

## Til stjórnarskrárnefndar, sem skipuð var 6. nóvember 2013

Við undirrituð, sem öll sátum í stjórnlagaráði, viljum með erindi þessu bregðast við ósk stjórnarskrárnefndar um athugasemdir við 1. áfangaskýrslu nefndarinnar og svara að nokkru spurningum þeim og álitamálum sem nefndin setur fram í undirköflum skýrslunnar merktum x.6.

Við fögnum því að viðfangsefnið — endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands — sé á dagskrá og væntum þess og vonum að hin nýja nefnd sinni því af alúð, enda er okkur málið hjartfólgið.

Eins og öllum er kunnugt fór fram umfangsmikil og lýðræðisleg vinna að nýrri stjórnarskrá í stjórnlagaráði 2011 og í aðdraganda þess með þjóðfundinum 2010, svo og með gagnaöflun og fræðivinnu stjórnlaganefndar sem undirbjó starf ráðsins. Þá unnu starfsmenn stjórnlagaráðs og ráðgjafar, sem leitað var til, mikið starf, og sama gildir um stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis á síðasta kjörtímabili og sérfræðinga á hennar snærum. Fullyrða má að ekki hafi verið jafn mikið í lagt í neinni af hinum mörgu fyrri tilraunum til að setja lýðveldinu heilsteypa stjórnarskrá.

Þjóðaratkvæðagreiðslan 2012 skapar þessari stjórnarskrárlotu sögulega sérstöðu. Niðurstöður atkvæðagreiðslunnar voru mjög afgerandi um helstu lyklatriði í tillögum stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá. Þar kom líka fram ósk tveggja þriðju hluta kjósenda sem afstöðu tóku um að tillögur ráðsins skyldu lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá.<sup>1</sup>

Að öllu þessu virtu verður að telja að hinni nýju stjórnarskrárnefnd beri lýðræðisleg skylda til að leggja niðurstöður hins mikla starfs í undanfarinni lotu til grundvallar verki sínu og tillögugerð, í stað þess að hefja að nýju umræðu á breiðum grundvelli um efnisatriði stór og smá. Rökrétt er, og vænlegast til árangurs og sátta, að nefndin einbeiti sér að því að halda áfram umbótum og útfærslum á „grundvelli“ tillagna stjórnlagaráðs, eins og tveir þriðju kjósenda hafa kallað eftir.

Í samræmi við það sem þegar hefur verið sagt tjáum við undirrituð okkur í viðaukum 1-4 um einstakar spurningar á áfangaskýrslunni í ljósi þess sem stjórnlagaráð lagði til. Einnig höfum við hliðsjón af frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og breytingartillögum hans. Við víkjum þó frá þessum meginviðmiðum þegar við metum það svo, í ljósi umræðu og upplýsinga sem fram hafa komið, að rétt sé að kveða öðru vísu að. Áréttá ber að svör þessi og athugasemdir eru sett fram í okkar nafni sem einstaklinga en ekki í nafni annarra fyrrum félaga okkar í stjórnlagaráði.

---

<sup>1</sup> Hér verður að skjóta því inn að atkvæðahlutföll þau úr þjóðaratkvæðagreiðslunni sem fram koma í áfangaskýrslunni eru villandi þar sem auð svör við einstökum spurningum eru talin til gilda atkvæða. Hlutföll já- og nei-svara leggjast því ekki saman í 100%. Þetta er öndvert við vilja löggjafans eins og hann birtist í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, svo og hefðir um birtingu niðurstaðna úr þjóðaratkvæðagreiðslum og kosningum, sbr. t.d. töflu 10 í Hagtíðindum 2013:1.

Virðingarfyllst,

29. september 2014,

Ari Teitsson (kt. 130343-3849), Illugi Jökulsson (kt. 130460-5699), Katrín Fjeldsted (kt. 061146-3939), Guðmundur Gunnarsson (kt. 291045-4139), Þorkell Helgason (kt. 021142-4259), Vilhjálmur Þorsteinsson (kt. 301265-5309)

Viðaukar:

1. Svör við spurningum um þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifa.
2. Svör við spurningum um framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu.
3. Svör við spurningum um auðlindir.
4. Svör við spurningum um umhverfisvernd.

