

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (umhverfisvernd, náttúruauðlindir, þjóðaratkvæðagreiðslur).

Flm.: Sigurður Ingi Jóhannsson forsætisráðherra.

1. gr.

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

a. (79. gr.)

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

Allir skulu njóta heilnæms umhverfis. Almennings er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ganga skal vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttaha. Mælt skal nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almennaréttar.

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

b. (80. gr.)

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Þær ber að nýta á sjálfbæran hátt og til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja gæðin eða veðsetja. Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar.

Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald fyrir heimildir til nýtingar náttúruauðlinda og landsréttinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign. Veiting nýtingarheimilda skal grundvallast á lögum og gætt skal jafnræðis og gagnsæis. Slíkar heimildir leiða aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallans forræðis yfir náttúruauðlindum eða landsréttindum í þjóðareign.

c. (81. gr.)

Fimmtán af hundraði kosningarbærra manna geta krafist þess að nýstaðfest lög frá Alþingi verði borin undir þjóðina í almennri, leynilegri og bindandi atkvæðagreiðslu. Kröfuna ber að leggja fyrir ráðherra innan sex vikna frá birtingu laganna og skal atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi sex vikum og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að staðfest krafa liggur

fyrir. Fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum verða ekki borin undir þjóðina samkvæmt þessari málsgrein.

Fimmtán af hundraði kosningarbærra manna geta enn fremur krafist þess að ályktun Alþingis skv. 21. gr. verði borin undir þjóðina í almenntri, leynilegri og bindandi atkvæðagreiðslu. Heimilt er með lögum, sem samþykkt eru með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða á Alþingi, að ákveða að sama gildi um ályktanir sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumörkun. Krafa þarf að berast ráðherra innan sex vikna frá samþykkt Alþingis og skal atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi sex vikum og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að staðfest krafa liggur fyrir.

Alþingi getur fellt úr gildi lög eða afturkallað ályktun áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur og fer hún þá ekki fram.

Til þess að hnekkja lögum eða ályktunum samkvæmt þessari grein þarf meiri hluti í þjóðaratkvæðagreiðslu, þó minnst fjórðungur kosningarbærra manna, að synja þeim samþykkis.

Með lögum, sem samþykkt eru með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða á Alþingi, skal mælt nánar fyrir um upphafstíma og fyrirvar undirskriftasöfnunar, form og söfnun undirskrifta, miðlun upplýsinga, framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu og lausn ágreiningsmála fyrir dómstólum.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Efnisskipan.

1. Inngangur
2. Umhverfisvernd
 - 2.1. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar
 - 2.2. Meginefni frumvarpsins
 - 2.2.1. Tillaga frumvarpsins
 - A. Náttúruvernd
 - B. Umhverfisgæði og aðgangur að náttúrunni
 - C. Réttur til upplýsinga og þátttöku í ákvarðanatöku
 - 2.2.2. Fyrri tillögur og erlendum réttur
 - 2.3. Mat á áhrifum
3. Náttúruauðlindir
 - 3.1. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar
 - 3.2. Meginefni frumvarpsins
 - 3.2.1. Tillaga frumvarpsins
 - A. Almenn ákvæði um nýtingu náttúruauðlinda
 - B. Auðlindir í þjóðareign
 - C. Veiting nýtingarleyfa
 - 3.2.2. Fyrri tillögur að auðlindaákvæði í stjórnarskrá
 - 3.3. Mat á áhrifum
 - 3.3.1. Meginforsendur auðlindanýtingar
 - 3.3.2. Bann við varanlegu framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign
 - 3.3.3. Gjaldtaka fyrir veitingu nýtingarleyfa
 - 3.3.4. Tímabinding heimilda

3.3.5. Áhrif frumvarpsins á skipulag auðlindanýtingar

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

4. Þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta

4.1. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar

4.2. Meginefni frumvarpsins

4.2.1. Tillaga frumvarpsins

4.2.2. Fyrri tillögur og erlendum réttur

4.3. Mat á áhrifum

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

1. Inngangur.

Hinn 6. nóvember 2013 skipaði forsætisráðherra stjórnarskrárnefnd þar sem sitja fulltrúar tilnefndir af þeim stjórnsmálaflokkum sem sæti eiga á Alþingi. Auk þess er formaður skipaður án tilnefningar. Nefndinni var falið að leggja til breytingar á stjórnarskránni með hliðsjón af vinnu undanfarinna ára og annarri þróun í stjórnarskrármálum á alþjóðavettvangi. Stefnt var að því að vinnu nefndarinnar lyki tímanlega svo að hægt væri að samþykka frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskránni á yfirstandandi kjörtímabili. Í því augnamiði væri unnt að áfangaskipta vinnu nefndarinnar. Í nefndinni eiga nú sæti Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, formaður, Aðalheiður Ámundadóttir, lögfræðingur, tilnefnd af Pírötum, Birgir Ármannsson, alþingismaður, tilnefndur af Sjálfstæðisflokki, Einar Hugi Bjarnason, hæstaréttarlögmaður, tilnefndur af Framsóknarflokki, Jón Kristjánsson, fyrrverandi ráðherra, tilnefndur af Framsóknarflokki, Katrín Jakobsdóttir, alþingismaður, tilnefnd af Vinstri hreyfingunni – grænu framboði, Róbert Marshall, alþingismaður, tilnefndur af Bjartri framtíð, Valgerður Bjarnadóttir, alþingismaður, tilnefnd af Samfylkingunni og Valgerður Gunnarsdóttir, alþingismaður, tilnefnd af Sjálfstæðisflokki.

Í júní 2014 skilaði nefndin áfangaskýrslu. Þar kemur fram að nefndin hyggist setja fjögur málefni í forgang, þ.e. framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta almennra kjósenda, umhverfisvernd og þjóðareign á náttúruauðlindum. Við þá forgangsöröðun var m.a. stuðst við ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór haustið 2012 og mat fulltrúanna á því hvað væri brýnt að takast á við og gerlegt að ná samstöðu um. Í hinna ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu var mikill stuðningur við ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur annars vegar og ákvæði um þjóðareign á auðlindum hins vegar. Áfangaskýrsla stjórnarskrárnefndar var birt á vef forsætisráðuneytisins og óskað eftir athugasemdum. Fjöldi athugasemda barst en flestar voru samhljóða og minntu á niðurstöður ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012. Hinn 19. febrúar 2016 kynnti nefndin drög að þremur frumvörpum, þ.e. varðandi umhverfis- og náttúruvernd, þjóðareign á náttúruauðlindum og þjóðaratkvæðagreiðslur að kröfu hluta kjósenda. Í skilabréfi nefndarinnar 1. júlí sl. kemur fram hvers vegna ekki er gerð tillaga um ákvæði um framsal valdheimilda. Þar segir enn fremur: „Frestur til athugasemda vegna frumvarpsdraganna þriggja var gefinn til 8. mars 2016 en jafnframt tóku nefndarmenn þátt í ýmsum kynningarfundum um tillögurnar. Í kjölfarið fór nefndin yfir athugasemdir sem borist höfðu og ráðgaðist við áður nefnda sérfræðinga. Nefndarmenn voru ekki á einu máli um það að hve miklu leyti athugasemdir, sem fram hefðu komið, kölluðu á breytingar á frumvarpsdrögnum [...]. Frumvarpsdrögin eru í meginatriðum þau sömu og kynnt voru opinberlega 19. febrúar síðastliðinn og ekki voru gerðar á þeim aðrar breytingar í kjölfar samráðs en þær sem allir nefndarmenn gátu fallist á.“ Í bókunum sem fylgdu skilabréfinu komu fram sérstök sjónarmið sem nefndarmenn vildu halda til haga.

Frumvarp það sem nú er lagt fram er efnislega samhljóða tillögum stjórnarskrárnefndar. Það er lagt fram á grundvelli 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnarskrárnefnd hafði gengið út frá því að ákvæði um stundarsakir yrði nýtt en þar er veitt tímabundin heimild til að breyta stjórnarskránni með öðrum hætti en hinum hefðbundna. Ákvæðið var hugsað þannig að gera ætti stjórnarskrárbreytingar mögulegar á miðju kjörtímabili, óháð þingskosningum, sem á augljóslega ekki við lengur. Það er því nærtækt nú þegar líður að lokum kjörtímabils að fara hefðbundnu leiðina. Fyrir vikið er talið rétt að sameina frumvörpin þrjú í eitt enda voru rökin fyrir því að hafa frumvörpin þrjú ekki síst þau að gefa kjósendum í þjóðaratkvæðagreiðslu aukið val. Með því að grundvöllurinn er 1. mgr. 79. gr. er ekki gert ráð fyrir að tillögurnar verði bornar sérstaklega undir þjóðaratkvæði heldur fari eftir hinum hefðbundna farvegi stjórnarskrárbreytinga. Þjóðin hefur þá óbeina aðkomu að málum með því að áður en tillögur eru samþykktar endanlega fara fram þingskosningar og nýkjörið Alþingi þarf að staðfesta breytingarnar.

Í frumvarpinu er lagt til að við stjórnarskrána verði bætt ákvæði um umhverfi og náttúru. Þar verði mælt fyrir um náttúruvernd, rétt allra til heilnæms umhverfis, almannarétt og upplýsinga- og þátttökurétt. Þá er lagt til að bætt verði við ákvæði um auðlindir náttúru Íslands. Sett er fram almennt ákvæði um að auðlindir náttúru Íslands tilheyrir íslensku þjóðinni og jafnframt kveðið á um meginforsendur auðlindanýtingar; þá er mælt fyrir um þjóðareign á náttúruauðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti og loks sett skilyrði fyrir veitingu heimilda til nýtingar auðlinda og landsréttinda í eigu ríkisins og í þjóðareign og kveðið á um skyldu ríkisins til þess að taka að jafnaði eðlilegt gjald fyrir. Í frumvarpinu er auk þess lagt til að bætt verði við ákvæði um að 15% kosningarbærra manna geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög frá Alþingi sem hlotið hafa staðfestingu forseta Íslands. Til að hnekkja lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi meiri hluti að greiða atkvæði gegn lögnum, sem jafnframt sé að minnsta kosti 25% kosningarbærra manna. Enn fremur er mælt fyrir um að sama hlutfall kosningarbærra manna geti skotið þjóðréttarsamningum, sem kalla á afgreiðslu Alþingis, til þjóðaratkvæðis og eigi þar sami synjunarþröskuldur við. Þá er lagt til að löggjafanum sé heimilað að ákveða að fleiri þingsályktanir falli í þennan flokk ákvarðana sem hægt verði að vísa til þjóðarinnar, þ.e. þær ályktanir sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumörkun.

Frumvarpinu fylgja sem fylgiskjal frumdrög að mögulegum breytingum á lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna sem unnin voru á vegum stjórnarskrárnefndar. Þau sýna hvernig mætti útfæra lagabreytingar ef ákvæði frumvarpsins um þjóðaratkvæðagreiðslur að kröfu hluta kjósenda yrði samþykkt.

2. Umhverfisvernd.

2.1. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar.

Ákvæði um umhverfi og náttúruvernd hafa verið tekin upp í stjórnarskrám margra ríkja undanfarin ár og áratugi. Þessi þróun endurspeglar aukið vægi umhverfis- og náttúruverndarmála og viðurkenningu á mikilvægi löggjafar á þessu sviði. Umhverfisákvæðin eru fjölbreytt en algengt er að þau byggist á þeirri sýn að heilnæmt umhverfi sé mikilvæg forsenda lífsgæða og af þeim sökum samofið mannréttindum. Því verði að vernda umhverfið fyrir núlifandi og komandi kynslóðir og tryggja rétt almennings til upplýsinga og þátttöku við töku ákvarðana sem hafa áhrif á það.

Á undanförunum áratugum hafa orðið miklar breytingar á viðhorfum manna til náttúru- og umhverfisverndar. Ástæður þessa eru ýmsar en m.a. gera menn sér sífellt betur grein fyrir því að náttúran er margslungið kerfi sem viðheldur lífi og tryggir þróun þess. Af þeim sökum er

æ ríkari áhersla lögð á heildarhugsun og virðingu fyrir því flókna samspili sem á sér stað í vistkerfum jarðarinnar. Í samræmi við þetta hafa viðhorf um eigið gildi náttúrunnar fengið aukið vægi og birtast nú m.a. í nýlegum alþjóðsamningum á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Sem dæmi má nefna að í inngangsorðum samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni frá 1992, sem Ísland er aðili að, er vísað til gildis líffræðilegrar fjölbreytni í sjálfu sér en einnig til fjölbætts gildis hennar að öðru leyti, m.a. samfélagslegs, efnahagslegs og menningarlegs gildis.

Frumvarpið sækir ekki beina fyrirmynd í stjórnarskrár annarra ríkja. Ákvæði um umhverfismál í stjórnarskrám eru fjölbreytt en algengt er að þar sé fjallað um grunnsjónarmið náttúruverndar, rétt almennings til heilnæms umhverfis og til aðgengis að upplýsingum og þátttöku í ákvörðunum er varða umhverfi þeirra. Þá eru einnig dæmi um að réttur almennings til aðgengis að náttúrunni sé tryggður.

Eins og nánar verður fjallað um síðar hafa framangreind viðhorf um gæði umhverfis og náttúruvernd komið skýrt fram hér á landi í stjórnarskrárvinnu síðustu ára og tímabært að sérstöku ákvæði um umhverfi og náttúruvernd verði bætt við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands. Frumvarpinu er ætlað að tryggja að ákveðin grunnildir er lúta að gæðum umhverfis og náttúruvernd endurspeglar í lögum og réttarframkvæmd.

Eins og fram kemur í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar eru helstu valkostir til að ná fyrrnefndum markmiðum eftirfarandi:

1. *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?*

Tillagan í frumvarpinu felur í raun í sér að hvort tveggja er gert.

2. *Á slíkt ákvæði að kveða á um almannarétt, þ.e. meginreglu um rétt manna til frjálstrar farar um óbyggt land og jafnvel dvalar um skamman tíma?*

Í frumvarpinu er að finna slíkt ákvæði en jafnframt áréttað að ganga skuli vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttshafa.

3. *Á slíkt ákvæði að kveða á um rétt borgaranna til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál og þátttöku í ákvörðunum um þau?*

Frumvarpið felur þetta í sér.

4. *Á í slíku ákvæði að fjalla um sjálfbærni, vernd fjölbreytni lands og lífríkis og varúðarreglu?*

Því er svarað játandi í frumvarpinu.

2.2. Meginefni frumvarpsins.

2.2.1. Tillaga frumvarpsins.

Frumvarpsgreinin, þ.e. a-liður 1. gr. (verður 79. gr.), fjallar annars vegar um íslenska náttúru og vernd hennar; gildi, ábyrgð og megin sjónarmið og inntak náttúruverndar, sbr. 1. mgr. Hins vegar lýtur hún að gæðum og réttindum sem almenningur skal njóta. Í 2. mgr. er kveðið á um að allir skuli njóta heilnæms umhverfis og almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar. Í 3. mgr. er síðan fjallað um upplýsingarétt almennings og rétt til þess að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.

A. Náttúruvernd.

Efnisatriðum 1. mgr. a-liðar 1. gr. (verður 79. gr.) má skipa í þrjá flokka. Í fyrsta lagi er því lýst yfir í 1. másl. að náttúra Íslands sé undirstaða lífs í landinu. Með þessum orðum er lögð áhersla á mikilvægi náttúrunnar sem undirstöðu lífríkis, mannlífs og efnahagslífs á Íslandi og forsendu byggðar hér á landi. Í þessu felst einnig að náttúran sem slík hafi eigið gildi

jafnframt því að hafa m.a. efnahagslegt og samfélagslegt gildi fyrir núlifandi og komandi kynslóðir. Áherslu á eigið gildi náttúrunnar hefur mátt greina í íslenskri náttúruverndarlöggjöf allt frá gildistöku laga um náttúruvernd, nr. 47/1971. Þar kom fram í 2. mgr. 1. gr. að lögín ættu að tryggja eftir fönnum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum. Sambærilegt ákvæði er í 1. mgr. 1. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Í öðru lagi er í 2. málsl. 1. mgr. sett fram almenn aðgæslu- og ábyrgðarregla. Með henni er áréttuð sameiginleg ábyrgð allra á umhverfis- og náttúruvernd. Almenna ábyrgðin hvílir því ekki eingöngu á stjórnvöldum heldur einnig á einstaklingum og lögaðilum. Það er svo hlutverk löggjafans að útfæra í almennum lögum hvaða skyldur verða lagðar á einstaka aðila á grundvelli ákvæðisins. Alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist kunna að hafa áhrif á þær reglur sem rétt er að setja í þessu sambandi. Dæmi um gildandi löggjöf þar sem mælt er fyrir um tiltekna skyldur og ábyrgð lögaðila eru lög um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012. Lögunum er ætlað að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og innleiða í íslenskan rétt tilskipun 2004/35/EB frá 21. apríl 2004 um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess. Samkvæmt lögunum ber rekstrar- aðila sem veldur umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni að gera ákveðnar ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón og bæta úr tjóni, sem orðið hefur, og greiða kostnað af þeim ráðstöfunum.

Í þriðja lagi er megin sjónarmiðum og inntaki umhverfis- og náttúruverndar lýst í 2. og 3. málsl. Í 2. málsl. er mælt fyrir um að umhverfis- og náttúruvernd skuli grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Tilvísun til varúðarsjónarmiða felur í sér það almenna viðmið að áður en ákvarðanir eru teknar, þar á meðal um nýtingu auðlinda, sem hætta er á að hafi veruleg áhrif á umhverfið skuli afla bestu fánlegu upplýsinga um áhrifin og sé vafi fyrir hendi skuli umhverfið og náttúran njóta hans. Þá felur tilvísunin einnig í sér að leitast skuli við að koma í veg fyrir veruleg neikvæð áhrif á umhverfi. Rökin fyrir því að leggja þetta almenna viðmið til grundvallar eru þau að ósjaldan skortir upplýsingar um það hvort tiltekna athafnir, eða eftir atvikum athafnaleysi, muni hafa í för með sér óæskilegar afleiðingar. Þrátt fyrir óvissu um þetta ber samt sem áður að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana, varúðarráðstafana, jafnvel þótt ekki sé mögulegt að sýna fram á með óbyggjandi hætti orsakatengslin á milli tiltekinnar athafna og áhrifa þeirra. Varúðarsjónarmið fela ekki í sér algildan mælikvarða sem beitt verður um öll tilvik. Með ákvæðinu er því beint til löggjafans og eftir atvikum stjórnvalda að útfæra nánar hvað felist í þessum almennu viðmiðum í hverju tilviki fyrir sig, svo sem hvaða upplýsinga skuli afla, hvernig meta skuli óvissu og til hvaða ráðstafana skuli grípa til að koma í veg fyrir veruleg neikvæð umhverfisáhrif.

