mörgum fjörðum við strendur landsins og er að mestu í eigu norðmanna og enginn veit hver leigan af þeim afnotum er eða hvaða skattar eru greiddir. Afurðirnar er að mestu fluttar til útlanda. Með nútíma eignarhaldi veit enginn hver á hvað. Þess vegna munu öll auðæfi Íslands verða í höndum ofur ríkra heimsborgara með sama framhaldi. Það er skelfileg tilhugsun fyrir komandi kynslóðir.

Alþingi (flokkarnir) einkavæddi bankana 2002 og 2003. Árið 2008 urðu bankarnir gjaldþrota, skiptu um kennitölu og almenningur var látinn tapa mestu af eignum sínum. Forsætisráðherrann sagði: „GUÐ BLESSI ÍSLAND“ Fjöldi fólks varð gjaldþrota og eða flutti af landi brott. Hlutabréfakerfið hrundi eðlilega vegna vantrausts. En peningarnir virðast ekki hafa horfið því að nú eru margir af áberandi einstaklinga úr þessu ati að fjárfesta í fyrirtækjum og verslunum fyrir hundruði milljarða.

Flokkarnir á alþingi vinna stöðurg að því að sameina þrískiptingu valdsins, eins og lagt til í þessu frumvarpi. Skemmst er að minnast þess að Dómsmálaráðherra sat á þingi til að semja lög. Fór svo í Dómsmálaráðuneytið til að framkvæma eftir lögunum en réði svo dómara í Landsrétt til að dæma ef upp kæmi ágreiningur um framkvæmd laganna. Þetta er ekki lýðræði, heldur einræðis tilburðir. Ísland fékk skömm í hattinn sinn frá Evrópuþómsþólmum fyrir spillingu.

Að framan sögði er ljóst að ég treysti ekki handhöfum löggjafarvalds og framkvæmdarvalds til að fara með forsjá auðlindanna „í umboði þjóðarinnar“ vegna fyrri reynslu og vegna þess að það umboð er ekki fengið með lýðræðislegum hætti, eins og áður er bent á.

Stjórnarskrá Íslands:

Hvers vegna vilja svo margir alþingismenn (flokksmenn) ekki hreyfa við stjórnarskrá, sem má rekja aftur til 1874 eða 1944, lítið breytta. Jú, þeir óttast ákvörðun um að auðlindirnar verði þjóðareign og þá missi þeir þar með spón úr aski sínum. Flokkarnir vilja höndla með auðæfi þjóðarinnar, sér til hagsbóta. Örlýgsstaðabardaginn 21. ágúst 1238 var háður í Skagafirði, þar sem Sturlungar höfðu tekið að sér að koma Íslandi undir stjórn Noregskonungs, sjálfum sér til hagsbóta. Bæði þessi átök eru um auðæfi og örlög Íslands.

Auðlindir:

Auðlindir Íslands eru margar ófundnar en aðrar þekktar og fáeinar þeirra nýttar en sem komið er. Jarðhiti, vatn, vindorka, vatnsföll og raforka, sjávarföll, sólarljós, fiski og nytjastofnar, ræktun í sjó og á landi og fleira er þekkt og notað í dag. Aðrar auðlindir eru óþekktar eða ekki fundnar og en aðrar verða til með breytttri og nýrri tækni. Framundan er því mikil og endalaus umræða um auðlindirnar og nýtingu þeirra. Jafnvel umræða um margt eins og eldgos sem er túristagos og ferðaþjónustan hagnast af en ef gosið veldur skaða á þá samfélagið að bæta það?

Frumvarpið:

Frumvarpinu er drekkt í textaflóði. Það sem drukknar ekki þar drukknar eftir á í lögfræðitúlkunum og hártogunum þar sem þjóðin tapar og flokkarnir fagna valdi sínu yfir þjóðinni.

Það er hjákátlegt en um leið sorglegt að hlusta á þingmenn og ráðherra í Ríkisstjórn Íslands árið 2021 segja að það sé ástæðulsust að gjörbreyta stjórnarskránni. Hún er þó að stofni til síðan 1874 og frá 1944. Ástæðan er einföld. Hagnaður í sjávarútvegi.