## **1. viðauki: Svör við spurningum um þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifa**

Vísað er til kafla 1.6 í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar. Fyrst er spurning tekin orðrétt upp með skáletri, en svar undirritaðra síðan birt inndregið.

- *Ertu sammála þeirri nálgun að nýjar heimildir stjórnarskrár til þjóðaratkvæðagreiðslna lúti að rétti þjóðar til að hnekkja löggjöf, ályktunum Alþingis og mikilvægum ákvörðunum stjórnvalda?*
  - Stjórnlagaráð lagði einungis til að hnekkja megi löggjöf með þjóðaratkvæðagreiðslu (65. gr. frv. ráðsins). Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var sama sinnis. Vissulega kemur til álita að sama gildi um þær þingsályktanir sem hafa bein eða óbein áhrif á lagasetningu, t.d. um fullgildingu milliríkjasamninga (sbr. þriðju spurningu). En verði lagt til að slíkt ákvæði nái líka til ákvarðana stjórnvalda er farið býsna geyst og hætt við að ekkert af þessu nái fram að ganga. Við teljum affarasælast að ekki verði vikið um of frá þekktum fordæmum í okkar heimshluta í þessu efni, a.m.k. ekki í fyrstu atrennu.
- *Hvaða fjölda undirskrifa (eða hlutfalls kosningabærra manna) á að krefjast svo skylt sé að halda þjóðaratkvæðagreiðslu?*
  - Stjórnlagaráð lagði til 10% (í 65. gr.) og á því varð ekki breyting í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Í stjórnlagaráði voru þó skiptar skoðanir. Sumir nefndu 15%, en lægra hlutfallið varð fyrir valinu með naumum meiri hluta. Á hinn bóginn skiptir framkvæmd undirskriftasöfnunar miklu máli í þessu sambandi, til dæmis hvort hún er rafræn eða skrifleg og þá hvernig undirskriftum skuli hagað.<sup>2</sup> Því lagði stjórnlagaráð til að löggjafinn hefði svigrúm til að setja um það reglur (3. mgr. 67. gr.).
  - Við teljum vel koma til álita að hækka hlutfallið í 15% og bendum jafnframt á ákvæði 3. mgr. 67 gr. í frumvarpsdrögum ráðsins.
- *Á heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu einnig að ná til þingsályktana um fullgildingu milliríkjasamninga?*
  - Það kemur til álita og kann að vera í samræmi við meginhugsun stjórnlagaráðs þegar um er að ræða milliríkjasamninga sem hafa bein eða óbein áhrif á lagasetningu og innlendan rétt. Sjá einnig svar við fyrstu spurningu.
- *Á að krefjast lágmarkspáttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu svo að hún teljist bindandi?*
  - Einnig þetta atriði var ítarlega rætt í stjórnlagaráði og viðkomandi undirnefnd þess, með hliðsjón af erlendum fyrirmyndum og álitum sérfræðinga<sup>3</sup>, og var niðurstaðan sú hafa engin ákvæði um lágmark. Í grundvallaratriðum hefur skoðun okkar hvað þetta varðar ekki breyst. Benda má á að Fenejjanefndin hefur lagst gegn slíkum ákvæðum.<sup>4</sup>
  - Ákvæði um lágmarkspáttöku býður hættu heim. Með páttökulágmarki er þeim sem heima sitja gerðar upp þær skoðanir að þeir séu almennt fylgjandi þeim lögum sem skotið

<sup>2</sup> Sjá til dæmis umfjöllun um fjölda undirskrifa og önnur framkvæmdaatriði í þessu sambandi í Direct Democracy: The International IDEA Handbook, IDEA 2008, m.a. bls. 16-17, 68 o. áfr.

<sup>3</sup> Sjá t.d. Direct Democracy: The International IDEA Handbook, IDEA 2008, m.a. bls. 57 o. áfr.