Sjálfbær þróun vísar til ákveðinnar hugmyndafræði og felur í sér yfirmarkmið sem endurspeglast í öðrum ákvæðum greinarinnar. Hugtakið sjálfbær þróun var skilgreint í Brundtlandskýrslunni frá 1987 sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Áhersla á sjálfbæra þróun í alþjóðlegu samhengi hefur m.a. birst í nokkrum meginreglum sem hlutu alþjóðlega viðurkenningu á ráðstefnunni í Ríó de Janeiro 1992. Þær hafa þróast og mótast og hlotið samþykki verulegs hluta alþjóðasamfélagsins eins og m.a. kom fram á heimsráðstefnunni um sjálfbæra þróun í Ríó de Janeiro 2012. Í hugmyndafræðinni um sjálfbæra þróun felst í almennum dráttum að umhverfis- og náttúruvernd og ákvarðanir um að hagnýta náttúruauðlindir eigi að byggjast á langtímasjónarmiðum þar sem tekið er mið af hagsmunum bæði núlifandi og komandi kynslóða. Í þessu felst m.a. að ekki skuli gengið óhóflega á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda. Þá beri að nýta endurnýjanlegar auðlindir á þann hátt að þær nái að endur-

nýja sig og stuðla að því að viðhalda getu náttúrunnar til að þróast á eigin forsendum. Sjálfbær þróun miðar því bæði að jafnræði innan hvernar kynslóðar og einnig að jafnræði kynslóða til að njóta gæða náttúrunnar í víðum skilningi. Í hugmyndafræðinni felst einnig að meta þarf og vega heildstætt efnahagslega, félagslega og umhverfislega hagsmuni. Hana þarf að útfæra og samþætta í löggjöf og ákvarðanatöku sem snertir umhverfi og náttúru, þar á meðal í löggjöf á sviði auðlindanýtingar í þeim víðtæka skilningi sem lagður er til grundvallar í tillögu frumvarpsins um náttúruauðlindir. Tilvísun greinarinnar til sjálfbærrar þróunar felur þannig í sér að auðlindanýting skuli vera sjálfbær í þeim skilningi sem hér er lýst. Í gildandi lögum, sbr. lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, skipulagslög, nr. 123/2010, og lög nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, er víða vísað til sjálfbærrar þróunar en misjafnt er hvort nánar sé útfært hvað í því hugtaki felst.

Gera má ráð fyrir að tilvísun til sjálfbærrar þróunar í 2. másl. 1. mgr. hafi fyrst og fremst áhrif við almenna stefnumörkun stjórnvalda, við lagasetningu og túlkun laga. Eins og áður segir er um yfirmarkmið að ræða sem endurspeglast í öðrum ákvæðum greinarinnar og vísar beint eða óbeint til grunnreglna sem tengjast sjálfbærni, svo sem ábyrgðar- og aðgæslureglunnar, varúðarreglunnar, upplýsingaréttar almennings og réttar til þess að taka þátt í undirbúningi ákvarðana.

Inntaki náttúruverndar er lýst í 3. másl. 1. mgr. á þann hátt að stuðla skuli að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og að vöxtur lífríkisins og viðgangur sé tryggður. Með fjölbreytni náttúrunnar er vísað til líffræðilegrar og jarðfræðilegrar fjölbreytni sem og fjölbreytni landslags. Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, byggja m.a. á þessum grunni. Líffræðileg fjölbreytni er undirstaða heilnæms umhverfis og forsenda fyrir vexti og viðgangi lífríkisins á eigin forsendum. Áhersla á verndun líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra nýtingu einstakra þátta hennar birtist í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og er samningurinn um líffræðilega fjölbreytni nærtækasta dæmið þar um.

Fjölbreytni náttúrunnar vísar til hagsmuna sem eru almenns eðlis og tengjast því yfirleitt ekki einstaklingsbundnum hagsmunum með beinum hætti. Viðurkennt hefur verið af Hæstarétti Íslands að ríkir almannahagsmunir tengist verndun náttúruauðlinda sem réttlæti takmarkanir á stjórnarskrárvörðum réttindum einstaklinga, sbr. t.d. dóm í máli Björgunar gegn íslenska ríkinu frá 27. september 2007 (mál nr. 182/2007) og dóm í svonefndu Vatneyrarmáli frá 6. apríl 2000 (mál nr. 12/2000). Þá hefur Mannréttindadómstóll Evrópu viðurkennt í fjölmörgum dómum að aðgerðir stjórnvalda til að vernda umhverfið réttlæti skerðingu á réttindum sem varin eru af mannréttindasáttmála Evrópu (sjá t.d. Pine Valley Developments Ltd. o.fl. gegn Írlandi, 29. nóvember 1991). Með því að vísa sérstaklega til náttúruverndar og skilgreina nánar ákveðin viðmið í þeim efnum kann náttúruvernd að fá aukið vægi í slíku hagsmunamati.

B. Umhverfisgæði og aðgangur að náttúrunni.

Í 2. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins (79. gr.) eru þrjú efnisatriði. Í fyrsta lagi er því lýst í 1. másl. að allir skuli njóta heilnæms umhverfis. Hugtakið umhverfi verður ekki skilgreint með einhlítum hætti. Það nær almennt bæði til náttúrulegra þátta, svo sem andrúmslofts, loftþjúps, vatns, jarðvegs og líffræðilegra þátta, og samspils þeirra, svo og til umhverfis sem mótað er af athöfnum mannsins. Enda þótt ákvæðið feli fyrst og fremst í sér almenna stefnumörkun vísar það einnig til ákveðinna grunnréttinda einstaklinga. Í því sambandi er haft í huga að heilnæmt umhverfi er nauðsynleg forsenda þess að einstaklingar geti lifað mannsæmandi lífi og tengist náíð grundvallarréttindum einstaklinga sem varin eru m.a. af 2. og 8. gr. mannréttindasáttmálans. Af dómum Mannréttindadómstólsins má ráða að veruleg skerðing

á umhverfisgæðum, svo sem vegna vatnsmengunar, hávaða eða loftmengunar, sem bitnar sérstaklega á heimili, fjölskyldu eða einkalífi, geti falið í sér brot á 8. gr. mannréttinda-sáttmálans um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. (Sjá t.d. Lopez Ostra gegn Spáni, 9. desember 1994, Fadeyeva gegn Rússlandi, 9. júní 2005, Dzemyuk gegn Úkraínu, 4. september 2014, og Udovicic gegn Króatíu, 24. apríl 2014.)

Ákvæðinu um heilnæmi umhverfis er ekki ætlað að veita ríkari vernd en leiða má af grunnreglunni um réttinn til lífs og 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, eins og þær verðar skýrðar með hliðsjón af alþjóðaskuldbindingum. Margvíslegar reglur hafa verið settar í íslenskum rétti sem er ætlað að tryggja heilnæmt umhverfi. Má í því sambandi nefna lög á sviði mengunarvarna, sbr. t.d. lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og reglur settar samkvæmt þeim, og lög nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, og reglur settar samkvæmt þeim. Þá má einnig nefna löggjöf og reglur um vatnsvernd og skipulagsmál. Reglurnar eru almennt ítarlegar og setja skýr viðmið um heilnæmi umhverfis. Má því gera ráð fyrir að réttarágreiningur sem varðar heilnæmi umhverfis verði jafnan leystur á grundvelli almennra laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Á ákvæðið reynir þá helst við túlkun laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þó gæti reynt á það fyrir dómstólum hvort löggjöf eða stjórnvaldsákvæðanir brjóti gegn þeirri vernd sem ákvæðinu er ætlað að veita.

Í 2. másl. 2. mgr. er í öðru lagi sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Hér er vísað til réttinda sem nefnd hafa verið almannaréttur. Almenna skilgreiningu á hugtakinu almannaréttur er ekki að finna í íslenskum lögum. Í megindráttum felur almannaréttur í sér rétt til að fara um landið, dvelja þar og njóta ákveðinna gæða, án þess þó að skapa landeigendum ótilhlýðilegan бага. Rétturinn á sér rætur allt aftur til fornlaganna í Grágás og Jónsbók og var ólögfestur réttur allt fram að setningu fyrstu almennu náttúruverndarlaganna nr. 48/1956. Ákvæði um almannarétt hafa verið í náttúruverndarlögum síðan. Ákvæði um almannarétt eru einnig í vatnalögum, nr. 15/1923. Með frumvarpi þessu er lagt til að almannarétturinn verði stjórnarskrárvarinn.

Í ákvæðinu er horft til almannaréttarins sem hluta félagslegrar náttúruverndar, þ.e. að allir eigi að geta notið náttúru landsins. Í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, er að finna allítarleg ákvæði um þetta efni. Þar er sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Réttinum fylgir sú skylda að ganga vel um náttúruna og gæta ýtrustu varúðar þannig að náttúran spillist ekki og sýna landeiganda og öðrum rétt höfum fulla tillitssemi og virða hagsmuni þeirra. Í lögnum er einnig að finna ákvæði sem takmarka almannaréttinn eða hafa að geyma heimildir til að takmarka hann, ýmist vegna hagsmuna landeigenda eða vegna náttúruverndar.

Framangreind réttindi sem eru hluti af almannarétti hafa í íslenskum lögum verið sett fram sem réttindi einstaklinga og ná til alls þorra manna, þ.e. almennings. Rétturinn er ekki takmarkaður við Íslendinga og ekki er gerður grundvallarmunur í gildandi lögum á rétti einstaklinga til að fara um landið eftir því hvort þeir ferðast í hópferðum sem skipulagðar eru í atvinnuskyni eða á eigin vegum, sjá nú 17. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Í bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 60/2013, sbr. lög nr. 109/2015, er lagt fyrir ráðherra að semja frumvarp til laga um stýringu á ferðaþjónustu með hliðsjón af reglum um almannarétt.

Ákvæði 2. másl. 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar felur í sér viðurkenningu á ákveðnum réttindum eins og þau eru skilgreind í lögum á hverjum tíma og skýra yfirlýsingu um að þau skuli áfram njóta verndar að lögum. Í 3. másl. 2. mgr. er tekið fram að nýting réttindanna sé háð tilteknum skilyrðum. Þau lúta annars vegar að góðri umgengni um náttúruna og hins vegar að því að virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Með orðinu réttihafar er vísað til þeirra sem eiga réttindi á viðkomandi svæði án þess að vera landeigendur. Það geta

til dæmis verið ábúendur jarðar sem ekki eru jafnframt eigendur hennar en einnig þeir sem eiga óbein eignarréttindi, t.d. veiðirétt eða annars konar nýtingarrétt. Ekki er gert ráð fyrir því að stjórnskipuleg viðurkenning á almannaréttinum hafi áhrif á þá vernd sem eignarréttindi eða aðrir hagsmunir, svo sem friðhelgi einkalífs, njóta nú samkvæmt stjórnarskránni. Kjósi löggjafinn að rýmka almannaréttinn frá því sem nú er yrði sú breyting að rúmast innan þess svigrúms sem stjórnarskrárvernd framangreindra réttinda markar. Að því er varðar samspil almannaréttar og eignarréttar yrði rýmkingin því almennt að rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur til almennra takmarkana eignarréttar.

Í þriðja lagi, sbr. 4. málsl. 2. mgr., er áreittað að í lögum skuli mæla nánar fyrir um inntak og afmörkun almannaréttarins. Eins og vikið hefur verið að er nú þegar að finna ákvæði í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem varða farar- og dvalarrétt einstaklinga um lönd annarra. Löggjafanum er því falið að útfæra inntak og mörk almannaréttarins með hliðsjón af almannahagsmunum og þeim hagsmunum einkaaðila sem njóta verndar að íslenskri stjórnskipan. Þessir hagsmunir geta verið af ólíkum toga og er það í höndum löggjafans að meta hvort og þá að hvaða marki þeir kalla á takmörkun almannaréttarins. Þannig yrði það t.d. löggjafans að meta hvort þörf sé á að setja sérstök fyrirmæli í lög um skipulag, stýringu og sérstakar verndaraðgerðir vegna aukins álags á náttúruna sem hlýst af miklum fjölda ferðamanna.

C. Réttur til upplýsinga og þátttöku í ákvarðanatöku.

Í 3. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins (79. gr.) er fjallað um rétt almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana. Þessi réttur byggist á því viðhorfi að umhverfisgæði og náttúruvernd tengist á ákveðinn hátt mannréttindum og hafi jafnframt þýðingu þegar kemur að ábyrgðinni á umhverfis- og náttúruvernd. Túlkun Mannréttindadómstólsins á ákvæðum mannréttinasáttmálans, einkum 8. gr., undirstrikar jafnframt mikilvægi þessa upplýsinga- og þátttökuréttar (sjá m.a. Guerra o.fl. gegn Ítalíu, 19. febrúar 1998, og Tätar gegn Rúmeníu, 27. janúar 2009). Í 3. mgr. er á því byggt að upplýsinga- og þátttökuréttindi verði tryggð með lögum og að þar verði mælt fyrir um efnislegt inntak réttarins og vernd hans. Gerðar hafa verið breytingar á íslenskum lögum á undanförunum árum, einkum vegna skuldbindinga samkvæmt Árósasamningnum (samningi Sameinuðu þjóðanna um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, 25. júní 1998) sem fullgiltur var hér á landi 2011, og reglum Evrópska efnahagssvæðisins um upplýsinga- og þátttökuréttindi. Þegar er því mælt fyrir um þau réttindi sem 3. mgr. kveður á um í íslenskum lögum. Nefna má sem dæmi lög um upplýsingarétt um umhverfismál, nr. 23/2006, og lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011. Í þeim fyrrnefndu kemur fram að upplýsingarétturinn nær m.a. til upplýsinga um ástand afmarkaðra þátta umhverfisins, svo sem andrúmslofts og lofthjúps, vatns, jarðvegs, lands, landslags og náttúruminja, þ.m.t. votlendis og strand- og hafsvæða, líffræðilegrar fjölbreytni og þátta hennar, þ.m.t. erfðabreyttra lífvera, og samspils þessara þátta, og einnig til þátta á borð við efni, orku, hávaða, geislun og úrgang, þ.m.t. geislavirkan úrgang og losun hvers kyns efna og þátta út í umhverfið sem hefur áhrif á eða líklegt er að hafi áhrif á fyrrnefnda þætti umhverfisins, sjá til hliðsjónar 3. gr. þeirra laga. Í þeim síðarnefndu er m.a. að finna almennar reglur um málsmeðferð og kærvaðild og sérstakar kærueimildir til handa umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtökum sem uppfylla ákveðin skilyrði. Þá má nefna löggjöf sem gerir ráð fyrir að framkvæmdir séu kynntar almenningi fyrir fram og gefinn kostur á að gera athugasemdir, sbr. skipulagslög, mannvirkjalög og lög um umhverfismat áætlana.

2.2.2. Fyrri tillögur og erlendum réttur.

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

„Vernda skal náttúru landsins og auðlindir þess svo ekki spillist líf eða land að nauðsynjalausu. Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar nýtingar landsins til útivistar. Nánar skal fjallað um rétt þennan í lögum.“

Í skýrslu stjórnlaganefndar frá 2011 voru settar fram hugmyndir að grein um umhverfi í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar:

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

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

Í umfjöllun stjórnlaganefndar (bls. 80–81 í 1. bindi skýrslu stjórnlaganefndar, 2011) kom fram að mælt væri fyrir um réttindi sem séu fyrst og fremst hópréttindi. Þá væri um að ræða pólitíska markmiðssetningu sem máli skipti við skýringu laga. Af skýringum við 1. málsl. 1. mgr. þeirrar greinar í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar sem nefndin lagði til má ráða að ráðgert var að nánar yrði mælt fyrir um það í lögum hvernig unnið skyldi að markmiðunum sem þar komu fram. Þá var tekið fram að í ákvæðinu væru ekki sjálfstæðar efnisreglur en það hefði væntanlega þýðingu við mat dómstóla á því hvort stjórnvaldsákvæðanir eða löggjöf færi bersýnilega gegn þessum grundvallarmarkmiðum eins og þau yrðu skýrð í ljósi alþjóðaskuldbindinga.

Í frumvarpi stjórnlagaráðs frá 2011 var fjallað um náttúruvernd og umhverfi. Í almennum aðfaraorðum frumvarpsins sagði m.a. í 1. mgr.:

„... saman berum við ábyrgð á arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu.“

Þar sagði jafnframt í 3. mgr.:

„Stjórnvöld skulu vinna að velferð íbúa landsins, efla menningu þeirra og virða margbreytileika mannlífs, lands og lífríkis.“

Sérstaklega var fjallað um umhverfi og náttúruvernd í mannréttindakafla frumvarpsins, sbr. 33. og 35. gr. þess. Fyrirsögn 33. gr. var „Náttúra Íslands og umhverfi“. Þar sagði:

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

Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengdu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruvinjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir fongum.

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

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

Fyrirsögn 35. gr. frumvarpsins var „Upplýsingar um umhverfi og málsaðild“. Þar sagði:

„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.“

Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, eins og það var afgreitt til 2. umræðu á Alþingi af meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar (141. þing, 415. mál) voru aðfaraorð frumvarps stjórnlagaráðs óbreytt. Nokkrar breytingar höfðu hins vegar verið gerðar á 33. og 35. gr. frumvarps stjórnlagaráðs, sbr. 34. og 36. gr. frumvarps stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar. Fyrirsögn 34. gr. frumvarpsins var „Náttúra Íslands og nýting náttúrugæða“. Þar sagði:

„Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda. Í því felst að fjölbreytni lands og lífríkis sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum. Með lögum skal tryggja að allir hafi aðgang að óspilltri náttúru.

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

Í 36. gr. var fjallað um upplýsingar um umhverfi og meginreglur umhverfisréttar. Þar sagði:

„Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.

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

Í 17. gr. var ákvæði um upplýsinga- og þátttökurétt. Þar sagði m.a.:

„Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.“

Frumvarpið náði ekki fram að ganga.

Kjarni þeirra tillagna sem hér hefur verið gerð grein fyrir er í aðalatriðum fjórþættur. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að kveðið sé á um mikilvægi náttúrunnar og vernd hennar og í öðru lagi um heimild almennings til að fara um landið til að njóta náttúrunnar. Í þriðja lagi að mælt sé fyrir um rétt allra til heilnæms umhverfis og í fjórða lagi um rétt til upplýsinga um ástand umhverfis og þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem það varðar. Í þeirri tillögu sem hér liggur fyrir er byggt á þessum kjarna.