Tillögur:

1. Að Alþingi lögfesti nýju stjórnarskrána, sem leiðbeinandi þjóðaratkvæðagreiðsla fór fram um 20. október, 2012 og 74% eða 83% (túlkun) kjósenda lýstu sig fylgjandi.
2. Að bindandi þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um að auðlindir í náttúru Íslands skuli vera sameiginlegar og ævarandi eign þjóðarinnar, bundið í stjórnarskrá. Fyrst verður að fara fram vönduð kynning til þjóðarinnar. Stjórn mála flokkunum verði bannað að taka þátt í þeirri kynningu.



Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis,
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Reykjavík, 23. febrúar 2021.

Umsögn vegna frumvarps til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Þingskjal 787 - 466. mál - 151. löggjafarþing.

Í niðurstöðum álits Feneyjanefndarinnar frá 9. okt. 2020 við fyrri drög að þessu frumvarpi er að finna mikilvæg tilmæli til íslenskra stjórnvalda. Þar segir m.a. að stjórnvöld verði að útskýra fyrir þjóðinni undirliggjandi ástæður þess þegar vikið sé efnislega frá tillögum Stjórnlagaráðs sem samþykktar voru í þjóðaratkvæðagreiðslu sem grundvöllur nýrrar stjórnarskrár.

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

Viðbrögð forsætisráðuneytisins voru að fela Lagastofnun HÍ að gera skýrslu sem fylgir sem viðhengi með frumvarpinu. Þar eru tillögur frumvarpsins bornar saman við sambærileg ákvæði sem er að finna í eldri frumvörpum um nýja stjórnarskrá frá 2011-2013 og frumvarpi um breytingar á gildandi stjórnarskrá frá 2016. Þó svo að skýrsla Lagastofnunar útlisti í löngu máli mismuninn á tillögunum þá bolar hvergi á útskýringum sem réttlætt gætu það að heildartillögum að nýrri stjórnarskrá sem þjóðin hefur lagt blessun sína yfir sé stungið undir stól. Hefur því áskorun Feneyjanefndarinnar hvað þetta mikilvæga atriði varðar verið hunsuð.

Álitamálið snýst mögulega um það hver stjórnarskrárgjafinn sé. Stjórnarskrárfélagið bendir á að samkvæmt vestrænum hugmyndum um lýðræði er hafið yfir allan vafa að þjóðin er stjórnarskrárgjafinn. Eða, með orðum Bjargar Thorarensen prófessors í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands og núverandi hæstaréttardómara:

„Stjórnskipun Íslands byggist á þeirri grunnhugmynd vestrænna lýðræðisríkja að uppspretta alls ríkisvalds kom frá þjóðinni. Í því felst að þjóðin hefur endanlegt vald til að ákveða þær leikreglur sem handhafar ríkisvalds skulu fylgja. Með öðrum orðum; þjóðin er stjórnarskrárgjafinn.“

Aðfaraorð frumvarps Stjórnlagaráðs undirstrika þetta: „Við sem byggjum Ísland viljum skapa réttlátt samfélag þar sem allir sitja við sama borð. ... Í þessu ljósi setjum við okkur nýja stjórnarskrá, æðstu lög landsins, sem öllum ber að virða.“

Í október 2012 tjáði þjóðin sig um hvaða stjórnarskrá hún vildi leggja til grundvallar, með eins skýrum hætti og lýðræðisleg umgjörð okkar býður upp á. Við verðum að horfast í augu við þá staðreynd að með þeim hætti birtist vilji stjórnarskrárgjafans. Við vitum öll að þingkosningar snúast sjaldnast um stjórnarskrármál, og því er langsótt að ætla að draga ályktanir um vilja kjósenda um stjórnarskrá út frá því sem kemur upp úr kjörkössum í alþingiskosningum. Hins vegar liggur fyrir að í eina skiptið sem kjósendur hafa verið spurðir með skýrum, einangruðum og lýðræðislegum hætti um afstöðu til málsins var svarið afdráttarlaust.