<sup>4</sup> Sjá t.d. Dóra Guðmundsdóttir: *Þjóðaratkvæðagreiðslur í erlendum rétti: Samanburðarrannsókn*, Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, bls. 329.

er til þjóðarinnar. Þetta má misnota með þeim hætti að andstæðingar þess máls sem skotið er til þjóðarinnar geta náð sínu fram með heimasetu fremur en því að mæta á kjörstað. Taka má dæmi þar sem þátttökulágmark væri 50%, en 40% kjósenda á kjörskrá kysu og væru allir fylgjandi því máli sem kosið er um. Engu að síður nær málið ekki fram að ganga. Jafnvel þótt innan við 1/6 þeirra sem heima sitja, eða 10% kjósenda á kjörskrá, væru andvígir myndu þeir ná sínu fram með heimasetu. Með ákvæðinu um lágmarksþátttöku væri verið að gera 5/6 þeirra sem heima sitja upp þá skoðun að þeir væru andvígir málinu. Slíkt getur ekki talist lýðræðislegt. Hafa ber í huga að ríkjandi stjórnvöld á hverjum tíma geta með óbeinum hætti haft áhrif á kjörsókn, t.d. með því hvernig kjördagur er valinn.

- Hugsanlega á spurning nefndarinnar líka að fela í sér það fyrirkomulag á þröskuldi að krafist sé lágmarksfylgis við mál það sem upp er borið í stað lágmarksþátttöku. Er þá átt við að tillaga nái fram að ganga að tvennu uppfylltu: a) að meirihluti gildra atkvæða styðji tillöguna og b) að stuðningsatkvæðin séu við eða yfir tilgreindu stuðningslágmarki (líka nefnt „lágmarksatkvæðavægi“). Slíkt ákvæði er skömminni skárri en ákvæði um lágmarksþátttöku. Með fyrirkomulagi stuðningslágmarks getur kjósandi aldrei haft bein áhrif með heimasetu. En ákvæðið eitt sér er engu að síður varhugavert frá lýðræðislegu sjónarmiði. Aftur má taka fyrrgreint dæmi með þeirri breytingu að í stað þátttökulágmarksins væri ákvæði um 40% stuðningslágmark. Fækkum nú þeim sem fara á kjörstað um einn þannig að rétt undir 40% kosningabærra manna kysu, en sem fyrr allir fylgjandi því máli sem kosið er um. Vegna ákvæðisins um stuðningslágmark nær málið samt ekki fram að ganga. Sem fyrr er einungis hægt að fullyrða að meiri hluti kjósenda á kjörskrá vilji málið feigt að 5/6 hlutar hinna heimasitjandi væru þessa sinnis. Ákvæðið um stuðningslágmark hefur því enn þau áhrif að þeim sem heima sitja eru gerðar upp skoðanir.
- *Ætti Alþingi að eiga aðild að þjóðaratkvæðagreiðslum, svo sem þannig að tiltekinn hluti þingmanna verði að styðja undirskriftasöfnun?*
  - Sjá næstu spurningu.
- *Kemur til greina að heimila þjóðaratkvæðagreiðslu að beiðni 1/3 hluta þingmanna að danskri fyrirmynd í stað eða samhliða þjóðaratkvæðagreiðslum á grundvelli undirskrifa?*
  - Við kjósum að svara þessum tveimur síðustu spurningum sameiginlega, enda eru þær svipaðrar tegundar. Samhliða þessu teljum við að stjórnarskrárnefndin hljóti að spyrja um rétt forseta Íslands í 26. gr. gildandi stjórnarskrár til að vísa lögum frá Alþingi til þjóðarinnar, en að því ákvæði víkjum við hér á eftir.
  - Í stjórnlagaráði var velt upp þrenns konar hugmyndum um uppsprettu þjóðaratkvæðagreiðslna til að hnekkja megi löggjöf. Í fyrsta lagi sú hugmynd sem lögð var til, þ.e. almenn undirskriftasöfnun með lágmarksákvæði og kvöðum um fyrirkomulag (65. og 67. gr.) Í öðru lagi þjóðaratkvæðagreiðsla að beiðni tiltekins minni hluta þingmanna og í þriðja lagi núverandi stjórnarskrárákvæði þar sem forsetinn hefur málskotsrétt (26. gr. gildandi stjórnarskrár). Í fyrri spurningunni hér að ofan er spurt um fjórða kostinn: Að flétta saman undirskriftasöfnun og beiðni minni hluta Alþingis. Þetta gæti verið flókið í framkvæmd og í pólitíkinni. Vætanlega yrði beiðnin frá (minni) hluta þingmanna að koma fyrst, ella færi almenningur ekki af stað með undirskriftasöfnun, en á hinn bóginn gætu

þingmenn verið tregir til að ríða á vaðið nema þeir telji nokkuð tryggt að undirskrifasöfnun nái fram að ganga.