Hvað erlendan rétt varðar má sem dæmi nefna að ákvæði um umhverfi er nú að finna í stjórnarskrám Noregs, Svíþjóðar og Finnlands.

Í 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir:

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

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

Stjórnvöld skulu gefa út nánari fyrirmæli um framkvæmd þessara meginreglna.“

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

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

Í 15. gr. 2. kafla Regeringsformen er fjallað um vernd eignarréttar. Í 4. mgr. greinarinnar kemur fram að eignarrétturinn takmarkist af rétti almennings til aðgangs að náttúrunni. Í ákvæðinu segir:

„Allir skulu hafa aðgang (s. tillgång) að náttúrunni í samræmi við almannarétt óháð því sem fram kemur að framan.“

Í 20. gr. finnsku stjórnarskrárinnar er ákvæði sem hefur fyrirsögnina „Ábyrgð á umhverfinu“. Þar segir:

„Náttúran og fjölbreytni lífríkisins, umhverfið og þjóðararfurinn er á ábyrgð allra.

Stjórnvöld skulu keppa að því að tryggja öllum rétt til heilnæms umhverfis og möguleikann á að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða þeirra eigið lífræna umhverfi.“

2.3. Mat á áhrifum.

Frumvarpsákvæðið felur í sér mikilvæga markmiðssetningu fyrir löggjafann og stjórnvöld. Ákvæðinu er þannig ætlað að hafa vægi við lagasetningu og skýringu laga. Þá getur ákvæðið haft áhrif á þýðingu sjónarmiða sem vegast á, t.d. þegar stjórnvöldum er falið vald til að taka matskenndar ákvarðanir. Ákvæðið veitir löggjafanum svigrúm til útfærslu þeirra efnisatriða sem mælt er fyrir um og val á leiðum í þeim efnum. Dómstólar eiga engu síður mat um það hvort löggjöf eða stjórnvaldsákvarðanir fari gegn þeim grundvallarmarkmiðum sem ákvæðið byggist á.

3. Náttúruauðlindir.

3.1. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar.

Hugmyndir um sérstakt auðlindaákvæði í stjórnarskrá eiga sér langa forsögu. Fyrstu hugmyndir í þessu efni komu fram árið 1962 en segja má að málið hafi verið á dagskrá allt frá því að stjórnarskrárnefnd undir formennsku dr. Gunnars Thoroddsen gerði tillögu að slíku ákvæði í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga á árinu 1983. Orsakir þess liggja í einstöku umfangi auðlinda á Íslandi og efnahagslegu mikilvægi þeirra. Flestar grunnstoðir íslenskra útflutningsatvinnuvega byggjast á þessum auðlindum; í sjávarútvegi, orkufrekum iðnaði og á síðustu árum í ferðaþjónustu. Fyrirkomulag auðlindanýtingar skiptir því miklu máli fyrir

framtíð efnahagsþróunar á Íslandi og miklir hagsmunir eru í húfi, enda hafa mjög skiptar skoðanir verið um stjórn auðlindamála og meðferð auðlinda í eigu og forsjá ríkisins. Í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012 lýstu 74% þátttakenda, miðað við gild atkvæði (83% ef ekki er tekið tillit til auðra og ógildra svara, sjá nánar Hagtíðindi 2013:1), sig fylgjandi því að náttúruauðlindir sem ekki væru í einkaeigu yrðu lýstar þjóðareign.

Víða í stjórnarskrám er að finna ákvæði um náttúruauðlindir. Það er þó algengara í þróunarríkjum heldur en á Vesturlöndum. Hvað varðar stjórnarskrár nágrannaríkja má helst vísa til 1. mgr. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar þar sem segir að nýta eigi náttúruauðlindir út frá langtíma- og heildarhagsmunum þannig að ekki sé gengið á rétt komandi kynslóða.

Almennt er stjórn auðlindanýtingar vandmeðfarin. Fjölmörg dæmi eru um neikvæðar afleiðingar ófullnægjandi auðlindastjórnar. Nægir í því samhengi að vísa til þeirrar óstjórnar sem til skamms tíma einkenndi nýtingu fiskstofna, með tilheyrandi tapi fyrir samfélög heimsins (sjá t.d. skýrslu Alþjóðabankans og FAO, „The Sunken Billions“, frá 2009). Ísland var í þessu samhengi engin undantekning. Mikilvægt er að ríki axli þá ábyrgð að tryggja nauðsynlega stjórn á nýtingu auðlinda til að koma í veg fyrir neikvæðar afleiðingar ófullnægjandi auðlindastjórnar.

Ekki eru allir á eitt sáttir um hvað teljist góð auðlindastjórn. Frá sjónarhóli samfélagsins skiptir máli að langtímahagsmunir samfélagsins og skammtímahagsmunir þeirra sem nýta auðlindirnar fari saman. Koma þarf í veg fyrir ofnýtingu og taka verður tillit til ólíkra hagsmuna þannig að meiri hagsmunum sé ekki fórnað fyrir minni í nýtingu auðlinda sem gegna fjölbættu hlutverki eða nýta má með ólíkum hætti. Einnig þarf að taka tillit til hagsmuna komandi kynslóða og tryggja sjálfbæra nýtingu auðlindanna. Það tengist bæði því hvernig auðlindir eru nýttar í dag en einnig virkum yferráðum yfir þeim til lengri tíma.

Jafnframt þarf að taka afstöðu til hlutdeildar eiganda auðlindanna í þeim arði sem góð auðlindastjórn skapar. Þar koma við sögu eigendahagsmunir samfélagsins gagnvart þeim auðlindum sem ríkið fer með forræði yfir, jafnræði milli nýtingar ólíkra auðlinda sem og almenn sjónarmið um hagkvæmasta fyrirkomulag fjármögnunar á sameiginlegum verkefnum samfélagsins (sjá t.d. umfjöllun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um skattlagningu auðlindaarðs (www.imf.org)).

Við undirbúning frumvarpsins hefur verið lagt til grundvallar að markmið auðlindaákvæðis yrði að setja löggjafanum skýr mörk varðandi nýtingu og ráðstöfun á náttúruauðlindum og réttindum til þeirra. Lögð skyldi áhersla á að sjálfbær nýting yrði lögð til grundvallar, að gjaldtaka yrði meginreglan, að sala eða varanlegt framsal náttúruauðlinda yrði óheimil og að nýtingarheimildir gætu ekki leitt til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir þeim.

Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar eru tilgreindir eftirfarandi valkostir við útfærslu ákvæðis um auðlindir:

1. *Hvernig á að afmarka hugtakið þjóðareign? Á að miða það við eignarrétt ríkisins eða vísa til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar, án þess að með því sé átt við eignarrétt í lagalegum skilningi?*

Í frumvarpinu er lagt til að þjóðareignarhugtakið sé notað í lagalegri merkingu varðandi tilteknar sameiginlegar auðlindir. Jafnframt sé kveðið á um að auðlindir almennt í náttúru Íslands tilheyri þjóðinni sem er þá fremur stefnuyfirlýsing án ákveðins lagalegs inntaks.

2. *Á ákvæði um auðlindir að ná til allra auðlinda eða einungis þeirra sem ekki eru í einkaeigu?*

Í frumvarpinu eru ákvæði sem ná til allra auðlinda og segir þar að þær beri að nýta á sjálfbæran hátt og til hagsbóta landsmönnum öllum. Meginefni ákvæðisins lýtur hins vegar að sameiginlegum auðlindum.

3. *Á í stjórnarskrá að veita löggjafanum ríkara svigrúm til breytinga á auðlindastýringu, þannig að úthlutunarheimildir kunni að verða skertar?*

Í frumvarpinu er gengið eins langt og talið er unnt við 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 hins vegar ekki sjálfkrafa til breytinga á gildandi nýtingarheimildum enda verður það verkefni löggjafans og stjórnvalda að úthluta þeim og endurnýja innan ramma nýs ákvæðis.

3.2. Meginefni frumvarpsins.

3.2.1. Tillaga frumvarpsins.

A. Almenn ákvæði um nýtingu náttúruauðlinda.

Í 1. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins (80. gr.) er fjallað almennt um auðlindir náttúru Íslands. Samkvæmt ákvæðinu tilheyra auðlindirnar íslensku þjóðinni en orðalagið vísar ekki til eignarréttar heldur þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna. Þær geta eftir sem áður verið háðar eignarrétti og þá ýmist verið í eigu einkaaðila, ríkisins eða sveitarfélaga eða verið þjóðareign, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Í ákvæðinu eru sett fram tvö meginsjónarmið sem liggja eiga til grundvallar allri auðlindanýtingu. Annars vegar skal nýtingin vera sjálfbær. Krafan um að nýting náttúruauðlinda sé sjálfbær er þáttur í vernd náttúrunnar og í samræmi við grundvallarsjónarmið umhverfis- og náttúruverndar, sbr. ákvæði frumvarpsins um umhverfisvernd. Hugtakið sjálfbær þróun var skilgreint í Brundtland-skýrslunni frá 1987 sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Í þessu felst m.a. að ekki skuli gengið óhóflega á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda og að endurnýjanlegar auðlindir séu nýttar á þann hátt að þær nái að endurnýja sig. Ákvæði 1. mgr. felur í sér að auðlindanýting skuli vera sjálfbær í þeim skilningi sem hér er lýst.

Hins vegar skal nýting auðlinda vera til hagsbóta landsmönnum öllum. Í gildandi löggjöf um nýtingu auðlinda eru dæmi um að sett sé skilyrði um að nýtingin sé þjóðhagslega hagkvæm. Sem dæmi má nefna 17. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, þar sem fjallað er um skilyrði fyrir nýtingarleyfi og 4. mgr. 8. gr., sbr. 21. gr., laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001. Í þessu sambandi má einnig nefna markmiðsákvæði 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, sjá nánar kafla 3.3.1.

Samandregið má því segja að í ákvæðinu felist sá áskilnaður að almennt skuli haga nýtingu auðlinda með þeim hætti að hún sé þjóðhagslega hagkvæm og að ekki sé gengið með óásættanlegum hætti á einstakar auðlindir í náttúru Íslands. Samkvæmt 3. másl. 1. mgr. er ætlunin síðan sú að ríkið hafi, á grundvelli lagasetningar, eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna, þar á meðal eftirlit með því að markmiðum 2. másl. sé náð. Ekki hafa verið sett lög um allar auðlindir sem undir ákvæðið kunna að falla og ekki hefur verið talin þörf á að stýra nýtingu allra auðlinda með sérstökum reglum. Að því marki sem nýtingu auðlinda er stýrt með lögum leggur ákvæðið löggjafanum á herðar skyldu til að tryggja svo sem kostur er með löggjöf að nýtingin uppfylli skilyrðin sem ákvæðið tiltekur.

B. Auðlindir í þjóðareign.

Í 2. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins (80. gr.) er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og landsréttindum sem ekki eru háð einkaeignarrétti og jafnframt er inntak þjóðareignarréttarins skilgreint. Hugtakið þjóðareign hefur eignarréttarlega merkingu og gerir ákvæðið því ráð fyrir að festa í sessi sérstakt form eignarréttar til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt

einstaklinga og lögaðila sem nýtur verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í samræmi við þetta er afmörkun þess hvað telst til þjóðareignar einnig byggð á eignarréttarlegum grunni. Auðlindir og landsréttindi sem ekki eru undirorpin einkaeignarrétti eru þjóðareign. Rétt er að geta þess að ólíkir aðilar geta verið handhafar einkaeignarréttar, bæði einstaklingar og lögaðilar og þar með bæði ríki og sveitarfélög. Sem dæmi um eignir sem undirorpnar eru einkaeignarrétti og ríkið er eigandi að má nefna ríkisjarðir. Eignarheimildir ríkisins gagnvart ríkisjörðum eru þær sömu og hvers annars eiganda jarðar, hvort sem um er að ræða einstakling eða lögaðila, nema lög geri þar undantekningar á. Auðlindir og landsréttindi sem lýst eru þjóðareign samkvæmt 2. mgr. greinarinnar eru ekki talin undirorpin einkaeignarrétti af tvenns konar ástæðum. Annars vegar vegna þess að nú er enginn skilgreindur eigandi að þeim en dæmi um þetta gæti t.d. verið sólarljós/sólarorka. Hins vegar vegna þess að auðlindirnar eða landsréttindin hafa verið lögð til ríkisins með sérstökum lögum á þeim grundvelli að þessi gæði hafi áður verið eigendalaus. Dæmi um þetta eru t.d. 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.

Tekið skal fram að afmörkun auðlinda í þjóðareign er önnur en stuðst var við í frumvarpi Stjórnlagaráðs frá 2011. Þar voru auðlindir sem ekki eru í „einkaeign“ lýstar eign þjóðarinnar. Orðið einkaeign þýðir í íslensku máli eign einstaklinga en ekki ríkis, sveitar- eða samvinnufélaga (Íslensk orðabók. Edda, Reykjavík 2002). Orðið er notað í sömu merkingu í íslensku lagamáli. Afmörkun auðlinda í þjóðareign samkvæmt tillögu Stjórnlagaráðs byggðist þannig á því hver væri eigandi gæðanna en ekki á því hvers eðlis réttindin væru sem við gæðin væru bundin. Þessi afmörkun hefði m.a. í för með sér að allar auðlindir á ríkisjörðum og jörðum í eigu sveitarfélaga yrðu lýstar þjóðareignir. Í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar eru, eins og áður segir, auðlindir og landsréttindi sem „ekki eru háð einkaeignarrétti“ lýst þjóðareign. Afmörkunin er sú sama og auðlindanefnd byggði á í tillögu sinni frá árinu 2000 og meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar studdist við í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga sem lagt var fram á 141. lögjafarþingi, sjá nánar kafla 3.2.2 hér á eftir.

Í 2. málsl. 2. mgr. er lýst inntaki 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. Einnig er áréttað að aldrei megi selja auðlindirnar eða landsréttindin eða veðsetja þau. Nánar er fjallað um þessi atriði í kafla 3.3.2 hér á eftir. Samkvæmt 3. másl. ákvæðisins fara handhafar lögjafar- og framkvæmdarvalds með forræði og ráðstöfunarrétt auðlinda og landsréttinda í þjóðareign í umboði þjóðarinnar.

Helstu auðlindir og landsréttindi sem falla mundu undir ákvæði 2. mgr. hinnar nýju greinar eru:

Þjóðlendur:

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

Auðlindir í jörðu í Þjóðlendum, sbr. 3. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (auðlindalaga).

Réttindi yfir yfirborðsvatni í Þjóðlendum, sbr. 2. gr. vatnalaga, nr. 15/1923.

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

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

Nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006 (fiskveiðistjórnarlaga).

Undir ákvæðið mundi jafnframt falla hafsvæði og hafið utan netlaga að því marki sem þau réttindi falla ekki undir auðlindir hafsbotsins í skilningi hafsbotslaga og kolvetnislaga og auðlindir sjávar í skilningi fiskveiðistjórnarlaga.

Auk þessa verður óhjákvæmilega staðnæmst við fleiri auðlindir. Sumar hverjar lúta um nýtingu sérstökum fyrirmælum í lögum. Sem dæmi má nefna takmarkanir á nýtingu skóga í eigu og umsjá ríkisins, sbr. lög um skógrækt, nr. 3/1955; beitarrétt (upprekstrarrétt á afrétti), sbr. nánari fyrirmæli í 7. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986; tínslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í Þjóðlendum og fjörugróðurs og skeldýra í fjörum þeirra, sbr. 27. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013; fjarskiptatíðnir, sbr. 7. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003; sjávarföll, vind og sólarljós sem fjallað er um í raforkulögum, nr. 65/2003, sbr. 11. tölul. 3. gr. laganna, en ekki hefur á hinn bóginn verið mótuð stefna í lögum um tilheyrslu og tilhögun nýtingar viðkomandi orkugjafa með sama hætti og á til að mynda við um jarðrænar auðlindir, sbr. auðlindalög. Þá er rétt að geta þess að Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni en eitt markmið hans er sanngjörn og réttlát skipting hagnaðar af nýtingu erfðauðlinda. Á grundvelli samningsins var árið 2010 samþykkt sérstök bókun um þetta efni sem og um aðgang að erfðauðlindum, svonefnd Nagoya-bókun, og tók hún gildi 12. október 2014. Ísland hefur ekki enn gerst aðili að bókuninni en önnur Norðurlönd hafa undirritað hana og Danmörk og Noregur hafa fullgilt bókunina.

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

C. Veiting nýtingarleyfa.

Ákvæði 3. mgr. hinnar nýju greinar fjallar um heimildir til nýtingar auðlinda og landsréttinda sem eru í þjóðareign eða í eigu íslenska ríkisins. Það gerir ráð fyrir því að eðlilegt gjald sé tekið fyrir slíkar nýtingarheimildir. Frumvarpsgreinin áskilur jafnframt að veiting nýtingarheimilda grundvallist á lögum sem þýðir að í lögum þurfa að koma fram megin-skilyrði fyrir veitingu heimildanna og þau sjónarmið sem ákvörðun skal byggjast á. Það leiðir þegar af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að gæta þarf jafnræðis við úthlutun heimilda til nýtingar sameiginlegra gæða. Allt að einu er áréttað í ákvæðinu að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við veitingu heimilda og með því undirstrikað mikilvægi þess. Af fyrirvaranum

í 3. málsli., um að nýtingarheimildir leiði aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum eða landsréttindum í þjóðareign, leiðir að nýtingarsamningar þurfa annaðhvort að vera tímabundnir eða uppsegjanlegir og nýtingarleyfi tímabundin.

3.2.2. Fyrri tillögur að auðlindaákvæði í stjórnarskrá.

Hugmyndir um að bæta ákvæði um eignarhald á náttúruauðlindum við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands eiga sér talsverða sögu. Á síðustu áratugum hafa komið fram nokkrar tillögur þess efnis en þær hafa ekki náð fram að ganga. Hér í framhaldinu verður gerð nánari grein fyrir þeim helstu.

Í frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsen, þáverandi forsætisráðherra og formanns stjórnarskrárnefndar 1978–1983, til stjórnskipunarlaganna árið 1983 (sjá þskj. 537, 243. mál 105. lög-gjafarþings 1982–1983) var gert ráð fyrir nýrri grein um náttúruauðlindir og var hún svo-hljóðandi:

„Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.