Frumvarpið sem hér er til umfjöllunar virðir hins vegar að vettugi þessa meginforsendu lýðræðis, að uppspretta valdsins sé hjá fullvalda þjóð og að þjóðin sé stjórnarskrárgjafinn. Í upphaflegri gerð gildandi stjórnarskrár frá 1874 fór ekki á milli mála hver stjórnarskrárgjafinn var á þeim tíma, enda sagði þar fremst í aðfaraorðum: „Vjer Christian hinn Niundi, af guðs náð Danmerkur konungur, Vinda og Gauta, hertogi í Sljesvík, Holtsetalandi, Stórmæri, Þjettmerski, Láenborg og Aldinborg, Gjörum kunnugt.“ Næstum 150 árum síðar byggir gildandi stjórnarskrá enn á sama grunni.

Lýðveldið Ísland var stofnað árið 1944 á grundvelli stjórnarskrár Kristjáns níunda, nær einungis með þeim breytingum sem beinlínis leiddu af sambandsslitunum við Danmörku. Griðarleg áhersla var lögð á samstöðu um málið meðal þjóðarinnar og ekki þótti skynsamlegt að ræða aðrar breytingar en þær allra nauðsynlegustu. Þingmenn allra flokka á Alþingi lýstu því hins vegar yfir að stjórnarskráin yrði einungis samþykkt til bráðabirgða og hétu því að það yrði forgangsmál eftir lýðveldisstofnun að ráðast í gagngera endurskoðun hennar og að Íslendingar semdu sér nýja stjórnarskrá. Sú gagngera endurskoðun lét þó á sér standa og því búum við enn við „bætta flik“ sem sumir þingmenn vilja nú stagbæta með útvötnuðum tillögum á grundvelli breytingarákvæðis frá 19. öld. Þrátt fyrir að landsmönnum hafi loksins tekist að semja sér nýja stjórnarskrá þannig að eftir er tekið um allan heim.

Í þessu ljósi vill Stjórnarskrárfélagið koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

Það er atlega að lýðræðinu að hunsa niðurstöður úr lögmætri þjóðaratkvæðagreiðslu og setur í leiðinni háskalegt fordæmi. Í raun kastar það mikilli rýrð á stöðu Íslands sem lýðræðisríkis og ónýtir það lýðræðislega tæki sem þjóðaratkvæðagreiðslur eru í stefnumarkandi málum.

Það getur ekki verið hlutverk framkvæmdavaldsins að leggja línur um breytingar á stjórnarskránni og það getur heldur ekki verið hlutverk ráðamanna að setja sjálfum sér mörk um valdheimildir. Það fer illa á því að stjórnmálaflokkar ákveði sjálfir tilhögun kosninga og það er óásættanlegt að formenn stjórnmálaflokka fundi og semji sín á milli um breytingar á stjórnarskrá fyrir luktum dyrum.

Það er óheiðarlegt af ráðamönnum að halda því fram að stjórnarskrárbreytingar þurfi að gera í viðtækri sátt en láta svo eins og sú sátt eigi einungis við um þá sjálfa og umsvifamikla aðila. Er sátt útgerðarfyrirtækjanna mikilvægari en sátt yfirgnæfandi meirihluta þjóðarinnar? Hvað með alla þá kjósendur sem veittu tillögum Stjórnlagaráðs brautargengi haustið 2012? Hvað með þá 43.423 borgara sem kröfðust lögfestingar nýju stjórnarskrárinnar 8 árum síðar? Hvað með þann meirihluta landsmanna sem ítrekað hefur lýst stuðningi við nýja stjórnarskrá í skoðanakönnunum? Sjá t.d. þá síðustu frá því í október 2020: <https://maskina.is/vidhorf-til-nyrrar-stjornarskrar/>

Staðreyndin er sú að meðal þjóðarinnar ríkir almenn, viðvarandi og viðtæk sátt um þær stjórnarskrárbreytingar sem kjósendur samþykktu 2012. Það er sú sátt sem skiptir máli. Ósætti meðal stjórnmálaflokka má ekki standa lengur í vegi fyrir því að lýðræðislegur vilji landsmanna nái fram að ganga.