- Það var almenn skoðun í stjórnlagaráði að það væri ruglingslegt að hafa of margar ólíkar aðkomuleiðir að þjóðaratkvæðagreiðslum. Niðurstaðan var að hafa þær einungis tvær: Beint þjóðarfrumkvæði og núverandi málskotsrétt forseta. Það er síðan önnur saga að þau mál sem forseti má skjóta til þjóðarinnar eru fleiri en þau sem ráðið vildi að almenningur gæti kallað eftir. Þriðji kosturinn, aðkoma þingmanna, var látinn víkja í þessu vali.
- Það er skoðun undirritaðra að það kæmi vel til álita að færa málskotsrétt forsetans til minni hluta þingmanna. Svar okkar er því „já“ við seinni spurningunni, en með því skilyrði að undirskriftarleiðin haldist jafnframt, en málskotsréttur forseta falli brott.

Í framhaldi af athugasemdum okkar hér að ofan við mat á gildi þjóðaratkvæðagreiðslna viljum við nú þegar koma á framfæri áhyggjum okkar af orðalagi í ákvæði um stundarsakir í nágildandi stjórnarskrá um hvernig breyta megi stjórnarskrá á þessu kjörtímabili en það hljóðar svo (lög 91/2013, 1. gr.):

- *Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 79. gr. er heimilt, fram til 30. apríl 2017, að breyta stjórnarskránni með eftirfarandi hætti: Samþykki Alþingi frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá með minnst  $\frac{2}{3}$  hlutum greiddra atkvæða skal það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi sex mánuðum og í síðasta lagi níu mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Til þess að frumvarpið teljist samþykkt þarf það að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni, þó minnst atkvæði 40 af hundraði allra kosningarbærra manna, og skal það staðfest af forseta lýðveldisins og telst þá gild stjórnarskipunarlög. Í heiti frumvarps til stjórnarskipunarlaga á þessum grundvelli skal koma fram tilvísun til ákvæðis þessa.*

*Um þjóðaratkvæðagreiðsluna fer samkvæmt lögum.*

- Alkunna er að telja verður auðvelt að breyta stjórnarskrá með hinu almenna ákvæði í 1. mgr. 79. stjórnarskrárinnar án þess að þjóðin hafi í raun neitt um það að segja. Þingkosningar sem þurfa að fara fram á milli samþykktar Alþingis hafa einungis einu sinni snúist um stjórnarskrárbreytingu sem slíka, það var árið 1959. Á Alþingi nægir einfaldur meiri hluti í báðum atkvæðagreiðslum um stjórnarskrárbreytingu.
- Hin tímabundna breytingarleið er á hinn bóginn svo þröng að þriðjungur þingmanna fær neitunarvald um breytingar á stjórnarskrá skv. henni, og dugi það ekki til þá fær minni hluta kjósenda sama vald í hendur. Hafa verður í huga að ríkjandi stjórnvöld geta haft talsverð áhrif á það hve stór, eða réttara sagt lítill, þessi minni hluti þarf að vera. Það geta þau gert með óbeinum áhrifum á kjörsókn, svo sem með vali á kjördegi og ákvörðun um umfang á kynningu málsins.
- Það sem við óttumst er að fram komi tillaga á yfirstandandi kjörtímabili um að breyta stjórnarskránni þannig að umrætt bráðbirgðaákvæði verði gert að aðalreglu en fáu öðru breytt. Jafnframt verði kveðið á um það að þessi stjórnarskrárbreyting verði afgreidd með gamla laginu, samþykkt tveggja þinga. Þjóðinni verður síðan talin trú um að þetta sé réttarbót sem gefi henni aukið vald og þar með fari breytingin ljúflega í gegnum bæði núverandi og komandi þing.

- Yrði þetta raunin hefur einfaldur meiri hluti þings – að vísu með þingkosningum á milli – „fryst“ núgildandi stjórnarskrá, án þess að þjóðin veiti því athygli og geti spornað við fótum. Hver hefur siðferðilegan rétt til slíks?

Í undirkafla 1.5 í áfangaskýrslunni segir: „Þjóðaratkvæðagreiðslur af öðru tilefni, s.s. á grundvelli þjóðarfrumkvæðis, eru ekki umfjöllunarefnið að þessu sinni og verður því ekki tekin til þeirra nein afstaða.“

Við viljum hvetja nefndina til að taka þetta efni til umfjöllunar.