Auðlindir hafis og hafsbots innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúru-auðæfum skal skipað með lögum.“

Orðalagið „ævarandi eign Íslendinga“ var í grundvallaratriðum sótt í 4. gr. laga um friðun þingvalla, nr. 59/1928 (nú 1. gr. laga nr. 47/2004), en þar sagði:

„Hið friðlýsta land skal vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja.“

Í athugasemdum við frumvarpið sagði m.a.:

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

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

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

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

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

Í skýringum við ákvæðið sagði m.a.:

„Í 1. mgr. er því lýst yfir að þær náttúruauðlindir og réttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign sem handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr.

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

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

Árið 2007 lögðu formenn þáverandi stjórnarflokka, Geir H. Haarde forsætisráðherra, og Jón Sigurðsson iðnaðar- og viðskiptaráðherra, fram frumvarp um eignarhald og nýtingu auðlinda (þskj. 1064, 683. mál 133. löggjafarþings 2006–2007). Í frumvarpinu var gert ráð fyrir nýrri grein stjórnarskrár, 79. gr., svohljóðandi:

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

Í athugasemdum með frumvarpinu sagði m.a.:

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

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

Í 2. másl. greinarinnar er enn fremur fólgin stefnufirlýsing um að nýta beri auðlindir til hagsbóta fyrir þjóðina. Það er svo eftirlátið löggjafanum að útfæra nánar hvernig þetta verði gert á sem hagkvæmasta og skynsamlegasta hátt.

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

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

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

Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmasta hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hag-
sældar 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 líffræðilegi fjölbreytni er viðhaldið eftir
því sem nánar er ákveðið í lögum. Réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif fram-
kvæmda á það, svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, skal
tryggt með lögum.“

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

Í skýrslu stjórnlaganefndar frá 2011 kemur fram það mat nefndarinnar að skýr krafa hefði
komið fram á þjóðfundi, sem haldinn var nokkrum mánuðum áður, um að fjallað yrði um
auðlindir í náttúru Íslands í stjórnarskrá. Náttúruauðlindir, hvort heldur í lofti, á láði eða legi,
skyldi skilgreina sem „eign þjóðarinnar“. Nefndin lagði því til að í stjórnarskrá yrði sett sér-
stakt ákvæði um auðlindir í náttúru Íslands, eignarhald og nýtingu þeirra og var tillaga
nefndarinnar svohljóðandi:

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

Í skýringum við tillöguna kemur m.a. fram:

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

Í frumvarpi stjórnlagaráðs kom fram eftirfarandi tillaga að ákvæði 34. gr. stjórnarskrár-
innar um náttúruauðlindir:

„Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

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

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.“

Í skýringum við 34. gr. kom fram að fylgt væri langri hefð á bak við notkun hugtaksins þjóðareign og notast væri við orðalag Þingvallalaganna frá 1928 í anda dr. Gunnars Thorodd-sen til að skýra að þjóðareign væri eign sem aldrei mætti afhenda til eignar eða varanlegra afnota og mætti því aldrei selja eða veðsetja.

Í framhaldsnefndaráliti meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands var að finna endurbætta tillögu að ákvæði um náttúruauðlindir (þskj. 1111, 415. mál 141. löggjafarþings 2012–2013):

„Náttúruauðlindir.

Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt auðlindanna og réttindanna í umboði þjóðarinnar.

Óheimilt er að framselja beint eða óbeint með varanlegum hætti til annarra aðila réttindi yfir jarðhita, vatni með virkjanlegu afli og grunnvatni, sem og námaréttindi, í eigu ríkisins eða félaga sem alfarið eru í eigu þess. Sama gildir um réttindi yfir vatni, jarðhita og jarðefnum á ríkisjörðum umfram lágmarksréttindi vegna heimilis- og búsparfa.

Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafsins innan íslenskrar lögsögu, auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga svo langt sem fullveldisréttur ríkisins nær, vatn, þó að gættum lögbundnum réttindum annarra til hagnýtingar og ráðstöfunar þess, og auðlindir og náttúrugæði í þjóðlendum. Löggjafinn getur ákveðið að lýsa fleiri auðlindir og náttúrugæði þjóðareign, enda séu þau ekki háð einkaeignarrétti. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

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

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn eðlilegu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.“

Í kafla framhaldsnefndarálitsins um markmið greinarinnar sagði:

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

eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar kann að hafa verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign.“

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

3.3. Mat á áhrifum.

3.3.1. Meginforsendur auðlindanýtingar.

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

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

Í 17. gr. auðlindalaga er sérstaklega fjallað um meginsjónarmið sem leggja ber til grundvallar veitingu nýtingarleyfa. Þar segir að þess skuli gætt að nýtingin sé með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða og nýtingin sé hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og tekið sé tillit til nýtingar sem þegar er hafin í næsta nágrenni. Ekki er þó nánar útfært í lögumum eða lögskýringargögnum hvað skilyrðið felur í sér og er framkvæmdarvaldinu því ætlað rúmt svið til mats í þessu sambandi.

Í 21. gr. kolvetnislaga er ákvæði sama efnis.

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

Í hafsbotnslögum er ekki heldur að finna ákvæði um þau meginsjónarmið sem nýting auðlindarinnar skuli byggjast á.

Í 1. gr. lax- og silungsveiðilaga er á hinn bóginn mælt fyrir um það að markmið laganna sé að kveða á um veiðirétt í ferskvatni og skynsamlega, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu fisk-

stofna í ferskvatni og verndun þeirra. Þá er í 2. gr. veiðilaga að finna markmið laganna sem er að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, svo og aðgerðir til þess að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda.

Í lögum um landgræðslu, nr. 17/1965, er í 1. gr. gerð grein fyrir því markmiði þeirra að koma í veg fyrir eyðingu jarðvegs og gróðurs og græða upp eydd og vangróin lönd. Ekkert slíkt ákvæði er hins vegar að finna í lögum um skógrækt, nr. 3/1955. Til þess ber þó að líta að tvenn síðastnefndu lögini eru meira en hálfrar aldar gömul og áform uppi um endurskoðun þeirra enda hefur staða skógræktar á Íslandi tekið grundvallarbreytingum frá árinu 1955.

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

3.3.2. *Bann við varanlegu framsali auðlinda og landsréttinda í þjóðareign.*

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

Sem dæmi er ekki tekið fram í þjóðlendulögum, hafsbotslögum, kolvetnislögum eða fiskveiðistjórnarlögum að þau landsréttindi og þær auðlindir sem þar er fjallað um megi ekki framselja varanlega. Í 3. másl. 1. gr. síðastnefndu laganna er hins vegar tekið fram að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Sérstök ákvæði um bann við framsali réttinda opinberra aðila yfir jarðhita og grunnvatni er að finna í 1. mgr. 3. gr. a auðlindalaga, sbr. 6. gr. laga nr. 58/2008, og sams konar ákvæði er í 1. mgr. 16. gr. vatnalaga. Samkvæmt fyrrnefnda ákvæðinu er ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum, sem alfarið eru í eigu þeirra, óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að jarðhita og grunnvatni umfram heimilis- og búsparfir, sbr. 1. mgr. 10. gr. og 14. gr. auðlindalaga. Skv. 1. mgr. 16. gr. vatnalaga er þessum aðilum óheimilt að framselja beint eða óbeint rétt til umráða og hagnýtingar á því vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Skv. 2. mgr. beggja greinanna er þó heimilt að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og sérstaklega er stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda. Ákvæðin uppfylla skilyrði frumvarpsákvæðisins um bann við framsali auðlinda í þjóðareign en þau ganga hins vegar lengra því að framsalsbannið nær einnig til réttinda yfir þessum auðlindum á ríkisjörðum og réttinda í eigu opinberra aðila sem skilin hafa verið frá jörðum og gerð að sjálfstæðum fasteignarréttindum. Um jarðefni er þess síðan sérstaklega að gæta að leyfi ráðherra þarf til að undanskilja rétt til jarðefna í eignarlöndum, sbr. 9. gr. auðlindalaga. Sú grein á samkvæmt hljóðan sinni ekki við um þjóðlendur, sbr. skilgreiningu hugtaksins eignarland í lögnum. Þetta þýðir þá að ekki er í lögnum ótvírátt bann við að skilja rétt til jarðefna frá þjóðlendu. Verði frumvarp þetta lögfest er rétt að mæla sérstaklega fyrir um slíkt bann í auðlindalögum.

Um veiðirétt, hvort sem er á ferskvatnsfiskum, sbr. lax- og silungsveiðilög, eða spendýrum og fuglum, sbr. veiðilög, er þess síðan sérstaklega að gæta að slíkt réttindi verða ekki aðskilin varanlega frá þeim fasteignum sem þau fylgja og seld sérstaklega. Er annars vegar mælt fyrir

um slíkt bann í 1. mgr. 9. gr. lax- og silungsveiðilaga og hins vegar í 3. mgr. 8. gr. veiðilaga. Í fyrirnefnda tilvikinu er þó gert ráð fyrir því að ráðherra geti heimilað undanþágu frá banninu. Í því síðarnefnda er þess jafnframt að gæta að aðskilnaðarbannið miðast við landareign. Í orðskýringum 1. gr. þeirra laga er það hugtak skýrt sem jörð eða annað landsvæði sem er háð beinum eignarrétti einstaklings eða lögaðila, þar með talið sveitarfélags eða ríkis. Bann við aðskilnaði veiðiréttar frá landi skv. 3. mgr. 8. gr. veiðilaga nær þannig strangt til tekið ekki til þjóðlendna. Þess ber hins vegar að geta að um fugla og spendýr gildir sú almanna-
 réttarregla að öllum íslenskum ríkisborgurum og erlendum ríkisborgurum, sem hér eiga lögheimili, eru slíkar veiðar heimilar í almenningum og afréttum utan landareigna lögbýla og í efnahagslögsöggunni utan netlaga landareigna, sbr. 1. mgr. 8. gr. veiðilaga. Verður sú regla án vafa túlkuð með þeim hætti, með hliðsjón af þjóðlendulögum, að sá réttur taki til alls þess lands sem telst og teljast mun þjóðlenda. Bæði í tilviki veiðiréttar ferskvatnsfiska og fugla og spendýra er jafnframt heimilað að ráðstafa umræddum réttindum tímabundið eða til 10 ára að hámarki, sbr. 2. mgr. 9. gr. lax- og silungsveiðilaga og fyrirnefnda 3. mgr. 8. gr. veiðilaga. Framangreindar eldri reglur íslensks réttar um fortakslaust bann við aðskilnaði umræddra réttinda frá viðkomandi fasteign ganga þannig að ákveðnu marki lengra en frumvarpsgreinin ráðgerir og staða þeirra kemur undir þeim kringumstæðum aðeins til skoðunar í tengslum við ráðstöfun þeirra fasteigna sem þau tilheyra. Þess ber jafnframt að gæta að tilheyrsla umræddra réttinda utan lands sem lýtur einkaeignarráðum er með sérstökum hætti. Þegar er getið þeirrar almanna-
 réttarreglu sem gildir um veiði fugla og spendýra utan eignarlanda, sbr. 1. mgr. 8. gr. veiðilaga, og í tilviki veiðiréttar á ferskvatnsfiskum er hann hluti af svokallaðri afréttareign á þeim þjóðlendum þar sem hún er til staðar, sbr. 2. mgr. 5. gr., sbr. 7. gr., lax- og silungsveiðilaga.

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

3.3.3. Gjaldtaka fyrir veitingu nýtingarleyfa.

Ákvæði gildandi laga um gjaldtöku fyrir nýtingarheimildir eru með ýmsu móti. Í sumum lögum er um að ræða heimildarákvæði, þ.e. heimild fyrir stjórnvöld að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir nýtingu þeirra réttinda eða auðlinda sem viðkomandi lög taka til. Verði frumvarpið lögfest munu þessi ákvæði tæpast fullnægja meginreglu 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar um að taka skuli eðlilegt gjald fyrir nýtingarheimildir og þyrfti því að endurskoða þau. Hér má einkum nefna 4. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga þar sem segir að ráðherra sé heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar og sambærileg heimild er fyrir sveitarstjórn. Heimildarákvæði um endurgjald er einnig að finna í 2. mgr. 3. gr. hafsbotnslaga þar sem kveðið er á um að Orkustofnun sé heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir töku eða nýtingu sem hún heimilar skv. 1. mgr. greinarinnar.

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

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

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

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

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

Samkvæmt 20. gr. fiskveiðistjórnarlaganna skulu allir sem fá úthlutað aflaheimildum samkvæmt lögnum, eða landa afla fari stjórn veiða fram með öðrum hætti en með úthlutun aflamarks, greiða veiðigjöld samkvæmt lögum þar um. Skv. 2. gr. laga um veiðigjöld, nr. 74/2012, er gjöldunum bæði ætlað að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og að tryggja þjóðinni í heild hlutdeild í þeim arði sem nýting sjávarauðlinda skapar. Veiðigjöld eru tvískipt, almennt veiðigjald og sérstakt. Upphæð almenns veiðigjalds er lögmælt, sbr. 8. gr. laga nr. 74/2012, en sérstaka veiðigjaldið ákveður veiðigjaldsnefnd sem ráðherra skipar, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna.

Eins og fyrr segir má ætla að breyta verði ýmsum lögum með hliðsjón af gjaldtökuákvæðinu, verði frumvarpið lögfest. Gera verður ráð fyrir að það sé í verkahring löggjafans að setja skýrar reglur um gjaldtöku fyrir afnota- eða nýtingarheimildir, þar á meðal um það við hvað gjald skuli miðað og hvenær málefnaleg rök mæla gegn gjaldtöku, sbr. nánari umfjöllun í athugasemd við 3. mgr. Svo sem þar greinir er löggjafanum heimilt að krefjast ekki gjalds ef forsendur gjaldtöku eru að hans mati ekki fyrir hendi, t.d. þegar um er að ræða samfélagsleg verkefni þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu sem rekin eru af opinberum aðilum svo sem vatns- og hitaveitur.

Rétt er að víkja aðeins að því hvernig frumvarpsákvæðið horfir við aðgangi ferðamanna og nýtingu landsvæða í ferðaþjónustu. Í ákvæði frumvarpsins um umhverfisvernd segir að tryggja skuli með lögum að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Nánar er fjallað um almannaréttinn í almennum athugasemdum við ákvæðið. Í gildandi lögum er ekki gerður grundvallarmunur á rétti einstaklinga til að fara um landið eftir því hvort þeir ferðast í hópferðum sem skipulagðar eru í atvinnuskyni eða á eigin vegum, sjá nú 24. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Ekki er útilokað að til þess komi að nauðsynlegt þyki að draga mörk milli réttinda einstaklinga eða almennings til frjálsrar farar og dvalar annars vegar og möguleika ferðaþjónustuaðila til að nýta þessi réttindi í ábataskyni hins vegar.

Ekki er litið svo á að almannarétturinn komi í veg fyrir að settar verði reglur t.d. um nýtingu ferðaþjónustuaðila 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 tímabindingu.

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 frístundum til eigin neyslu. Hér má bæta því við að samkvæmt sömu grein þurfa ferðaþjónustuaðilar aftur á móti sérstakt leyfi til að reka bát til frístundaveiða 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.

3.3.4. Tímabinding heimilda.

Frumvarpsgreinin mælir fyrir um að heimildir sem veittar eru til nýtingar auðlinda og landsréttinda leiði aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindum í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign og landsréttindum í þjóðareign. Þessi fyrirvari, ásamt ákvæði 2. másl. 2. mgr. um að enginn geti fengið náttúruauðlindir eða landsréttindi í þjóðareign til eignar eða varanlegra afnota, felur í sér að nýtingarheimildir þurfa að vera tímabundnar eða uppsegjanlegar. Ekki er unnt að setja fram almenna reglu um það hvað teljist eðlileg tímamörk þegar nýtingarleyfi eru veitt eða nýtingarsamningar gerðir. Fer það eftir eðli þeirrar auðlindar sem um er að ræða og þeirri atvinnugrein sem á nýtingunni byggir. Verður að fela löggjafanum mat á þessu en ljóst er að frumvarpsgreinin setur ákveðin takmörk fyrir því hversu langur gildistími nýtingarheimilda getur orðið. Í gildandi lögum má finna dæmi um afar mislangan nýtingartíma.

Eins og áður er getið eru í 3. gr. a auðlindalaga og 16. gr. vatnalaga sérstök ákvæði um réttindi opinberra aðila yfir jarðhita, grunnvatni og vatni með virkjanlegu afli umfram 10 MW. Skv. 3. mgr. beggja greina er ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, sem sérstaklega eru stofnuð til að fara með eignarhald þessara réttinda, heimilt að veita tímabundið afnotarétt að þeim til allt að 65 ára í senn. Jafnframt er kveðið á um að afnotahafi eigi rétt á

viðræðum um framlengingu þegar helmingur umsamins afnotatíma er liðinn. Hér er um að ræða afnota- eða nýtingarsamninga.

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

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

Ekki er í öllum tilvikum kveðið á um tímabindingu leyfis. Í þjóðlendulögum er til dæmis ekki getið um að leyfi skuli tímabundin og engar endurskoðunarheimildir eða ákvæði um afturköllun eru í lögnum. Eins og áður kom fram þarf í ýmsum tilvikum einnig leyfi samkvæmt öðrum lögum þegar um nýtingu auðlinda í þjóðlendum er að ræða. Í raforkulögum er ekkert ákvæði um tímabindingu virkjunarleyfis en skv. 2. mgr. 6. gr. er heimilt að kveða á um að leyfið skuli endurskoðað að tilteknum tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir skilyrðum þess breyst verulega. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að umtalsverður hluti virkjunarréttinda í eigu eða á forræði íslenska ríkisins lúta sérákvæði 16. gr. vatnalaga þar sem kveðið er á um tímabindingu afnotasamninga. Samkvæmt auðlindalögum er gert ráð fyrir að í nýtingaleyfi sé tímalengd þess tilgreind, sbr. 2. tölul. 18. gr., og heimilt er að setja þar endurskoðunarákvæði, sbr. 1. mgr. 17. gr. Afturköllunarheimild er í 20. gr. laganna.

Verði frumvarp þetta lögfest 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 í eigu ríkisins eða í þjóðareign og landsréttinda í þjóðareign.

3.3.5. Áhrif frumvarpsins á skipulag auðlindanýtingar.

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

sveitarfélaga, beint eða óbeint, héldust áfram í eigu þessara aðila (sjá þskj. 688, 432. mál 135. löggjafarþings 2007–2008).

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

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

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

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

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

Ljóst má vera af framansögðu að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallar á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnar á Íslandi. Afleiðingar þess, umfram það sem nefnt

hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar og eðlilegt að áhrif þeirra breytinga sem kunna að verða gerðar á almennum lögum í kjölfar gildistöku þess verði könnuð rækilega.