Með frumvarpi þessu er lagt til auðlindaákvæði sem engu breytir um það hvernig þjóðin er hlunnfarin við auðlindanýtingu í sjávarútvegi en stjórnarskrárbindur það óréttlæti sem ríkt hefur í áratugi. Óásættanlegt er að gengið skuli með svo afgerandi hætti gegn margstaðfestum vilja meirihluta þjóðarinnar um að arðurinn af sameiginlegum auðlindum renni að meginstofni til í okkar sameiginlegu sjóði en ekki í hendur örfárna útvaldra.

Aðspurðir lýstu formaður og allir þingmenn VG því yfir í aðdraganda síðustu alþingiskosninga að þeir teldu að þingmönnum bæri siðferðisleg og pólitísk skylda til að virða niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi boðar til. Stjórnarskrárfélagið telur að útskýra þurfi ástæður þess að formaður flokksins gangi svo augljóslega á bak orða sinna og hvetur þingmenn til að standa við yfirlýsingar sínar: <http://20.oktober.is/askorun/>

Umrætt frumvarp gengur þvert gegn niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu og er alvarleg aðför að grundvallarstöðum lýðræðis og fullveldi íslensku þjóðarinnar. Stjórnarskrárfélagið sér því ekki ástæðu til að gefa efnislega umsögn um frumvarpið. Þó skal því haldið til haga að efnislega eru þessar tillögur almennt mun lakari fyrir hag almennings en samsvarandi greinar í frumvarpi Stjórnlagaráðs. Það frumvarp felur í sér djúpstæða málamiðlun þar sem 25 einstaklingar með ólíkar skoðanir og bakgrunn komu sér einróma saman um nýja stjórnarskrá sem almenningur tók virkan þátt í að móta. Það er stjórnarskrárfrumvarpið sem þjóðin hefur sagt að skuli vera grundvöllur nýrrar stjórnarskrár Íslands.

Fráleitt er að leggja fram frumvarp til stjórnarskrárbreytinga sem hunsar skýran vilja stjórnarskrárgjafans. Sá vilji hefur aðeins styrkst frá því hann kom fyrst fram í þjóðaratkvæðagreiðslu 2012. Ljóst er að traust á Alþingi verður ekki endurreist fyrr en þessi grundvallarstofnun þjóðarinnar virðir vilja stjórnarskrárgjafans í verki.

Í ljósi alls ofangreinds krefst Stjórnarskrárfélagið eftirfarandi:

- Að Alþingi lögfesti nýju stjórnarskrána (frumvarp Stjórnlagaráðs). Frumvarpið, með nokkrum breytingum, var lagt fram á yfirstandandi löggjafarþingi af 17 flutningsmönnum og biður nú afgreiðslu hjá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Sjá <https://www.althingi.is/altext/151/s/0026.html>

- Til vara: Að einungis verði mælt fyrir nýju breytingarákvæði við gildandi stjórnarskrá sem tryggja myndi stöðu þjóðarinnar sem stjórnarskrárgjafa. Stjórnarskrárfélagið myndi fúslega leggja fram tillögur að nýju breytingarákvæði ef þess væri óskað.
- Til þrautavara: Að fram fari þjóðaratkvæðagreiðsla um fyrirhugaðar breytingar á gildandi stjórnarskrá samhliða komandi alþingiskosningum. Það væri með öllu óásættanlegt að gefa þjóðinni ekki færi á að samþykkja sérstaklega eða hafna þeim breytingum sem meirihluti Alþingis kann að vilja gera á stjórnarskránni, í ljósi þess sem að ofan er rakið.

Með kveðju, f.h. Stjórnarskrárfélagsins,

Katrín Oddsdóttir, formaður.

Alþingi - Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. mars 2021
UST202102-189/H.G.
04.00

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands - 466. mál

Visað er til erindis frá nefndasviði Alþingis dags. 12. febrúar sl. þar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis sendi Umhverfisstofnun til umsagnar breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga), 466. mál.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 (hér eftir stjkskr.), þar á meðal að bæta við mannréttindakafla stjórnarskrár ákvæðum er varða umhverfisvernd og þjóðareign á auðlindum.