## **2. viðauki: Svör við spurningum um framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu**

Vísað er til kafla 2.6 í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar.

- *Við hvaða hlutfall alþingismanna ætti framsal valdheimilda að styðjast? Einfaldan meiri hluta, 2/3 eða hærra hlutfall?*
  - Þessi spurning verður ekki aðskilin frá þriðju spurningunni hér á eftir og verður báðum spurningunum svarað þar.
- *Á að vera í stjórnarskrá ákvæði sem afnemur venjubundna hefð til framsals valdheimilda?*
  - Spurningin er of óljós til að unnt sé að svara henni.
- *Á Alþingi að geta samþykkt ákvörðun um framsal valdheimilda eða skal ávallt bera slíka ákvörðun undir þjóðaratkvæði?*
  - Stjórnlagaráð taldi – eftir verulegar umræður um málið – að ekki væri rétt að hafa neinar undantekningar; sjá 111. gr. í tillögum ráðsins. Fyrst þyrfti einfaldan meiri hluta á Alþingi og síðan þjóðaratkvæðagreiðslu án undantekninga. Ef um „minniháttar“ framsal væri að ræða – t.d. breytingar á fyrra framsali – ætti að vera unnt að safna slíkum málum saman og bera þau undir atkvæði í næstu hentugu almennum kosningum. Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis lagði til að aukinn meiri hluti Alþingismanna gæti þó heimilað slíkt framsal án staðfestingar þjóðarinnar.
  - Við undirrituð teljum nú að tillaga meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis geti verið viðunandi lausn á þessu álitamáli.
- *Á ákvæði um framsal valdheimilda að ná til aðildar að ESB?*
  - Já, við sjáum ekki rök fyrir öðru.

### **3. viðauki: Svör við spurningum um auðlindir**

Vísað er til kafla 3.6 í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar. Fyrst er spurningin tekin orðrétt upp með skáletri, en svar undirritaðra síðan birt inndregið.

Áður en spurningunum er svarað viljum við sem að þessum skrifum stöndum lýsa undrun okkar á mörgu því sem fram kemur í frásögn í kafla 3.5 af umræðum í nefndinni. Afgerandi meiri hluta kjósenda gerir þá kröfu að í „*stjórnarskrá séu náttúruauðlindir sem ekki eru í einkaeigu lýstar þjóðareign*“ eins og fram kom í þjóðaratkvæðagreiðslunni í október 2012. Vífilengjur um merkingu hugtaka í þessum efnum drepa á dreif þeim skýra efnislega vilja sem fram hefur komið og leitast á við að uppfylla. Þá verður að telja að greinargerð meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar með frumvarpi til stjórnarskipunarlaga á 141. löggjafarþingi (415. mál), í þingskjali 510, svo og ítarleg nefndarálit (þskj. 947) og framhaldsnefndarálit (þskj. 1111), skýri inntak auðlindaákvæða frumvarpsins með tæmandi hætti, en í öllu falli væri stjórnarskrárnefndinni í lófa lagið að endurbæta greinargerðina frekar telji hún hana þurfa endurbóta við.

Það vekur athygli okkar að „*[n]efndin [sé] sammála um að við útfærslu stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum þurfi að fara fram ítarlegt mat á áhrifum á gildandi löggjöf og auðlindastýringu.*“ Sé átt við almenna lagatæknilega yfirferð og mat á því hvaða löggjöf þyrfti að breyta vegna nýrra stjórnarskrárákvæða verður að telja sjálfsagt að hún fari fram. Við erum á hinn bóginn sannfærð um að þær tillögur, sem stjórnlagaráð (og síðan stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd) lagði fram í auðlindamálum, séu öðrum fremur til þess fallnar að bæta og styrkja auðlindastýringu í anda sjálfbærni. Það gildir ekki síst frá hagrænu sjónarmiði þar sem leikreglur yrðu þá fyrirsjáanlegri en nú og umfram allt ætti þjóðin öll að verða sáttari um málið, en það er mikilvægt fyrir þá sem nýta auðlindirnar.

Í svari við spurningum hér á eftir verður aftur komið að einstökum atriðum í undirkafla 3.5.

Áður en ráðist er til atlögu við spurningarnar um auðlindir verður að segjast að þær eru ekki skýrar og sneiða með vissum hætti fram hjá kjarna málsins, sem er ráðstöfun takmarkaðra en verðmætra almannagæða.