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

Tekið skal fram að verði frumvarpið að stjórnarskipunarlögum munu ákvæði 80. gr. ekki sjálfkrafa raska réttindum sem kunna að felast í nýtingarheimildum sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart landsréttindum og auðlindum í eigu ríkisins eða í þjóðareign. Þess má þó vænta að einhverjir gildandi samningar um nýtingu auðlinda í eigu eða á forræði ríkisins eða nýtingarleyfi verði ekki talin samrýmast ákvæðinu að því er varðar tímabindingu og/eða gjaldtöku. Við þessu þyrfti að bregðast og yrði það í verkahring löggjafans að mæla fyrir um leiðir til þess. Við setningu slíkrar löggjafar verður að gæta almennra sjónarmiða um afturvirkni laga.

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

Nýtingarréttur eða afnotaréttur er jafnan talinn til eignarréttinda. Eignarréttindi geta verið af ýmsum toga og vert að áréttta að bæði við túlkun 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu um vernd eignarréttar er afar rúmur skilningur lagður til grundvallar. Það er nefnt beinn eignarréttur þegar eigandi eignar hefur á hendi allar þær heimildir sem taldar eru felast í eignarréttinum, hvort sem þær lúta að nýtingu eignar, ráðstöfun hennar, t.d. sölu eða veðsetningu, eða öðrum þáttum. Hann hefur þá einkarétt til að ráða yfir eigninni með þeim takmörkunum einum sem þeim rétti eru settar með lögum eða leiðir af takmörkuðum réttindum annarra gagnvart sömu eign. Eigandi eignar getur veitt öðrum aðila afmarkaðan rétt yfir eign sinni, t.d. afnotarétt, og eignast þá viðkomandi hlutdeild í rétti eigandans en réttur hans er að sönnu mun takmarkaðri og yfirleitt tímabundinn og getur verið fyrirvörum háður. Slíkur réttur er nefndur óbein eða takmörkuð eignarréttindi. Nýtingarheimildir sem stjórnvöld hafa veitt, þ.e. nýtingarleyfi, fela að jafnaði í sér slík eignarréttindi. Óbein eignarréttindi njóta almennt verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar á meðan þau vara enda þótt réttarverndin kunni að vera takmarkaðri en vernd beins eignarréttar. Sem mjög einfalt en þó skýrt dæmi til útskýringar á þessu má benda á aðila sem á hefðbundinn og beinan eignarrétt að húsi. Sá réttur hans nýtur verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. En það gerir jafnframt réttur leigjandans sem tekið hefur framangreint hús á leigu í einn mánuð. Þau óbeinu eignarréttindi hans njóta þannig verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar á meðan þau vara og leigjandinn verður ekki sviptur þeim takmarkaða og tímabundna leigurétti bótalaust. Að liðnum umsömdum leigutíma er sá réttur hans hins vegar fyrir bí og hann sækir enga frekari vernd í tilvitnað ákvæði stjórnarskrárinnar. Vernd 72. gr. stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu er svo ekki bundin við framangreind og hefðbundin eignarréttindi heldur er hugtakið eign túlkað rúmt og nær auk annars yfir höfundar- og hugverkaréttindi ýmiss konar, kröfuréttindi o.s.frv.

Í hæstaréttardómi frá 27. september 2007 í máli nr. 182/2007 reyndi á hvort löggjöf, sem m.a. fól í sér að 30 ára nýtingarleyfi fyrirtækis til efnisvinnslu af hafsbotni var fellt niður fimmán árum fyrir en ella hefði orðið, bryti í bága við 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar um eignarrétt og atvinnufrelsi. Í niðurstöðu Hæstaréttar sagði m.a. að löggjafinn hefði metið það

svo að almannahörf krefðist þeirra breytinga sem fólust í lögnum en dómstólar hefðu úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt réttra og lögmætra sjónarmiða. Svo segir í dóminum:

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

Af þessum dómi má ráða að almannahagsmunir sem snúa að umhverfisvernd og hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu sameiginlegra auðlinda vegi þungt sem grundvöllur fyrir skerðingu stjórnarskrárvarinna réttinda með löggjöf sem hefur afturvirk áhrif.

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

„[...] samkvæmt 3. málslið 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 féggjald vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.“

4. Þjóðaratkvæðagreiðslur.

4.1. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar.

Stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þremur tilvikum auk ákvæðis um stundarsakir sem fyrr var getið. Í fyrsta lagi verður forseti Lýðveldisins leystur frá embætti áður en kjörtíma hans er lokið skv. 3. mgr. 11. gr. ef það er samþykkt með auknum meiri hluta þingmanna og í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í öðru lagi getur forseti synjað lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. og falla lögin úr gildi ef samþykkis er synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í þriðja lagi skal leggja samþykki Alþingis við breytingu á kirkjuskipan í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli stjórnarskrár-breytingar sem gerð var í þessum tilgangi árið 1942. Þá voru sambandslögin árið 1918 borin undir þjóðaratkvæði. Íslenskar stjórnarskrár hafa ekki áður gert ráð fyrir að þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi til breytinga eða setningar nýrra stjórnлага. Á lýðveldistímanum hafa tvisvar sinnum farið fram atkvæðagreiðslur á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. um gildi laga varðandi ríkisábyrgð á svokölluðum Icesave-samningum, þ.e. 6. mars 2010 og 9. apríl 2011. Þá var haldin ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá 20. október 2012. Fyrir stofnun Lýðveldis fóru fram sérstakar þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt ályktun Alþingis, þ.e. atkvæðagreiðsla um áfengisbann árið 1908, þegnskylduvinnu árið 1916 og afnám áfengisbanns árið 1933.

Bein þátttaka kjósenda í lagasetningu og töku ákvarðana um mikilvæg málefni sem varða hag almennings hefur aukist á undanförunum áratugum í Evrópu og víða annars staðar þótt misjafnlega langt sé gengið. Það sem einkum mælir með auknum heimildum til þjóðaratkvæðagreiðslna er að þannig er áréttað að allt ríkisvald stafar frá þjóðinni, bein þátttaka almennings í stjórnámálum eykst og aðhald með kjörnum fulltrúum sömuleiðis. Sjónarmið sem kunna að mæla gegn slíkum heimildum eða með takmörkunum á þeim eru einkum að stóðir fulltrúalýðræðisins kunni að veikjast, þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslum sé iðulega minni en í öðrum kosningum og að slíkt fyrirkomulag skapi hættu á lýðskrumi og ákvörðunum sem hvorki taki nægilegt mið af heildarhagsmunum né réttindum minnihlutahópa.

Stjórnarskráin mælir samkvæmt framangreindu fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þremur tilvikum auk ákvæðis um stundarsakir sem gildir út út apríl 2017. Eingöngu valdhafar geta efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt þessum ákvæðum. Á undanförunum árum hefur mikið verið rætt um að gefa almenningi kost á að krefjast bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni. Ákvæðum af því tagi hefur farið fjölgandi í stjórnarskrám annarra ríkja þótt mjög misjafnar leiðir séu farnar í því efni. Hafa Norður-Evrópuríki almennt verið varfærin að þessu leyti. Þá hefur verið vaxandi umræða um þann möguleika hér á landi að minni hluti þingmanna gæti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um þingmál, sbr. ákvæði um það efni í dönsku stjórnarskránni sem þó einskorðast við nýsamþykkt lög. Í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012 lýstu 63% þátttakenda, miðað við gild atkvæði (73% ef ekki er tekið tillit til auðra og ógildra svara, sjá nánar Hagtíðindi 2013:1), sig fylgjandi því að tiltekið hlutfall kosningarbærra manna gæti krafist þess að mál færu í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Markmið nýs ákvæðis um þjóðaratkvæðagreiðslur er að undirstrika að allt ríkisvald kemur frá þjóðinni. Skapaður sé farvegur fyrir kjósendur til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg mál. Í því felst jafnframt að aukið verði aðhald með störfum Alþingis af hálfu þjóðarinnar. Við útfærslu ákvæðisins verði þess gætt að fulltrúalýðræðið verði áfram megin-einkenni íslenskrar stjórnskipunar.

Fjölmarginir valkostir standa til boða við útfærslu ákvæðis sem uppfyllir þetta markmið. Helstu spurningar sem þurfti að taka afstöðu til voru þessar:

1. *Á að gera ráð fyrir að heimildir kjósenda nái eingöngu til þess að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu um ákvarðanir Alþingis eða á einnig að gera ráð fyrir svokölluðu þjóðarfrumkvæði?*

Það varð niðurstaðan við undirbúning frumvarpsins að ganga ekki svo langt að móta farveg fyrir svokallað þjóðarfrumkvæði þar sem kjósendur gætu sett mál á dagskrá Alþingis og jafnvel knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Er eðlilegt að huga að slíkri útvíkkun þegar reynsla er komin á nýja ákvæðið, verði það samþykkt.

2. *Á að breyta 26. gr. stjórnarskrárinnar samhliða nýju ákvæði um heimild kjósenda til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu?*

Í núgildandi 26. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að hafi Alþingi samþykkt lagafrumvarp skuli það lagt fyrir forseta Lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveimur vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Synji forseti lagafrumvarpi staðfestingar fær það engu síður lagagildi en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu.

Með frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á núgildandi 26. gr. stjórnarskrárinnar. Synjunarvald forseta, sem orðið hefur leið til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga sem samþykkt hafa verið á Alþingi, hefur á undanförunum árum öðlast aukið vægi í stjórnskipuninni og lagði stjórnlagaráð meðal annars til að heimildin yrði ekki afnumin þótt

hún væri útfærð nánar. Var það með þeim rökum að upp gætu komið tilvik þar sem lög ættu heima í þjóðaratkvæði en féllu ekki undir heimild kjósenda til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu á meðan slíkar takmarkanir væru ekki á heimild forseta. Jafnframt gætu aðstæður verið þannig að forseti teldi með réttu að flýta bæri þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög. Hins vegar er eðlilegt að ákvæðið komi til sérstakrar endurskoðunar með öðrum ákvæðum er varða embætti forseta lýðveldisins.

3. *Hve hátt hlutfall kjósenda þarf til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu?*

Í frumvarpinu er lagt til að fimmtán af hundraði kjósenda þurfi til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög. Hlutfallið fimmtán af hundraði er í samræmi við valkosti sem stjórnlaganefnd setti fram en stjórnlagaráð lagði aftur á móti til að sambærileg heimild yrði háð undirskriftum tíunda hluta kjósenda. Í alþjóðlegu tilliti er hlutfallið sem lagt er til í frumvarpinu nokkuð hátt. Á móti kemur að reynslan hérlendis sýnir að vel er raunhæft að safna slíkum fjölda undirskrifta á tiltölulega skömmum tíma. Í því sambandi verður þó að gæta að því að væntanlega tekur skemmri tíma að safna undirskriftum með óformlegum hætti en formlegum.

4. *Á að gera ráð fyrir þátttöku- eða samþykkisþröskuldi, sbr. t.d. núgildandi stjórnarskrár-ákvæði um stundarsakir?*

Við undirbúning frumvarpsins var umdeilt hvort gera ætti ráð fyrir að einfaldur meiri hluti þeirra sem greiddu atkvæði ætti að ráða niðurstöðu óháð kjörsókn eða hvort gera ætti auknar kröfur. Almenn er litið svo á að svokallaður þátttökuþröskuldur, þar sem krafist er lágmarks-kjörsóknar, sé ekki æskilegur og í því sambandi má meðal annars vísa í afstöðu Fenejjanefndar Evrópuráðsins. Sú nefnd hefur reyndar galdið varhug við þröskuldum yfirleitt því að þeir geti haft neikvæð áhrif. Misjafnt er eftir ríkjum sem búa við heimildir af þessu tagi hvaða leið er farin í þessu efni. Í Sviss er enginn slíkur þröskuldur og sama á við um ýmis ríki Bandaríkjanna sem leyfa almennar atkvæðagreiðslur að kröfu kjósenda um nýsamþykkt lög. Í Danmörku er synjunarþröskuldur 30% skv. 42. gr. stjórnarskrárinnar. Skv. 90. gr. slóvensku stjórnarskrárinnar er hann 20% svo annað dæmi sé tekið. Samkvæmt frumvarpi nokkurra stjórnmalaflokka sem liggur fyrir þýska þinginu er gert ráð fyrir 25% samþykktarþröskuldi. Við undirbúning frumvarpsins var þetta mál rætt í þaula og er niðurstaðan að leggja til 25% synjunarþröskuld. Með synjunarþröskuldi er átt við að ákvörðun Alþingis standi nema meiri hluti þeirra sem greiða atkvæði, sem jafnframt er tiltekinn hluti kosningarbærra manna, synji samþykkis.

Lagt er til að frestur til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu verði að lágmarki sex vikur og að hámarki fjórir mánuðir frá því að staðfest krafa liggur fyrir. Í lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010, sbr. 2. mgr. 4. gr., er gefinn tveggja mánaða frestur þegar forseti hefur synjað frumvarpi staðfestingar en að mati stjórnarskrárnefndar er hagfelldara að hafa hann heldur rýmri.

5. *Er skynsamlegt að undanskilja einhver lög heimild kjósenda?*

Lagt er til að fjárlög, fjárukaalög og lög um skattamálefni verði undanskilin heimild kjósenda til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Sömu takmarkanir komu fram í einni af tillögum stjórnlaganefndar árið 2011 og í tillögu stjórnlagaráðs sama ár þótt stjórnlagaráð hafi reyndar einnig lagt til fleiri takmarkanir (þ.e. að mál varðaði almannahag auk laga um ríkisborgararétt). Ákvæðið á sér að þessu leyti einnig fyrirmynd í ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar um heimild minni hluta þingmanna til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um samþykkt lagafrumvörp. Þar eru undanþágur vegna skattalaga þó orðaðar ítarlegar. Fjárlög eru ein mikilvægasta lagasetning hvers þings en jafnframt ein sú umdeilanlegasta, enda má ætla að sjaldan sé eining meðal kjósenda um alla liði þeirra. Fjárlög þurfa einnig að taka gildi 1.

janúar ár hvert og afar örðugt að koma því við að kosið yrði um þau í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eiga sambærileg rök við um samþykkt fjárukalaga. Skattar, sem nauðsynlegir eru til að fjármagna rekstur ríkisins, eru nátengdir fjárlögum hvers árs og er talið rétt að Alþingi beri áfram eitt ábyrgð á ákvörðun þeirra innan ramma stjórnarskrár. Þingmenn standa síðan skil á stefnu sinni í ríkisfjármálum og skattamálum í þingkosningum. Við undirbúning frumvarpsins var gengið út frá því að hafa undanþágur frá heimild kjósenda skýrar og afmarkaðar og eru þær ekki jafn margháttadar og samkvæmt ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar svo dæmi sé tekið.

Enn fremur er lagt til að lög sem framfylgja þjóðréttarskuldbindingum verði undanskilin heimild kjósenda. Er sú undantekning í samræmi við ákvæði í mörgum öðrum stjórnarskrám og stjórnarskráttillögum hér á landi. Hins vegar er lagt til að 15% kjósenda geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild Íslands að nýjum þjóðréttarskuldbindingum. Með öðrum orðum, hægt verði að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um samþykki Alþingis í formi þingsályktunar. Á þessi skipan mála sér fyrirmynd í svissnesku stjórnarskránni þar sem kjósendur geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um nýjar mikilvægar réttarskapandi þjóðréttarskuldbindingar eða þjóðréttarskuldbindingar sem kalla á lagabreytingar, sbr. 141. gr. svissnesku stjórnarskrárinnar frá 1999 með síðari breytingum. Þannig er gert ráð fyrir í frumvarpinu að þjóðréttarsamningar sem slíkir verði ekki undanskildir aðkomu þjóðarinnar heldur einungis lög sem sett eru til að framfylgja þeim.

6. *Væri æskilegt að minni hluti þingmanna hefði einnig heimild til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg mál?*

Þetta atriði var rætt ítarlega í stjórnarskrárnefnd og þá með þeim formerkjum að skýr verkaskipting yrði milli kjósenda og þingmanna. Var skoðaður sá valkostur að þriðjungur þingmanna gæti vísað þingsályktunum, m.a. varðandi þjóðréttarsamninga, til þjóðarinnar. Frá því var horfið og ákveðið að leggja til að kjósendur hefðu þann rétt eins og varðandi nýsamþykkt lög.

7. *Eru aðrar ákvarðanir Alþingis eða stjórnvalda þess eðlis að sambærileg rök standi til þess að gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu til að skera úr um?*

Þetta atriði var rætt ítarlega við undirbúning frumvarpsins. Niðurstaðan varð sú að rökrétt væri miðað við aðrar breytingar samkvæmt frumvarpinu að gera ráð fyrir þeim möguleika að skjóta mætti tilteknum ályktunum Alþingis sem hafa réttaráhrif og varða mikilvæg málefni til þjóðarinnar. Er ákveðið þannig úr garði gert að löggjafanum er eftirlátið að ákveða með auknum meiri hluta hvaða ályktanir nákvæmlega það verði sem hægt verði að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um. Áskilið er þó að viðkomandi ályktanir hafi annaðhvort réttaráhrif eða feli í sér mikilvæga stefnumörkun.

4.2. Meginefni frumvarpsins.

4.2.1. Tillaga frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til nýtt ákvæði um heimildir til að skjóta málum sem afgreidd eru á Alþingi til þjóðaratkvæðagreiðslu. Gert er ráð fyrir að forseti lýðveldisins muni eftir sem áður hafa heimild til að synja lögum staðfestingar sem leiðir til þjóðaratkvæðagreiðslu um frambúðargildi laganna skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Hið nýja ákvæði mælir fyrir um þrenns konar heimildir til viðbótar að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu. Í fyrsta lagi munu fimmtán af hundraði kjósenda geta krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla verði haldin um lög sem Alþingi samþykkir og forseti hefur staðfest, að undanskildum fjárlögum, fjárukalögum, lögum um skattamálefni og lögum sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Í öðru lagi mun sama hlutfall kjósenda geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um ályktanir Alþingis er lúta að samþykki þjóðréttarsamninga. Í þriðja lagi er lögð til heimild til að fleiri

þingsályktanir geti orðið andlag þjóðaratkvæðagreiðslu, þ.e. þær sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumörkun. Er lagt til að Alþingi útfæri nánar í lögum hvaða ályktanir verður þar um að ræða. Þau lög þurfi samþykki $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða á Alþingi sem endurspeglar mikilvægi þess að breið samstaða sé um þessa útvíkkun hins beina lýðræðis. Með þessum ákvæðum verður tryggt að öllum mikilvægustu ákvörðunum Alþingis verði hægt að skjóta til bindandi úrlausnar þjóðarinnar.