Líkt og rakið er í frumvarpinu hefur margsinnis verið rætt um að bæta inn ákvæðum er varðar auðlindir og hafa allnokkur frumvörp verið lögð fram til stjórnarskipunarlaga á Alþingi þar sem gert er ráð fyrir auðlindaákvæði í stjórnarskrá. Ákvæði um náttúru og umhverfi hefur ekki eins langa sögu á Íslandi en hafa þó verið tekin upp í stjórnarskrár margra ríkja undanfarin ár og áratugi. Umhverfisstofnun telur það löngu tímabært að ákvæði um þessi atriði verði sett í stjórnarskrá Íslands.

Í a-lið 22. gr. frumvarpsins er lagt til að á eftir 78. gr. stjkskr. komi ákvæði, 79. gr., er varðar umhverfisvernd. Umhverfisstofnun telur að ákvæðið taki á helstu umhverfisþáttum þ.m.t. í samræmi við verndarmarkmið laga nr. 60/2013 um náttúruvernd en að ákvæðið gæti kallað á frekari útfærslur í lögum.

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. Umhverfisstofnun leggur til að tekin verði afstaða til þess hvort losun mengunarefna í viðtaka teljist nýting í skilningi ákvæðisins. Í þessu samhengi má til að mynda nefna starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem mæla m.a. fyrir um viðmiðunarmörk fyrir losun, skv. lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Ef losun í viðtaka telst nýting gæti slík túlkun kallað á laga- og reglugerðarbreytingar t.d. varðandi yfirfærslu starfsleyfa, gjaldtöku og þrotabú.

Virðingarfyllst

Sigrún Ágústsdóttir
forstjóri

Hlín Gísladóttir
lögfræðingur

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

Reykjavík, 5. mars 2021

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

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

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

Óskýr ábyrgð einstaklinga og lögaðila gagnvart náttúruvernd

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

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

Nýmæli – auðlindir í þjóðareign

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

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

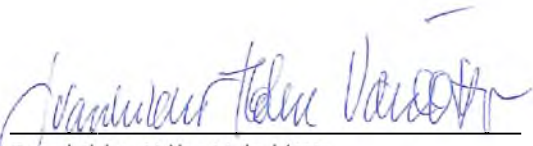
Stjórnarskrá lýðveldisins er sprottin af sömu rót og aðrar vestrænar stjórnarskrár og er að því mörgu leyti lík þeim. Þegar litið er til stjórnarskráa annarra vestrænna ríkja er t.a.m. ekki kveðið á um það í stjórnarskrám annars staðar á Norðurlöndum að auðlindir séu í eigu ríkisins eða þjóðarinnar.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

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

Stjórnarskrá í sátt

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

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



Svanhildur Hólm Valsdóttir
Framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands

Porkell Helgason
Strönd, 225 Álftanesi

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Efni: Athugasemdir við 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). Lagt fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021. Þingskjal 787 — 466. mál. Flm. Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra.

Ég undirritaður leyfi mér að gera athugasemdir við téð frumvarp. Ég sendi á sínum tíma inn á samráðsgáttina ítarlegar umsagnir um drög að tveimur meginatriðum í þessu frumvarpi, ákvæðum um um forseta Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl. svo og þeim um auðlindirnar. Þessar umsagnir mínar er að finna á samráðsgáttinni undir vefföngunum

[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2713&uid=ae60db6a-fdcb-ea11-9b97-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2713&uid=ae60db6a-fdcb-ea11-9b97-005056bcce7e)

og

[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1387&uid=0601b19c-ec98-e911-9453-005056850474](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1387&uid=0601b19c-ec98-e911-9453-005056850474) .

Umsagnir þessar eiga enn að mestu við enda þótt sumt hafi færst til betri vegar í framlögðu frv. Því læt ég nú þar við sitja að nefna þrjú atriði, sem mér liggja á hjarta.