- *Hvernig á að afmarka hugtakið þjóðareign? Á að miða það við eignarrétt ríkisins eða vís[a] til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar, án þess að með því sé átt við eignarrétt í lagalegum skilningi?*
  - Orðalagið „*ævinleg eign íslensku þjóðarinnar*“ er að finna 3. mgr. 1. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004.
  - Í stjórnarskrárfumvarpi Gunnars Thoroddsen frá 1983 stóð „*Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga. Auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skal skipað með lögum.*“
  - Í frumvarpi til breytingar á stjórnarskipunarlögum sem Davíð Oddsson flutti f.h. þáverandi ríkisstjórnar árið 1995 stóð: „*Nytjastofnar á hafsvæði því sem fullveldisréttur Íslands nær til eru sameign íslensku þjóðarinnar. Kveðið skal á um hagnýtingu og verndun þessara auðlinda í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.*“



- Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna sem Geir H. Haarde og Jón Sigurðsson fluttu f.h. ríkisstjórnar Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks árið 2007 var þetta ákvæði:
 

*„Náttúruauðlindir Íslands skulu vera þjóðareign, þó þannig að gætt sé réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. Þer að nýta þær til hagsbóta þjóðinni, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Ekki skal þetta vera því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum.“*
- Auðlindanefnd undir forystu Jóhannesar Nordal sem skilaði af sér árið 2000 lagði til eftirfarandi texta í auðlindaákvæði stjórnarskrár: *„Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. [...] Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila.“*
- Það er ljóst að ofangreindu að ýmsir helstu lögspekingar og stjórnámálemenn síðustu áratuga hafa ekki vílað fyrir sér að nota þjóðareignarhugtakið eða náskyld hugtök um það sem hér um ræðir.
- Það er fagnaðarefni að stjórnarskrárnefnd telur það *„ákjósanlegt að stjórnarskrárákvæði endurspegladi einnig samábyrgð þjóðarinnar á öllum náttúruauðlindum óháð skipan eignarhalds.“* Þetta er góð viðbót við tillögur stjórnlagaráðs.
- Við teljum að með hliðsjón af 5. mgr. 35. gr. frumvarps meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar á 141. löggjafarþingi (með áorðnum breytingum sbr. þskj. 1112 og tilheyrandi nefndarálitum) leiki enginn marktækur vafi um það hvernig í reynd yrði farið með stjórn og afnot náttúruauðlinda og annarra takmarkaðra almannagæða sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar.
- *Á ákvæði um auðlindir að ná til allra auðlinda eða einungis þeirra sem ekki eru í einkaeigu?*
  - Stjórnlagaráð var afdráttarlaust um að tillögum þess um náttúruauðlindir (34. gr.) væri ekki ætlað að þrengja eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar en þau tók ráðið í grundvallaratriðum upp óbreytt úr gildandi stjórnarskrá.
  - Ákvæði um leyfi sem stjórnvöld veiti til afnota eða hagnýtingar auðlinda gegn eðlilegu eða fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn eiga við um auðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar sbr. 1. mgr. 35. gr. frumvarps meirihluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar á 141. löggjafarþingi.
  - En eins og nefndin bendir sjálf á *„[ætti] nýting auðlinda í einkaeigu... einnig að sæta ýmsum almennum takmörkunum vegna almannaheilla, meðal annars vera sjálfbær. Þess vegna sé mikilvægt að setja í stjórnarskrá ákvæði um umhverfisvernd samhliða ákvæði um auðlindir.“* Undir þetta tókum við. Um leið minnum við á að þótt ákvæði væru afdráttarlaus um gjalddöku fyrir auðlindir í þjóðareigu rýrir það ekki rétt löggjafans til að setja ákvæði um skattlagningu eða aðra gjalddöku vegna auðlindanýtingar almennt. Þetta er sagt þar sem hið öndverða hefur heyrst.
- *Á í stjórnarskrá að veita löggjafanum ríkara svigrúm til breytinga á auðlindastýringu, þannig að úthlutunarheimildir kunni að verða skertar?*
  - Er átt við úthlutunarheimildir vegna auðlinda sem háðar eru einkaeignarrétti eða auðlinda í sameiginlegri eigu? Hvað hið síðarnefnda varðar á stjórnarskráin að veita mun

nákvæmari leiðsögn til löggjafans en nú fyrirfinnst og þar á meðal þrengri úthlutunarheimildir, sbr. m.a. orðalagið „*gegn eðlilegu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.*“ (5. mgr. 35. gr. áðurnefnds frumvarps)