Svo sem að framan greinir er í núgildandi 26. gr. fjallað um staðfestingu forseta á lagafrumvörpum sem Alþingi hefur samþykkt og kveðið á um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu synji forseti lagafrumvarpinu staðfestingar. Lagt er til að í 1. mgr. nýrrar greinar (81. gr.) verði kveðið á um að fimmtán af hundraði kosningarbærra manna geti krafist þess að staðfest lög frá Alþingi verði borin undir þjóðaratkvæði. Ber að leggja kröfuna fyrir ráðherra innan sex vikna frá birtingu laganna og skal atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi eftir sex vikur en í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að staðfest krafa þess efnis liggur fyrir. Verða fjárlög, fjárukalög og lög um skattamálefni undanskilin heimildinni. Sama gildir um lög sem eru sett til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Sambærileg ákvæði hafa verið lögð til af stjórnlaganefnd (í formi mismunandi valkosta) og stjórnlagaráði. Þó er gert ráð fyrir að fimmtán af hundraði kjósenda þurfi að gera kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu en ekki tíu af hundraði eins og stjórnlagaráð lagði til. Er litið svo á að það sé ekki óeðlilega ströng krafa miðað við tæknilega möguleika á því að safna undirskriftum og reynslu af undirskriftasöfnunum hér á landi. Í ákvæðinu eru undanþágur er varða sömu efnissvið og fjallað var um í tillögum stjórnlagaráðs og valkostum stjórnlaganefndar. Stjórnlaganefnd hafði mælt með þriggja mánaða fresti en stjórnlagaráð lagði til verulega lengri frest. Skynsamlegt virðist að áskilja bæði lágmarks- og hámarkstíma sem líða má fram að þjóðaratkvæðagreiðslu. Stjórnvöld geta þá metið hversu brýnt er að fá úr því skorið hvort lög eða ályktun haldi gildi sínu.

Í frumvarpinu er síðan lagt til að skv. 2. mgr. hinnar nýju greinar verði 15% kjósenda heimilað að krefjast þess að þingsályktanir Alþingis um fullgildingu þjóðréttarsamninga verði bornar undir þjóðaratkvæði. Jafnframt er lagt til að löggjafanum verði falið að útfæra nánar hvaða fleiri ályktanir séu það mikilvægar að rétt sé að gera ráð fyrir að þjóðin geti gripið inn í og tekið ákvörðunarvald til sín. Með þessu ákvæði skapast möguleiki til að víkka út heimildir til að skjóta málum til þjóðaratkvæðis án þess að stjórnarskrárbreytingu þurfi til. Þannig má sjá fyrir að við lagasetningu verði hægt að tryggja að mikilvægustu stjórnvaldsákvæðanir komi til kasta Alþingis í formi þingsályktunar og þannig opnast leið til að þjóðin eigi lokaorðið. Löggjafanum er hins vegar gefið svigrúm til að ákveða hvort og þá hversu hratt slík skref verði stigin.

Að því er varðar þjóðréttarskuldbindingar lýtur heimild 2. mgr. hinnar nýju greinar í frumvarpinu að málefnasviði sem skilið er undan heimild 1. mgr. þess. Þótt almennum kjósendum gefist ekki kostur á að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarsamningum geta þeir á fyrri stigum krafist slíkra atkvæðagreiðslna um þingsályktanir er varða fullgildingu þeirra. Með þessu er tryggt að kjósendur geti komið að ákvörðun um hvort ríkið takist á hendur nýjar þjóðréttarskuldbindingar, þ.e. þegar samþykki Alþingis er áskilið á annað borð skv. 21. gr. stjórnarskrárinnar. Skv. 21. gr. er það verkefni framkvæmdarvaldsins að gera samninga við önnur ríki. Þar er átt við hvers konar samkomulag Íslands við annað ríki eða alþjóðastofnun, hvort heldur tvíhliða eða marghliða, sem ætlað er að kveða á um þjóðréttarleg réttindi eða skyldur íslenska ríkisins. Á síðustu áratugum hefur skapast sú venja við skýringu 21. gr. að leitað hefur verið samþykkis Alþingis þegar þjóðréttarskuldbindingar samnings verða ekki uppfylltar nema með breytingum á lögum. Þegar samþykkis Alþingis skv. 21. gr. er leitað leggur utanríkisráðherra fram tillögu til þingsálykt-

unar um að Alþingi veiti ríkisstjórninni heimild til þess að fullgilda viðkomandi samning. Dæmi eru um að í lagafrumvarpi sem lagt er fram til að gera nauðsynlegar breytingar vegna aðildar að þjóðréttarsamningi sé í senn leitað eftir heimild þingsins til að fullgilda samning og mælt fyrir um lögfestingu hans, sbr. t.d. 1. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahags-svæðið. Í slíku tilviki mundi hluti kjósenda geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 1. mgr., undanþágan varðandi þjóðréttarsamninga ætti ekki við, því ekki væri verið að framfylgja skuldbindingu með lögum heldur yrði hún fyrst til í krafti þeirra.

Þegar þjóðréttarskuldbinding liggur fyrir í kjölfar ályktunar Alþingis sem ekki hefur verið hnekkd er hins vegar eðlilegt að löggjöf til að framfylgja skuldbindingu sé undanþegin aðkomu kjósenda. Ella gætu skapast verulegir erfiðleikar í samskiptum við önnur ríki.

Í 3. mgr. er regla áréttuð sem viðurkennd hefur verið í framkvæmd vegna synjunar forseta skv. 26. gr. Samkvæmt henni getur Alþingi fellt úr gildi lög eða afturkallað ályktun áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur. Um málsmeðferð fer eftir þingsköpum. Í 4. mgr. er kveðið á um að til þess að hnekkja lögum eða ályktun með þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi meiri hluti kjósenda að synja þeim samþykkis, enda sé um að ræða a.m.k. fjórðung kosningarbærra manna. Loks skal skv. 5. mgr. nánar mælt fyrir um ýmis atriði varðandi undirskriftasafnanir og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna í lögum.

Verði frumvarpið samþykkt fjölga heimildum til að bera mikilvægar ákvarðanir Alþingis undir þjóðina. Áfram verður þó byggt á fulltrúalýðræði sem megineinkenni stjórnskipunarinnar sem endurspeglast í því að ákvarðanir Alþingis standi nema meiri hluti þeirra sem greiða atkvæði, sem sé a.m.k. fjórðungur kjósenda á kjörskrá, synji lögum eða ályktun samþykkis. Svo er búið um hnúta að heimildir til að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu eru víðtækar en nánari skilyrði þess eðlis að ekki yrði efnt til hennar nema rík ástæða sé til, annaðhvort vegna mikilvægis ákvörðunar eða verulegrar andstöðu hjá þjóðinni.

Tafla: Yfirlit yfir heimildir til að efna til bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um lög eða ályktanir verði frumvarpið samþykkt.

Málefni / Hver knýr fram?	Forseti	15% kjósenda
Lög	x	x
Fjárlög, fjárukalög, lög um skattamálefni	x	
Lög sem framfylgja þjóðréttarskuldbindingum	x	(x ef ekki liggur fyrir samþykki Alþingis áður)
Ályktanir Alþingis sem heimila fullgildingu þjóðréttarskuldbindinga		x
Ályktanir Alþingis sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumörkun, ef slíkt yrði ákveðið með lögum frá Alþingi		x

4.2.2. Fyrri tillögur og erlendum réttur.

Í stjórnarskrárnefnd sem starfaði á árunum 2005–2007 var samstaða um að rétt væri að auka möguleika á því að haldnar yrðu þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni þótt ágreiningur hafi verið innan nefndarinnar um nánari útfærslur. Í skýrslu stjórnlaganefndar árið 2011 kom fram að af niðurstöðum þjóðfundar mætti ráða eindregna kröfu um aukna aðkomu þjóðarinnar að ákvörðunum í mikilvægum málum. Lagði fundurinn til að réttur þjóðar-

innar til að greiða atkvæði um mikilvæg málefni er hana vörðuðu yrði stjórnarskrárbundinn. Slík atkvæðagreiðsla skyldi binda hendur Alþingis. Stjórnlaganefnd lagði til tvo valkosti varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði kjósenda, svokallað þjóðarfrumkvæði, og tvo valkosti varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði þriðjungs þingmanna. Um þjóðarfrumkvæði laut fyrri tillaga nefndarinnar að því að Alþingi skyldi láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem vörðuðu almannahag ef fimmtán af hundraði kjósenda krefðust þess. Niðurstaðan væri bindandi þegar hún fjallaði um gildi tiltekinna laga og meiri hluti gildra atkvæða félli með tillögu, þó atkvæði minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Ekki væri hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett væru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Síðari valkosturinn gerði ráð fyrir að forseti Lýðveldisins hefði áfram aðkomu að þjóðaratkvæðagreiðslum. Þannig væri honum skylt að synja lögum eða ályktunum Alþingis staðfestingar og skjóta máli til atkvæðis þjóðarinnar ef fimmtán af hundraði kjósenda á kjörskrá krefðust þess. Forseti skyldi þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg væru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarétti eða fjárlögum.

Stjórnlagaráð lagði til að tíu af hundraði kjósenda gætu krafist bindandi þjóðaratkvæðis um nýsamþykkt lög. Ekki var gert ráð fyrir neinum þátttöku- eða samþykkisþröskuldum. Þá gætu tveir af hundraði kjósenda lagt fram þingmál á Alþingi og tíu af hundraði kjósenda lagt fram frumvarp sem færi í þjóðaratkvæðagreiðslu ef Alþingi féllist ekki á það. Alþingi gæti lagt fram gagnstillögu í formi annars frumvarps. Þjóðaratkvæðagreiðslan væri þó ekki bindandi nema Alþingi ákvæði svo. Mál sem lögð væru í þjóðaratkvæðagreiðslu að kröfu eða frumkvæði kjósenda samkvæmt framangreindu skyldu varða almannahag. Undanþegin ákvæðinu voru fjárlög, fjáráukalög, lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum og lög um skattamálefni eða ríkisborgararétt. Ekki voru gerðar neinar efnislegar breytingar á tillögu stjórnlagaráðs við meðferð Alþingis á frumvarpi því sem byggðist á tillögunni.

Mjög misjafnt er að hvaða marki stjórnarskrár Evrópuríkja gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum. Hvergi eru þær þó meginform sameiginlegrar ákvarðanatöku heldur koma til fyllingar fulltrúalýðræðinu. Þjóðaratkvæðagreiðslur geta ýmist verið farvegur fyrir frumkvæði kjósenda að lagasetningu eða að ákvarðanir þings séu bornar undir þjóðina eftir á. Þá eru mismunandi reglur um það hverjir geta efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu, hvaða málefni séu undanþegin og hvort tilteknir þröskuldar séu settir til þess að kosning sé gild. Í stjórnarskrám annars staðar á Norðurlöndum er það aðeins í þeirri dönsku sem finna má ákvæði sem mælir fyrir um að hægt sé að synja lögum staðfestingar með þjóðaratkvæðagreiðslu. Það gerist að kröfu minni hluta þingmanna en ekki þjóðhöfðingja eins og hér á landi. Samkvæmt finnsku stjórnarskránni geta 50.000 kjósendur ákveðið að lagafrumvarp skuli sett á dagskrá löggjafarþingsins. Í Noregi eru ekki ákvæði í stjórnarskrá um þjóðaratkvæðagreiðslur. Í Svíþjóð eru hins vegar ákvæði um að ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur skuli ákveðnar með lögum og að tiltekinn hluti þingmanna geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar.

4.3. Mat á áhrifum.

Telja má að breið samstaða sé um það í samfélaginu að fulltrúalýðræðið verði áfram grunnstoð íslenskrar stjórnskipunar en kallað er eftir auknum möguleikum til beinnar þátttöku kjósenda. Á undanförunum árum hefur fengist reynsla af þjóðaratkvæðagreiðslum vegna beitingar forseta Lýðveldisins á 26. gr. Frumvarpsákvæðið er þannig úr garði gert að töluvert rík andstaða þarf að vera við lög eða ályktanir Alþingis til þess að þeim verði hnekkkt. Það ætti að stuðla að því að úrræðið verði helst notað þegar málefni er verulega mikilvægt eða

umdeilt. Hér er allt að einu stigið mikilvægt skref til að auka áhrif almennings á ákvarðana-
töku í samfélaginu.

Rétt er að nefna að aukin beiting þjóðaratkvæðagreiðslna mun óhjákvæmilega hafa kostnað í för með sér. Eftir því sem tækni til að halda kosningar rafrænt að uppfylltum öryggis-
kröfum þróast verður þó að líkindum ódýrara að halda þjóðaratkvæðagreiðslur.

Rétt er að taka fram að frumvarpið fjallar ekki um þjóðaratkvæðagreiðslur sem ákveðnar
eru af Alþingi. Frumvarpið setur því ekki skorður hvernig til dæmis ráðgefandi þjóðar-
atkvæðagreiðslur yrðu útfærðar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um a-lið (79. gr.).

Um 1. mgr.

Í 1. mgr. er almenn stefnuyfirlýsing sem er ætlað að undirstrika mikilvægi náttúrunnar
fyrir allt líf, bæði í nútíð og framtíð, og sameiginlega ábyrgð allra, hvort sem er löggjafans,
stjórnvalda, lögaðila eða einstaklinga, á að vernda hana. Vísað er til þeirra meginsjónarmiða
sem umhverfis- og náttúruvernd skal byggjast á og inntak náttúruverndar nánar skilgreint
með tilvísun til þess að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og að vöxtur og viðgangur líf-
ríkisins skuli tryggður. Í yfirlýsingu 1. másl. um að náttúra Íslands sé undirstaða lífs í land-
inu felst eins og áður segir áhersla á mikilvægi náttúruverndar og fjölbætt gildi náttúrunnar,
þ.m.t. af efnahagslegum og félagslegum toga, fyrir núlifandi og komandi kynslóðir. Í 2.
másl. er annars vegar sett fram almenn aðgæslu- og ábyrgðarregla og vísar hún til þess að
ábyrgð á vernd umhverfis og náttúru hvíli sameiginlega á öllum; löggjafanum, stjórnvöldum,
einstaklingum og lögaðilum. Hins vegar eru sett fram þau meginsjónarmið sem umhverfis-
og náttúruvernd skal byggjast á og er þar vísað til varúðarsjónarmiða og langtímastefnumörk-
unar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Gert er ráð fyrir því að skyldur og verndaraðgerðir
verði útfærðar með lögum og verður að ætla löggjafanum rúmt svigrúm við útfærsluna.
Ákvæði 2. másl. getur haft þýðingu við skýringu annarra ákvæða greinarinnar og mögulega
almennra laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Henni er ekki ætlað að hafa réttaráhrif í þeim skiln-
ingi að hún skapi einstökum aðilum réttindi eða skyldur að lögum. Í 3. másl. er loks kveðið
á um inntak náttúruverndar en kjarni hennar er vernd fjölbreytni náttúrunnar. Um nánari umf-
jöllun um þessi atriði vísast til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 2. mgr.

Ákvæði 1. másl. 2. mgr. markar þá stefnu að allir skuli njóta heilnæms umhverfis.
Ákvæðið vísar til ákveðinna réttinda einstaklinga sem nú eru varin af grunnreglunni um
réttinn til lífs og reglu 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu,
sbr. nánari umfjöllun í almennum athugasemdum. Löggjafanum er ætlað að útfæra efnislegt
inntak heilnæms umhverfis og hvernig það skuli tryggt. Eiga þá við almenn sjónarmið ís-
lenskrar stjórnskipunar um svigrúm löggjafans við val á leiðum og mat á hagsmunum sem
kunna að rekast á. Hugtakið umhverfi ber að skýra rúmt. Það tekur bæði til náttúrulegra þátta,
svo sem andrúmslofts, lofthjúps, vatns, jarðvegs og líffræðilegra þátta, og samspils þeirra,
svo og til umhverfis sem mótað er af athöfnum mannsins. Af þessari rúmu skilgreiningu
leiðir að ekki er þörf á að tiltaka sérstaklega að allir skuli njóta aðgangs að hreinu vatni,
ómenguðu andrúmslofti eða öðrum mikilvægum þáttum heilnæms umhverfis. Þá er í
ákvæðinu sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lög-
mætum tilgangi. Ítarlega er fjallað um almannaréttinn í almennum athugasemdum hér að
framan.

Um 3. mgr.

Í 3. mgr. er fjallað um rétt almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana. Hann er samofinn sjónarmiðum um rétt allra til ákveðinna umhverfisgæða og skyldum til að virða og vernda umhverfi og náttúru. Ákvæðið felur ekki í sér að almenningur eigi rétt til allra upplýsinga, eða ótakmarkaðan þátttökurétt, heldur er gert ráð fyrir að mælt sé nánar fyrir um réttindin í lögum og þá tekið mið af skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist að þjóðarétti. Eins og áður segir er mælt fyrir um þessi réttindi í gildandi lögum. Ekki er gert ráð fyrir að ákvæðið kalli á lagabreytingar á þessu stigi.

Um b-lið (80. gr.).

Um 1. mgr.

Hugtakið náttúruauðlind er hér notað í rúmri merkingu og nær til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi, o.s.frv. Gildir þá einu hvort þau hafa eða kunna að hafa fjárhagslega þýðingu eða fela í sér önnur verðmæti, t.d. fagurfræðileg. Í ákvæði 1. másl. eru sett fram meginskilyrði auðlindanýtingar, þ.e. að hún sé sjálfbær og gagnist samfélaginu í heild. Sjálfbær nýting auðlinda vísar til þess að nýting þjóni langtímahagsmunum samfélagsins þar sem leitast er við að tryggja jafnvægi sjónarmiða um umhverfisvernd, efnahagsþróun og þróun samfélags. Um nánari afmörkun hugtaksins vísast til almennra athugasemda hér að framan. Með „hagsbótum“ er vísað til þess að auðlindastjórn á einnig að stunda með hagkvæmni að leiðarljósi eftir því sem samræmst getur sjálfbærni. Ákvæðið felur þannig í sér matskennd skilyrði sem veitir löggjafanum á hverjum tíma talsvert svigrúm til mats.

Í 1. másl. er vísað til þess að auðlindir „tilheyri íslensku þjóðinni“. Með þessu orðalagi er ekki vísað til hefðbundins eignarréttar heldur til þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands séu gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og séu í þeim skilningi sameiginleg verðmæti landsmanna. Í þessum skilningi tilheyra auðlindir þjóðinni án tillits til þess hvort þær eru háðar eignarrétti einkaaðila, eru eign ríkisins, sveitarfélaga eða eru í þjóðareign, sbr. 2. mgr. ákvæðisins.