I. Forsetinn kosinn með forgangsröðunaraðferð

Ákvæði um þetta er að finna í 1. mgr. 2. gr. frv. sem er tillaga um breytingu á 5. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir:

„Sá sem flest fær atkvæði með forgangsröðunaraðferð, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti.“

Þessu vil ég fagna enda lagði ég þetta til í umsögn minni á samráðsgáttinni.

Heyrst hefur sú gagnrýni að fyrirkomulag forgangsroðunar sé of flókið, að venjulegur kjósandi hvorki vilji né ráði við að raða frambjóðendum. Í umsögn minni á gáttinni benti ég á að

„útfæra má þetta ákvæði á afar einfaldan hátt með aðalvali og einu varavali, sbr. fyrirkomulag við kjör yfirborgarstjóra Lundúna.“

Það er synd að þessi einfalda leið er ekki nefnd í greinargerð með frv. Því væri lögskýringarfengur af því að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd nefndi þessa útfærslu í áliti sínu þ.a. að ekki færi á milli mála að þetta væri útfærsla sem samræmdist fyrirmælum frv. um forgangsroðunaraðferð.

Það er afar ósennilegt að ekki nægi að nefna aðeins eitt varaval; að roðun á fleirum en tveimur frambjóðendum hafi að lokum einhver áhrif. (Því má skjóta inn að það var misskilningur þegar því var haldið að kjósendum í kosningu til Stjórnlagabings 2010 að raða þyrfti 25 frambjóðendum, jafnmörgum og þeim sem kjósa skyldi, og óx það mörgum í augum og dró það efalaust úr kosningarþátttöku. Reyndin var sú að nægði að raða svona fimm frambjóðendum.)

Á Írlandi hefur forseti lýðveldisins verið kjörinn með forgangsroðunaraðferð (STV) allt síðan 1938. Einu sinni hefur reynt á það að sá hafi ekki náð kjöri sem fékk flest atkvæði að fyrsta vali. Það var þegar Mary Robinson fór fram úr Brian Lenihan árið 1990 og hefði það engu breytt þótt aðeins hefði verið boðið upp á eitt varaval. Um þetta má fræðast á vefsíðu minni <http://thorkellhelgason.is/?p=1324>.

Þá hefur verið sagt í þjóðfélagssumræðunni að tveggja umferða kosning sé að því leyti betri en forgangsroðun að í þeirri síðarnefndu geti það komið fyrir að sá verði á endanum valinn sem hafi kannski verið í þriðja sæti eða neðar að fyrsta vali kjósenda. Þetta getur fræðilega gerst en er afar ósennilegt. Og enn ósennilegra er það ef aðeins er um eitt varaval að ræða.

Að mínu mati vegur þessi afar ólíklegi ókostur lítt á móti þeim ókosti sem ég sé við tveggja umferða kosningu að þær geta á milli kosninganna boðið upp á hrossakaup hinna tveggja efstu við aðra frambjóðendur eða stuðningsmenn þeirra. Um þetta er ljót dæmi að finna úr forsetakosningum í Frakklandi. Fyrir nú utan að tveggja umferða kosning kostar meira bæði fyrir skattgreiðendur og frambjóðendur.

II. Ákvæði um auðlindir í náttúru Íslands

Ákvæði hér um er að finna b-lið 22. gr. frv. um nýja 80. gr. í stjórnarskránni. (Það má skjóta því inn að það bætir ekki grautarlega roðun ákvæða í gildandi stjórnarskrá að

þetta og önnur nýmæli frv. skuli eiga að hengja aftan við ákvæði um sveitarstjórnarmál!)

Sumt í þessari ráðgerðu stjórnarskrárgrein hefur skánað frá þeirri gerð sem var kynnt á samráðsgáttinni. Í þessari athugasemd minni nú staldra ég einungis við eitt atriði, sem er að mínu mati áhrifamesta ákvæði þessa frv. í heild sinni, vegna þess að það segir ekki það sem segja þarf. Hér á ég við síðasta málsl. greinarinnar:

„Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.“

Hér er ekkert sagt um það við hvað gjaldtakan eigi að miðast; einungis að hún „skuli“ vera einhver. Upphæðir myndu einungis takmarkast af því að ein króna er minnsta mynteiningin – eftir að aurar hafa (aftur) verið aflagðir.