- Um það var rætt manna á meðal í stjórnlagaráði hvort ekki væri nauðsynlegt að kveða á um eðlilegan aðdraganda að breyttu fyrirkomulagi svo sem með fyrningu. Talið var að þetta flækti lagatextann um of og væri væntanlega óþarft þar sem eðlilegur aðdragandi hlyti að vera sjálfgefinn.
- *Á einungis að kveða á um heimild ríkisins til gjaldtöku vegna nýtingar sameiginlegra náttúruauðlinda?*
  - Vitaskuld á ríkið að hafa heimild til að leggja á skatta og gjöld vegna nýtingar auðlinda, eins og telja verður að það hafi í dag. Sérstök gjaldtaka fyrir afnot af þjóðareignum kæmi þá til viðbótar, en upphæð þeirrar gjaldtöku tæki að sjálfsögðu mið af hugsanlegum almennum auðlindasköttum.
  - Við tökum eftir því að í spurning stjórnarskrárnefndarinnar nýju er talað um „*heimild ríkisins til gjaldtöku*“ en ekki „*skyldu*“ til þess sama. Á þessu tvennu er reginmunur. Ef ákvæðið kveður aðeins á um heimild virðist það máttlítið sem langtíma stefnumótun. Þá gætu stjórnvöld ýmist sett á gjald eða tekið það af allt eftir pólitískri hentisemi. Það var að ráðnum hug hjá stjórnlagaráði að orða þetta þannig að stjórnvöld geti veitt nýtingarleyfi en þá aðeins gegn fullu gjaldi. Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar kemst eins að orði að undanskildu því að setja „*eðlilegt*“ í stað „*fulls*“ gjalds.
  - Í ljósi þessa síðast nefnda undrumst við það sem kemur fram í undirkafla 3.5 í áfangaskýrslunni og sagt í nafni allrar nefndarinnar: „*Nefndin er sammála um að í auðlindaákvæði eigi að koma fram heimild ríkisins til gjaldtöku af heimildum sem veittar eru einkaaðilum til nýtingar auðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, t.d. fiskveiða í sjó. Hins vegar telur nefndin óraunhæft að kveðið sé á um skyldu í þessu efni* [leturbreyting höfunda] *eða settar fram nánari reglur um fjárhæð auðlindagjalds.*“

#### **4. viðauki: Svör við spurningum um umhverfisvernd**

Vísað er til kafla 4.6 í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar. Fyrst er spurningin tekin orðrétt upp með skáletri, en svar undirritaðra síðan birt inndregið.

- *Á ákvæði um umhverfisvernd að kveða á um skyldu almannavaldsins til að tryggja hagsmuni sem tengjast umhverfi eða fela í sér rétt borgaranna til heilnæms umhverfis?*
  - Á hliðstæðan hátt mætti spyrja hvort 76. gr. gildandi stjórnarskrár um aðstoð vegna sjúkleika, örorku o.s.frv. kveði á um rétt borgaranna eða skyldu almannavaldsins? Hér er e.t.v. um réttarheimspekilegt smekksatriði að ræða, en aðalatriðið hlýtur að vera efnislegt inntak ákvæða um umhverfisvernd og að þau hafi tilætluð áhrif.
- *Á slíkt ákvæði að kveða á um almannarétt, þ.e. meginreglu um rétt manna til frjálstrar farar um óbyggt land og jafnvel dvalar í skamman tíma?*
  - Já, við sjáum ekki rök fyrir öðru.
- *Á slíkt ákvæði að kveða á um rétt borgaranna til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál og þátttöku í ákvörðunum um þau?*
  - Er það ekki skylt skv. svokölluðum Árórsamningi, sem fullgiltur hefur verið fyrir Íslands hönd?
- *Á í slíku ákvæði að fjalla um sjálfbærni, vernd fjölbreytni lands og lífríkis og varúðarreglu?*
  - Já, enda sé slíkt ákvæði orðað nægilega skýrt og skorinort til að það nái markmiði sínu.