Flutningsmaður frumvarpsins, forsætisráðherra, hefur staðfest á opinberum fundi að þessi aðstefnda 80. gr. kalli ekki á neina breytingu á gildandi lögum, þ.m.t. ekki á breytingu á ákvæðum um lágt veiðigjald. Sama má lesa, a.m.k. óbeint, úr gögnum greinargerðarinnar með frv.

Um nauðsyn skýrra stjórnarskrarákvæða um einkaafnot af takmörkuðum almannagæðum hefur margt verið skrifað sem ekki verður endurtekið hér. Við, sem sátum í Stjórnlagaráði, töldum eina sanngjarna og haldbæra ákvæðið vera að vísa til þess sem er að finna í 72. gr. stjórnarskrárinnar (líka í frv. Stjórnlagaráðs) þar sem segir að sé gripið til eignarnáms

„[þ]arf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“

Sagt er að skýrt gjaldtökuákvæði um auðlindanýtingu væri inngríp stjórnarskrárinnar í pólitískar ákvarðanir sem ættu að geta ráðist af því hvernig kaupin gerast á Alþingi hverju sinni. Með þeim sömu rökum mætti stytta ákvæði eignaréttargreinarinnar og fella brott orðin „og komi fullt verð fyrir.“

Þjóðnýtingarsinnar, náí þeir meiri hluta eitthvert kjörtímabilið, hefðu þá frjálsar hendur!

Ég og margir aðrir hafa lengi talað fyrir því að sanngjarnasta leiðin til útdeilingar á takmörkuðum gæðum séu opinber uppboð, þar sem því verður við komið, svo sem við ráðstöfun fiskveiðiheimilda. Vitaskuld þyrfti þetta að hafa varfarinn aðdraganda og er fyrningarleið aðferð til þess; sjá t.d. skýrslu eftir mig og Jón Steinsson (í endurskoðaðri gerð): <http://thorkellhelgason.is/?p=2555>.

Mér hefur verið bent á að umræddur málsli. „Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni“, rúmi ekki slíka uppboðsleið. Það eitt væri afar bagalegur galli á ákvæðinu.

Ákvæði ráðgerðrar 80. gr. hljómar fagurlega en hefur næsta lítið innihald. Og það sem verra er: Með því væri í raun verið að gefa núverandi lagaákvæðum um málamynda veiðigjald stjórnarskrárlegan grundvöll. Eða eins og Þorsteinn Pálsson, fyrrv. forsætisráðherra, orðar það í Fréttablaðinu 28. janúar sl. að með hinu ráðgerða auðlindaákvæði sé verið að „að geirnegla þessa óvirku þjóðareign í stjórnarskrá.“

Sjá <https://www.frettabladid.is/skodun/virk-eda-ovirk-thjodareign/>.

III. Á að bera frumvarpið upp sem heild?

Frumvarpið er sett upp sem ein heild enda þótt það taki á allmörgum og alls óskildum atriðum stjórnarskrárinnar. Hvernig verður frv. borið upp og samþykkt? Sem heild eða sem aðskildar stjórnarskrárbreytingar?

Skiptar skoðanir kunna að vera á einstökum ákvæðum frumvarpsins. Sumt kann þingmönnum – og kjósendum – að hugnast, annað ekki. T.d. ekki margumrætt auðlindaákvæði, sem er í þokkabót spyrt í einni frumvarpsgrein við umhverfismál og íslenska tungu.

Verði frumvarpið samþykkt sem ein heild fyrir næstu þingkosningar gefst kjósendum enginn kostur á að taka afstöðu til einstakra ákvæða. Hugnist þeim ekki auðlindaákvæðið, verða þeir að kjósa þá flokka sem segjast munu fella frumvarpið í heild sinni þegar það komi til staðfestingar eftir kosningarnar, þar sem ákvæði 79. gr. gildandi stjórnarskrár býður aðeins upp á allt eða ekkert á staðfestingarteginu.

Þessi 79. gr. tekur að vísu ekki beint á því að hvað gera skuli ef Alþingi samþykkir fleiri en eitt frv. til breytinga á stjórnarskrá. Naumhyggjulögfræðingar kynnu að segja að strax eftir samþykkt þeirrar fyrstu beri að rjúfa þing. En það væri einstrengingsleg bókstafstrú.

IV. Þjóðaratkvæðagreiðsla?

Hvergi er vikið að því í frv. eða greinargerðinni að þjóðinni gefist kostur á því að tjá sig beint um þessar breytingar. Sagt er að stjórnarskráin heimili það ekki. Þó væri unnt að fara sömu leið og 1944. Þá var í sjálfu frumvarpinu til stjórnarskipunarlaganna kveðið á um þjóðaratkvæðagreiðslu. Þessi stjórnarskrárgrein, 81. gr., hljóðar svo:

„Stjórnarskipunarlög þessi öðlast gildi, þegar Alþingi gerir um það ályktun, enda hafi meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt þau.“

Alþingi væri í lófa lagið að gefa þjóðinni kost á að velja eða hafna breytingum á stjórnarskránni með ámóta hætti, með því að setja bráðbirgðaákvæði í líkingu við þessa 81. gr. inn í breytingarfrumvarpið sjálft. Fari slík þjóðaratkvæðagreiðsla fram og hljóti hún samþykki meiri hluti allra kosningarbærra manna, getur nýkjörið þing hvort sem er staðfest eða hafnað henni. Það væri þó harla siðlaust að fella stjórnarskrárbreytingu sem bæði fyrra þing og þjóðin hefði lagt blessun sína yfir.

Yrði atkvæðagreiðslan á hinn bóginn ekki látin fara fram eða tillagan fellð af þjóðinni yrði hugsanlegt samþykki nýs þings markleysa, þar sem þá væri þingið m.a. að samþykkja bráðbirgðaákvæðið sem myndi um leið ógilda breytinguna alla.

Ég benti á það vorið 2013 að þannig mætti fara að um frv. stjórnlagaráðs eða frv. á grundvelli þess.

Virðingarfyllst,

7. mars 2021

Porkell Helgason

Til alþingismanna varðandi 466. mál: stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Ég ávarpa ykkur alþingismenn að gefnu tilefni. Nú eru liðin rösklega átta ár frá þjóðaratkvæðagreiðslunni sem Alþingi boðaði til um nýja stjórnarskrá 20. október 2012. Þann tíma sem síðan er liðinn hafið þið notað til að kalla yfir Alþingi mikla smán, hina mestu í meira en þúsund ára sögu þingsins. Þið hafið svívirt vilja þjóðinnar í stjórnarskrármálinu með því að reyna að sölsa undir ykkur sjálfa valdið til að setja landinu nýja stjórnarskrá, vald sem tilheyrir þjóðinni samkvæmt viðtekinni grundvallarhugsjón lýðræðis og Alþingi hafði áður með réttu selt í hendur þjóðarinnar svo sem staðfest er berum orðum í nýju stjórnarskránni. Þið hafið gert þetta einkum til að þóknast sérhagsmunum útvegsmanna sem virðast eiga ykkur með húð og hári. Öll rök málsins liggja fyrir vandlega skýrð í miklum fjölda greina og bóka innan lands og utan, en þið sýnið þeim engan áhuga heldur aðeins lítilsvirðingu og fjallið nú um frumvarp sem er miklum mun lakara og þrengra en frumvarpið sem kjósendur samþykktu 2012 svo sem ég hef eins og margir aðrir lýst m.a. í fyrri umsögnum um einstök ákvæði í því frumvarpi forsætisráðherra sem fyrir liggur. Á meðan þessu vindur fram halda áfram að birtast nýjar uppljóstranir um spillinguna sem bogar af sumum borgunarmönnum ykkar. Kannski að erlendir dómstólar geti komið vitinu fyrir ykkur. Kliðurinn er byrjaður að berast heim til Íslands frá Namibíu og víðar að. Takið ykkur tak. Það er aldrei of seint að bæta ráð sitt og breyta rétt.

Með virðingu,
Þorvaldur Gylfason
prófessor