Þegar um er að ræða auðlindir í einkaeigu gefur yfirlýsing 1. másl. vísbendingu um ýmsar almennar takmarkanir við hagnýtingu auðlinda, t.d. kröfur um leyfi, opinbert eftirlit, o.s.frv. Sú tilhögun felur hins vegar ekki í sér breytingu á núverandi réttarumhverfi enda er hinum almenna löggjafa ætlað rúmt svigrúm til þess að setja meðferð og nýtingu auðlinda skorður og slíkt talið standast eignarréttarvernd á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar kann ríkið að fara með umráð yfir auðlindum á grundvelli einkaeignarréttar sem og þjóðareignar, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Yfirlýsingin er ekki ósamrýmanleg því að stofnað sé til réttinda einstaklinga eða lögaðila, t.d. sérréttinda til nýtingar og afnota, enda sé það talið þjóna markmiðum um sjálfbærni og almannahagsmuni. Í 2. og 3. mgr. greinarinnar eru hins vegar gerðir fyrirvarar um hvernig slíkum sérréttindum einstaklinga skal skipað.

Í 3. másl. 1. mgr. er áréttað að ríkið fari með almennar valdheimildir (fullveldisrétt) yfir auðlindum og beri þannig ábyrgð á meðferð og nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar út frá þeim markmiðum sem sett eru í 2. másl.

Um 2. mgr.

Í frumvarpinu hefur hugtakið þjóðareign eignarréttarlega merkingu, sbr. það sem auðlindanefnd lagði til árið 2000. Þjóðareignarréttur felur þannig í sér eignarrétt til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga, lögaðila og ríkisins. Hefðbundin einkaeignarréttindi njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og eru hvað ráðstöfunarrétt og vernd varðar þau sömu hvort sem þau eru á hendi einstaklings eða ríkisins eins og háttar t.d. um eignarhald á hefðbundinni fasteign. Afmörkun auðlinda og landsréttinda í þjóðareign byggist líka á

eignarréttarlegum grunni, þ.e. aðeins auðlindir og landsréttindi sem ekki lúta einkaeignarrétti teljast til þjóðareignar. Nánar tiltekið eru það auðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti og teljast annaðhvort eigendalausar eða hafa verið lagðar til ríkisins með lögum vegna fyrra eigendaleyfis. Má í því sambandi nefna þjóðlendur á grundvelli þjóðlendulaga og auðlindir hafsbotsins samkvæmt hafsbotslögum. Með þessu er áréttuð stofnun hins sérstaka forms eignarréttar sem felst í ákvæðinu.

Landsréttindi hafa komið fyrir í eldri tillögum um stjórnskipunarlegt ákvæði um þjóðareign, sbr. tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000. Með hugtakinu landsréttindi er ætlunin að ná til alls þess lands sem ekki er háð einkaeignarrétti, þá fyrst og fremst þjóðlendna. Því er einnig ætlað að ná til réttinda á hafsvæðum og hafi utan netlaga að því marki sem þau réttindi falla ekki undir skilgreiningar á auðlindum í skilningi hafsbotslaga, kolvetnislaga og fiskveiðistjórnarlaga. Dæmi um nýtingu slíkra réttinda er fiskeldi sem fram fer á framangreindum hafsvæðum. Það leiðir jafnframt af hinni neikvæðu skilgreiningu 2. mgr. á þjóðareign að nauðsynlegt er að taka af öll tvímæli um það að allt land og annað yfirráðasvæði íslenska ríkisins sem ekki er undirorpið einkaeignarrétti, eins og hann er útlistaður hér að framan, fellur undir þjóðareign óháð því hvort sérstök auðlindanýting er því tengd núna. Venjuleg ríkisjörð er þannig háð einkaeignarrétti ríkisins, með afbrigðum þeim sem leiðir af 7. kafla jarðalaga, nr. 81/2004, en hálendissvæði sem úrskurðað hefur verið sem þjóðlenda á grundvelli þjóðlendulaga fellur undir þjóðareign samkvæmt frumvarpsgreininni. Hugtakið landsréttindi felur í sér víðtækari skírskotun en hugtökin land eða fasteign sem hefði mátt hugsa sér að nota.

Í ákvæðinu er ekki talið upp hvaða auðlindir og landsréttindi teljist þjóðareign heldur ræðst það af afmörkuninni sem felst í orðunum „sem ekki eru háð einkaeignarrétti“. Um nánari umfjöllun um gildissvið ákvæðisins vísast til almennra athugasemda hér að framan.

Í 2. másl. er áréttað að enginn geti fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei megi selja gæðin eða veðsetja. 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. Sem dæmi um slíkt má nefna beitarrétt sem falist getur í afréttareign einstaklinga eða lögaðila á þjóðlendu, sbr. 5. gr. þjóðlendulaga.

Í 3. másl. er svo sérstaklega áréttað að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt auðlinda og landsréttinda í þjóðareign í umboði þjóðarinnar.

Um 3. mgr.

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

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

Ákvæði 3. mgr. er fyrst og fremst ætlað að ná til afnota- eða nýtingarheimilda að þeim auðlindum sem þar falla undir en til slíkra heimilda er hægt að stofna hvort sem er með leyfum eða samningum. Hér skal áréttað að ákvæðið tekur til afnota- eða nýtingarheimilda án tillits til þess hvernig til þeirra er stofnað. Svo nokkur dæmi séu nefnd þá mundu falla

undir gildissvið reglunnar veiðiheimildir úr nytjastofnum sjávar, leyfi til rannsókna og nýtingar kolvetnis á hafsbotni utan netlaga, leyfi til nýtingar annarra auðlinda hafsbotnsins utan netlaga, samningar um vatnsréttindi til orkuframleiðslu hvort sem um væri að ræða eignarland ríkis eða í Þjóðlendunni, og á sama hátt ráðstöfun jarðhitaréttinda. Ástæða er til að áréttast að fyrirmæli 3. mgr. um gjalddöku eiga aðeins við um þau tilvik þegar nýting náttúruauðlinda er háð því að sérstakra heimilda sé aflað. Hafa ber í huga að margvísleg nýting náttúrugæða sem eru í Þjóðareign eða eigendalaus á sér stað án þess að leyfis sé krafist. Oft er þar þó um að ræða minni háttar afnot. Til dæmis má nefna heimildir almennings, á grundvelli reglna um almennarétt, til að tína ber og annan jarðargróður sem og fjörugróður í Þjóðlendunni. Einnig má nefna heimildir almennings til vatnstöku samkvæmt vatnalögum. Stundum kann það jafnvel þykja leiða af eðli máls að ekki sé þörf sérstakra leyfa. Í tilvikum sem þessum er ekki um að ræða „veitingu heimilda“ í skilningi ákvæðisins og gerir þá ákvæðið enga kröfu um gjalddöku.

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

Samkvæmt þessum forsendum er löggjafanum heimilt að krefjast ekki gjalds ef forsendur gjalddöku eru að hans mati ekki fyrir hendi, t.d. þegar um er að ræða samfélagsleg verkefni þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu sem rekin eru af opinberum aðilum svo sem vatns- og hitaveitur. Hið sama gæti átt við í fleiri tilvikum, t.d. ef um tilraunaverkefni er að ræða, óvissa er um arðsemi, starfsemi á sér langa hefð eða er með einhverjum hætti sérstaks eðlis. Sum ferðaþjónusta á hálendinu eins og á vegum útivistarfélaganna sem ekki eru rekin í ábataskyni er talin þjónusta við samfélagið. Sama getur átt við um umfangslitla nýtingu, svo sem tínslu almennings á fjallagrösunum og berjum í ríkislandi eða Þjóðlendunni. Fyrirmæli 3. mgr. gera kröfu til þess að löggjafinn rökstyðji slíkar undantekningar sérstaklega.

Gjalddöku sú sem hér er áformuð getur grundvallast á leyfum og/eða samningum. Um getur verið að ræða auðlind sem er Þjóðareign skv. 2. mgr. (sbr. t.d. vinnslu jarðefna í hafsbotni eða orkunýtingu vatns í Þjóðlendunni). Einnig getur verið um að ræða auðlind sem er í hefðbundinni eigu opinberra aðila (sbr. t.d. nýtingu auðlinda á ríkisjörð).

Ákvæði 3. mgr. miðar ekki við gjalddöku vegna leyfa til nýtingar auðlinda í einkaeigu. Með hliðsjón af yfirlýsingu 1. mgr. getur slík gjalddöku hins vegar komið til greina þótt hún verði einnig að samræmast ákvæðum stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar og kröfum til skattlagningar. Á slík gjalddöku 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 nýt-

ingar jarðrænna auðlinda, m.a. í eignarlöndum, á grundvelli auðlindalaga. Hins vegar ber að hafa í huga að ýmis nýting auðlinda í einkaeigu fer fram án nokkurra leyfa.

2. málsl. 3. mgr. felur í sér lagaáskilnaðarreglu, þ.e. áskilnað um að það sé löggjafans að taka afstöðu til þess hvort og hvernig veitingu heimilda til auðlindanýtingar sé háttáð, þ.m.t. hvort slíkt gerist með leyfi eða samningi. Þessi áskilnaður er í samræmi við þá almennu laga-stefnu stjórnarskrárinnar að forræði á ráðstöfun mikilvægra hagsmuna sé almennt hjá lýð-ræðislega kjörnum fulltrúum. Í samræmi við almenn viðhorf felur reglan einnig í sér takmörk á því í hvaða mæli löggjafinn getur framselt handhöfum framkvæmdarvalds ákvörðunarvald um þessa hagsmuni. Hér væri með öðrum orðum lagt bann við því að Alþingi veitti handhöf-um framkvæmdarvalds óheft mat við úthlutun heimilda til nýtingar og afnota auðlinda. Veiting heimilda til nýtingar auðlinda felur í flestum tilvikum í sér úthlutun takmarkaðra gæða. Af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að við lagasetningu um það efni þarf að gæta að því að þeir sem til greina koma og sækjast eftir hlutdeild í viðkomandi gæðum standi sem jafnast að vígi gagnvart úthlutuninni. Með sérstakri tilvísun til jafnræðissjónar-miða í ákvæðinu er þetta áréttáð.

3. málsl. 3. mgr. felur í sér mikilvægan fyrirvara um að hvers kyns afnotaheimildir, sem veittar eru einkaaðilum á grundvelli laga, skuli aldrei leiða til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir auðlindum í eigu íslenska ríkisins eða í þjóðareign eða landsréttindum í þjóðareign. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 3. másl. 1. gr. fiskveiðistjórnar-laga og felur þar af leiðandi ekki í sér neina sjálfkrafa breytingu á sviði fiskveiðistjórnar. Réttaráhrifum ákvæðisins er fyrst og fremst ætlað að vera þau að slá á eða koma í veg fyrir væntingar um að afnotaheimildir sem ríkið veitir einkaaðilum, hvort sem það er tímabundið eða ekki, stofni til varanlegra eignarheimilda í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Leggja ber áherslu á að reglan getur aldrei að fullu komið í veg fyrir eignarréttarvernd þeirra hagsmuna sem tengdir eru atvinnurekstri sem grundvallast á opinberum leyfum, sbr. umfjöllun í kafla 3.3.6 hér að framan. Með ákvæðinu er sviðgrúm löggjafans hins vegar aukið gagnvart eignar-réttarákvæði stjórnarskrárinnar að því marki sem unnt er.

Fyrirvaranum er ekki ætlað að ná til heimilda til nýtingar landsréttinda í eigu íslenska ríkisins enda mundi það m.a. leiða til þess að reglur um hefð giltu ekki um ríkisjarðir. Slíkt gæti haft í för með sér óæskilegan aðstöðumun milli ríkisins sem eiganda lands og annarra landeigenda.

Fyrirvara síðasta málsliðar er ætlað að ná til afnota- eða nýtingarheimilda sem hið opin-bera veitir einkaaðilum hvort sem þetta er gert með leyfum eða samningum. Þegar um er að ræða réttindi sem veitt eru einkaaðilum með einkaréttarlegum samningum leiðir af ákvæðinu að slíkir samningar mega ekki fela í sér framsal eða stofnun varanlegs eignarréttar. Í tilviki sammings um ákveðna auðlindanýtingu getur réttarstaða afnotahafans, svo dæmi sé tekið, aldrei orðið önnur og efnismeiri en staða leigjanda í hefðbundnu leigusambandi. Ef farin er „samningaleið“ í auðlindastýringu yrðu samningar þannig annaðhvort að vera tímabundnir eða uppsegjanlegir. Þegar um er að ræða heimildir sem veittar eru einkaaðilum með stjórn-valdsákvörðun (þ.e. með leyfi) leiðir af ákvæðinu að slíkar heimildir mega hvorki leiða til stofnunar eignarréttar né óafturkallanlegs forræðis. Í tilviki leyfa væri þessum áskilnaði full-nægt með því að leyfistími væri tímabundinn. Ef slíkar heimildir væru veittar ótímabundið mundi fyrirhugað ákvæði stjórnarskrár hins vegar leiða til þess að löggjafinn hefði allt að einu rýmra sviðgrúm en ella til að breyta reglum og skerða þær heimildir sem hefðu verið veittar.

Það er að verulegu leyti háð eðli hvernar auðlindar og þeirrar atvinnugreinar sem byggist á nýtingu hennar til hvaða tíma verið er að horfa hverju sinni þannig að markmiðum sjálf-

bærni og almannahags sé náð, sbr. 1. mgr. Hér að framan hefur ítarleg grein verið gerð fyrir því hvernig háttað er tilhögun einstakra laga sem málavíð þetta varðar og hvaða breytingar kynni að þurfa að gera á þeim lögum komi til þess að frumvarpsgreinin verði lögfest. Ljóst má vera að ráðast þarf í allumfangsmikla endurskoðun og samræmingu einstakra lagaáfrimæla.

Um c-lið (81. gr.).

Með frumvarpinu er lagt til að almennir kjósendur geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni sem verið hafa til afgreiðslu hjá Alþingi. Heimild kjósenda tekur til nýstaðfestra laga frá Alþingi með nánar tilgreindum undantekningum og ályktana Alþingis um fullgildingu þjóðréttarsamninga. Þá er lögjafanum heimilað að fjölga þeim þingsályktunum sem gætu átt erindi í þjóðaratkvæðagreiðslu enda hafi þær réttaráhrif eða feli í sér mikilvæga stefnumörkun.

Um 1. mgr.

Samkvæmt 1. mgr. geta fimmtán af hundraði kosningarbærra manna krafist þess að nýstaðfest lög verði borin undir þjóðina. Kröfuna ber að leggja fyrir ráðherra og þótt það sé ekki tekið sérstaklega fram er að sjálfsögðu gert ráð fyrir að tilskilinn fjöldi undirskrifta kjósenda fylgi kröfunni.

Heimild kjósenda skv. 1. mgr. er háð tvenns konar tímafrestum. Annars vegar verður að leggja kröfuna fyrir ráðherra innan sex vikna frá birtingu laganna. Með þessu er áréttað að heimildin taki aðeins til nýsamþykkttra og staðfestra laga. Fresturinn er tiltölulega skammur þar sem áhersla er lögð á að lögin hafi ekki verið lengi í framkvæmd þegar krafan kemur fram, enda kynni það að skapa réttaróvissu ef unnt væri að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem hafa verið lengur í gildi. Miðað við reynsluna af söfnun undirskrifta hér á landi verður að álíta að fresturinn sé nægjanlega rúmur til að unnt sé að uppfylla kröfuna um fjölda undirskrifta.

Hins vegar er stjórnvöldum veittur að lágmarki sex vikna og að hámarki fjögurra mánaða frestur til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu eftir að staðfest krafa þess efnis liggur fyrir. Alþingi hefur á þessu stigi lokið umfjöllun sinni um lögin og er ekki ætlað að sjá um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi þeirra. Skal undirskriftum kjósenda því komið til ráðherra. Það ræðst af forsetaúrskurði hverju sinni hvaða ráðherra á í hlut en nærtækast er að það sé sá ráðherra sem annast framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Frestur sá sem mælt er fyrir um í ákvæðinu byrjar að líða þegar ráðherra staðfestir að krafan uppfylli kröfur stjórnarskrárinnar og eftir atvikum laga. Almenn krafa um málshraða tekur til meðferðar ráðherra fram að því. Verði synjun ráðherra skotið til úrskurðaraðila byrjar frestur að líða þegar endanleg niðurstaða er fengin um rétt til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu.

Fjárlög, fjáráukalög og lög um skattamálefni verða ekki borin undir þjóðaratkvæði samkvæmt heimild 1. mgr. Sama gildir um lög sem eru sett til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

Viss tenging er á milli undanþágunnar er varðar fjárlög og þeirrar sem varðar lög um skattamálefni. Að meginstefnu er þannig ekki gert ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu að framkvæði kjósenda um ákvarðanir sem varða tekjur og útgjöld ríkisins. Því til viðbótar má nefna að stundum helgast skattlagning af öðrum sjónarmiðum en almennri tekjuöflun ríkisins. Til dæmis kann skatta að vera aflað vegna tiltekinna verkefna, til tekjujöfnunar og til að hvetja til breyttrar hegðunar og lifnaðarháttá. Með lögum um skattamálefni er átt við lagaákvæði sem kveða á um skattskyldu, skattstofn, skattthlutfall eða fjárhæð skatts, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Sé kveðið á um skattamálefni í nýjum heildarlögum eða breytingalögum

eru lögin samkvæmt þessu undanþegin heimild kjósenda. Þó verður að líta svo á að löggjöf sem varðar að meginstefnu önnur mál kunni að koma til þjóðaratkvæðagreiðslu ef ákvæði er varða skatta eru einungis hluti hennar. Ella væri hætt á að réttur kjósenda yrði sniðgenginn með því einu að bæta skattaákvæðum við lög sem að meginstefnu fjölluðu um önnur efni. Með skattamálefnum er á hinn bóginn ekki átt við lög sem fjalla til að mynda einungis um stjórnslu skattamála. Kunna því breytingar á ákvæðum laga um tekjuskatt, svo dæmi sé tekið, að falla undir heimildina að því tilskildu að þær lúti ekki að framangreindum atriðum er varða álagningu skatts.

Lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum eru undanþegin heimild hluta kjósenda. Á móti kemur að hluti kjósenda getur samkvæmt frumvarpinu skotið til þjóðarinnar samþykki Alþingis í formi þingsályktunar við slíkum kuldbindingum. Þess verður þó að geta að hafi Alþingi samþykkt þjóðréttarskuldbindingu með löggjöf, án undanfarandi ályktunar, á undantekningin ekki við um heimild kjósenda skv. 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar. Í slíkum tilvikum væri löggjöfin ekki sett í þeim tilgangi að framfylgja þjóðréttarskuldbindingu, enda skapaðist kuldbindingin ekki að þjóðarétti áður en löggjöfin væri samþykkt. Af þessum sökum mundi löggjöf af þessu tagi falla innan heimildar kjósenda skv. 1. mgr. og gæti tilskilinn hluti kjósenda krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um hana eftir þeirri leið. Með sama hætti og á við um undanþágu varðandi lög um skattamálefni verður að gera ráð fyrir þeim möguleika að lög geymi einungis að hluta til ákvæði til innleiðingar þjóðréttarskuldbindingar. Óeðlilegt væri að slík lög væru undanþegin aðkomu kjósenda en gert er ráð fyrir að dómstólar leysi úr ágreiningsmálum sem upp kunna að koma varðandi rétt kjósenda að þessu leyti.

Heimild 1. mgr. tekur til laga í heild sinni og geta kjósendur ekki afmarkað beitingu heimildar sinnar við ákveðna hluta þeirra.

Þegar heimildinni er beitt til að skjóta máli til þjóðaratkvæðagreiðslu hafa lögin þegar verið birt og öðlast gildi samkvæmt ákvæðum sínum. Lögin falla síðan úr gildi (eða ekki verður af gildistöku ef lögin hafa mælt fyrir um að hún verði síðar en þann dag sem þjóðaratkvæðagreiðslan fer fram) ef þau eru felld í atkvæðagreiðslunni með þeim skilmálum sem greinir í ákvæðinu.

Um 2. mgr.

Í 2. mgr. er fjallað um heimild kjósenda til að krefjast þess að samþykktar ályktanir Alþingis skv. 21. gr. skuli bornar undir þjóðina í atkvæðagreiðslu. Í umræddum heimildum er fjallað um fullgildingu þjóðréttarsamninga. Skv. 21. gr. er samþykki Alþingis áskilið vegna slíkra samninga sem forseti gerir og fela í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins.

Heimild 2. mgr. á aðeins við um þingsályktanir. Gengið er út frá að Alþingi beiti almennt þingsályktunum í þeim tilvikum sem tilgreind eru í ákvæðinu þótt í einstökum tilvikum þurfi einnig að samþykkja löggjöf samhliða. Svo sem gildir um 1. mgr. tekur 1. másl. 2. mgr. til samþykktar Alþingis í heild sinni. Geta kjósendur þannig ekki afmarkað kröfu sína við hluta þess þjóðréttarsamnings sem um er deilt. Gengið er út frá því að stjórnvöld bíði með fullgildingu samnings uns frestur til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um ályktun Alþingis er liðinn. Komi slík krafa fram og hljóti staðfestingu sé beðið uns niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar liggi fyrir.

Ákvæði 2. másl. 2. mgr. ákvæðisins tekur til ályktana sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumörkun. Samkvæmt núgildandi lögum féllu undir þessa heimild þingsályktanir um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, þ.e. svokölluð rammaáætlun, sbr. lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, og þingsályktun um náttúruminjaskrá, sam-

kvæmt lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013. Einnig gætu þingsályktanir um kerfisáætlun og landsskipulagsáætlun fallið þarna undir allt eftir því hvaða skilningur er lagður í hugtakið réttaráhrif og hvernig sjálfar ályktanirnar eru orðaðar. Ákvæðið er þannig úr garði gert að löggjafanum er falið að afmarka nánar hvaða þingsályktanir verði þarna um að ræða. Lagt er til að aukinn meiri hluta þurfi á Alþingi til samþykkis laganna sem endurspeglar mikilvægi þeirra og tengsl við grundvallarrétt þjóðarinnar til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í 2. mgr. eru sömu frestir og í 1. mgr. Kjósendur skulu koma kröfu sinni á framfæri við ráðherra. Skal krafan koma fram innan sex vikna frá afgreiðslu Alþingis. Þá er sami frestur veittur til framkvæmdar þjóðaratkvæðagreiðslu og í 1. mgr.

Um 3. mgr.

Í 3. mgr. er kveðið á um að Alþingi geti fellt úr gildi lög eða afturkallað ályktun áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur. Er gert ráð fyrir að sami háttur skuli hafður á slíkri samþykkt og þegar tekin var ákvörðun um hin umdeildu lög eða ályktun en nánari útfærslu sé að finna í þingsköpum. Umrædd regla hefur gilt í framkvæmd um beitingu 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig felldi Alþingi úr gildi lög um fjölmiðla árið 2004 sem forseti hafði synjað staðfestingar þrátt fyrir að þjóðaratkvæðagreiðsla hefði ekki farið fram. Litið hefur verið svo á að með staðfestingu á frumvarpinu um brottfall laganna hafi forseti viðurkennt í verki að hann teldi að þessi háttur bryti ekki gegn stjórnarskránni. Verður einnig að telja regluna eðlilega í ljósi þess að með brottfalli laga næst fram markmið þeirra sem hafa knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu með undirskrift sinni.

Um 4. mgr.

Samkvæmt 4. mgr. nægir einfaldur meiri hluti í þjóðaratkvæðagreiðslu til að hnekkja lögum eða ályktun Alþingis sem kosið er um. Venja er hér á landi að miða í þessu efni við gild atkvæði. Þó þarf meiri hlutinn að vera a.m.k. fjórðungur kosningarbærra manna. Við skýringu ákvæðisins ber að hafa hliðsjón af 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar þar sem fjallað er um kosningarrétt við kosningar til Alþingis. Samkvæmt ákvæðinu hafa allir íslenskir ríkisborgarar sem eru 18 ára eða eldri og eiga lögheimili á Íslandi kosningarrétt en einnig er mælt fyrir um að ákveða megí í lögum undantekningar frá skilyrði um lögheimili. Rökin fyrir því að gera þessa viðbótarkröfu eru þau að tillaga hefur þegar á þessu stigi fengið umfjöllun þjóðkjörinna fulltrúa á Alþingi og meirihlutastuðning þar. Þurfi því töluvert ríka og almenna andstöðu til að fella slíka tillögu úr gildi. Ákvæðið felur í sér að ef fylkingar skiptast nokkuð jafnt þarf um 50% kjörsókn til að hnekkja ákvörðun Alþingis.

Um 5. mgr.

Í 5. mgr. er loks kveðið á um að í lögum skuli nánar mælt fyrir um ýmis útfærsluatriði. Þannig skal í lögnum mælt fyrir um hvenær heimilt á að vera að hefja undirskriftasöfnun, enda þarf að vera tryggt að undirskriftir endurspegli nægjanlega vel afstöðu kjósenda til endanlegrar niðurstöðu Alþingis. Þá þarf löggjafinn að mæla fyrir um framkvæmd undirskriftasöfnunar að öðru leyti og þá einkum hvernig fyrirvarsmönnum slíkrar söfnunar er heimilt að haga henni og koma fram fyrir hönd þeirra sem skrifa undir. Í löggjöf skal mælt fyrir um form og söfnun undirskrifta og nauðsynlegt að tekin sé afstaða til þess hvernig safna megí undirskriftum rafrænt og hvaða upplýsinga skuli krafist frá þeim sem skrifa undir. Kröfur til undirskriftasöfnunar mega ekki vera of íþyngjandi í ljósi þess að fresturinn til að safna tilskildum fjölda er skammur, en að sjálfsögðu verður að vera hægt að sannreyna að undirskriftir séu réttar. Í slíkri löggjöf kæmi einnig til greina að leggja bann við því að greitt sé fyrir undirskriftir ef ástæða er talin til.

Þá skal í lögnum mælt fyrir um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. núgildandi lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010. Enn fremur skal í lögnum mælt fyrir um

lausn ágreiningsmála fyrir dómstólum. Í þeim lögum yrði jafnframt væntanlega einnig mælt fyrir um hverjir geti átt aðild að dómsmálum. Ljóst er að álitaefni kunna að rísa varðandi það hvort kjósendum sé yfirleitt heimilt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 1. mgr. með vísan til þess að tiltekin efnissvið eru undanskilin heimildinni. Þá kann ráðherra að synja kröfu kjósenda með vísan til þess að undirskriftasöfnun uppfylli ekki áskilnað laga. Öfugt við það sem almennt gildir um ágreining milli handhafa ríkisvalds um meðferð heimilda sinna eiga borgarar landsins almennt rétt á að fá úrlausn dómstóla um réttindi og skyldur sínar gagnvart ríkisvaldinu, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að í lögum skal mælt fyrir um heimild þeirra sem krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu til að leita úrlausnar dómstóla um ágreiningsmál sem upp kunna að koma.

Vegna mikilvægis þeirrar löggjafar sem þarf að setja til að útfæra ákvæði frumvarpsins er kveðið á um að hún þurfi samþykki $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða á Alþingi. Er sambærileg krafa gerð varðandi breytingar á kjördæmamörkum og reglum um úthlutun þingsæta, sbr. 6. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91 25. júní 2010 (*mögulegar breytingar vegna tillögu stjórnarskrárnefndar auðkenndar*).

1. gr.

Álykti Alþingi að fram skuli fara almenn og leynileg þjóðaratkvæðagreiðsla um tiltekið málefni eða lagafrumvarp fer um framkvæmdina samkvæmt lögum þessum. Niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu er ráðgefandi.

Lögin gilda einnig um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu sem fer fram skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr., 81. gr. og 2. mgr. ~~79-82. gr.~~ stjórnarskrárinnar.

2. gr.

Um kosningarrétt og kjörskrár til afnota í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. fer á sama hátt og við alþingiskosningar. Kjörskrár skulu þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag.

Mörk kjördæma skulu vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum.

3. gr.

Í þingsályktun skv. 1. mgr. 1. gr. skal, að fenginni umsögn landskjörstjórnar, kveðið á um orðalag og framsetningu þeirrar spurningar sem lögð er fyrir kjósendur.

Á kjörseðli skal skýrt koma fram spurning um hvort kjósandi samþykki þá tillögu sem borin er upp og gefnir tveir möguleikar á svari: „Já“ eða „Nei“.

Alþingi getur ákveðið að spurningar og svarkostir á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. séu fleiri eða orðaðir með öðrum hætti.

Ráðuneytið ákveður orðalag og framsetningu spurningar á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr., 81. gr. og 2. mgr. 79-82. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðherra setur nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla.

4. gr.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 1. mgr. 1. gr. skal fara fram í fyrsta lagi þremur mánuðum og í síðasta lagi einu ári eftir að þingsályktunartillaga hefur verið samþykkt á Alþingi.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skal fara fram innan tveggja mánaða eftir að krafa Alþingis er samþykkt skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar eða forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skal fara fram í fyrsta lagi sex vikum og síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að krafa kjósenda skv. 81. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið staðfest.

Heimilt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum samhliða kosningum til Alþingis eða forsetakjöri. Verði þjóðaratkvæðagreiðsla samhliða kosningum til Alþingis gilda ekki ákvæði 2. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. 2. gr.

5. gr.

Alþingi ákveður kjördag þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. laga þessara og 3. mgr. 11. gr. og 2. mgr. 79-82. gr. stjórnarskrárinnar innan þeirra tímamarka sem greinir í 4. gr. Ráðuneytið ákveður kjördag þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. og 81. gr. stjórnarskrárinnar.

Ráðuneytið skal auglýsa atkvæðagreiðsluna einu sinni í Lögbirtingablaði og þrisvar sinnum í Ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma en í síðasta lagi einum mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna. Þar skal einnig birta spurninguna sem lögð verður fyrir kjósendur.

6. gr.

Alþingi skal standa fyrir víðtækri kynningu á því málefni sem borið er undir þjóðaratkvæði skv. 1. mgr. 1. gr. Forsætisnefnd Alþingis skal setja nánari reglur um fyrirkomulag kynningar.

Ráðuneytið skal svo fljótt sem verða má og eigi síðar en viku fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. og 81. gr. stjórnarskrárinnar senda öllum heimilum í landinu sérprentun laga með eða ályktunar sem forseti synjaði staðfestingar í hlut á. Þar skal jafnframt vakin athygli á því að frumvarpið til laganna eða ályktunin og öll skjöl varðandi meðferð þess máls séu aðgengileg á áberandi stað á vefsíðu Alþingis.

7. gr.

Undirkjörstjórnir, yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn eru hinar sömu og við alþingiskosningar.

8. gr.

Ráðuneytið lætur yfirkjörstjórnnum í té kjörseðla sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna. Yfirkjörstjórnir annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

9. gr.

Að þjóðaratkvæðagreiðslu lokinni senda undirkjörstjórnir oddvita yfirkjörstjórnar tafarlaust atkvæðakassana og ónotaða og ónýtta kjörseðla í þeim umbúðum er segir í lögum um kosningar til Alþingis. Á áður auglýstum stað og stund opnar yfirkjörstjórn atkvæðakassana

og fer síðan fram talning atkvæða á sama hátt og segir í lögum um kosningar til Alþingis. Um það hvort kjörseðill telst gildur eða ekki og um meðferð ágreiningsseðla fer samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.

Landskjörstjórn skipar umboðsmenn í hverju kjördæmi sem hafa það hlutverk að gæta ólíkra sjónarmiða við atkvæðagreiðsluna, talningu atkvæða og úrlausn ágreiningsmála.

10. gr.

Að lokinni talningu atkvæða sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn eftirrit af gerðabók sinni ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um milli umboðsmanna og yfirkjörstjórnar. Þegar landskjörstjórn hefur fengið í hendur eftirrit gerðabóka allra yfirkjörstjórna og ágreiningsseðla auglýsir hún með hæfilegum fyrirvara hvar og hvenær hún kemur saman til fundar til að úrskurða um gildi ágreiningsseðlanna og lýsa úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslunnar til að umboðsmönnum gefist færi á að vera viðstaddir. Að því loknu tilkynnir landskjörstjórn ráðuneytinu um niðurstöður sínar.

Ráðuneytið auglýsir úrslit atkvæðagreiðslunnar í Lögbirtingablaði og Ríkisútvarpi.

Verði samþykkis synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. [eða 81. gr.](#) stjórnarskrárinnar skal ráðuneytið auk þess birta sérstaka auglýsingu þess efnis í A-deild Stjórnartíðinda ekki seinna en tveimur dögum eftir að úrslit atkvæðagreiðslunnar liggja fyrir.

11. gr.

Til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf hún að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í atkvæðagreiðslunni, [sbr. þó 2. mgr.](#)

[Til þess að lögum eða ályktun teljist hnekkt samkvæmt 4. mgr. 81. gr. stjórnarskrárinnar þarf meiri hluti, miðað við gild atkvæði, að hafa greitt atkvæði gegn þeim, þó þannig að um sé að ræða atkvæði að minnsta kosti fjórðungs kosningarbærra manna, sbr. 1. mgr. 2. gr.](#)

12. gr.

Um atkvæðagreiðsluna sjálfa, undirbúning hennar og atkvæðagreiðslu utan kjörstaða og á kjörstað fer að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

Kjörstjórnir nota sömu gerðabækur og við alþingiskosningar.

Ákvæði 114. gr. og XIX., XX., XXIV. og XXV. kafla laga um kosningar til Alþingis gilda um atkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum að svo miklu leyti sem við getur átt.

13. gr.

Kærur um ólögmati atkvæðagreiðslunnar, aðrar en refsikærur, skulu sendar landskjörstjórn til úrlausnar eigi síðar en tveimur dögum fyrir fund þann sem getið er um í 1. mgr.

10. gr.

Gallar á kosningu leiða ekki til ógildingar kosninga, nema ætla megi að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna.

13. gr. a.

[Aðeins þeir sem hafa kosningarrétt til Alþingis eiga rétt á að krefjast með undirskrift sinni bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um lög frá Alþingi sem hlotið hafa staðfestingu forseta Íslands eða tilteknar ályktanir Alþingis skv. 81. gr. stjórnarskrárinnar.](#)

13. gr. b.

Tilkynna skal ráðherra ef fyrirhuguð er undirskriftasöfnun þar sem krafist er bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um lög frá Alþingi eða tilteknar ályktanir Alþingis skv. 81. gr. stjórnarskrárinnar. Tilkynninguna skulu undirrita a.m.k. þrjú einstaklingar sem uppfylla skilyrði 13. gr. a og í tilkynningunni skal geta skýrlega tilefnis undirskriftasöfnunar og ábyrgðaraðila hennar. Ábyrgðaraðili undirskriftasöfnunar skal vera einstaklingur, einn eða fleiri. Með ábyrgðaraðila er átt við þann aðila sem stendur fyrir undirskriftasöfnun.

Tilkynningin skal afhent ráðherra innan tveggja vikna frá því að viðkomandi lög hafa verið birt í Stjórnartíðindum eða Alþingi hefur samþykkt ályktun skv. 81. gr. stjórnarskrárinnar.

13. gr. c.

Telji ráðherra augljósa annmarka á fyrirhugaðri undirskriftasöfnun skal hann tilkynna það ábyrgðaraðila eins fljótt og unnt er.

13. gr. d.

Undirskriftasöfnun má hefja þegar tilkynning skv. 13. gr. b hefur verið móttokin af ráðherra. Henni skal ljúka eigi síðar en sex vikum eftir að viðkomandi lög hafa verið birt í Stjórnartíðindum eða Alþingi samþykkt ályktun.

13. gr. e.

Sé undirskriftum safnað á pappír rita kjósendur nafn sitt, dagsetningu undirskriftar, kennitölu og lögheimili. Á hverju blaði skal gert ráð fyrir sama fjölda undirskrifta. Á undirskriftalista skal koma fram skýrlega tilefni undirskriftasöfnunar, hverjir séu ábyrgðaraðilar, hvenær hún hafi hafist og hvenær henni ljúki. Ennfremur skal koma fram að óheimilt sé að bjóða fram eða veita viðtöku greiðslu fyrir undirskrift.

Peir sem ekki eru færir um að rita nafn sitt eigin hendi geta falið öðrum að skrifa undir fyrir sína hönd enda sé unnt að sannreyna að slíkt umboð hafi verið veitt með gildum hætti.

13. gr. f.

Sé undirskriftum safnað rafrænt skal ábyrgðaraðili gera um það samning við Þjóðskrá Íslands. Þjóðskrá Íslands annast þá framkvæmdina og tryggir að söfnun undirskrifta uppfylli kröfur um auðkenningu og öryggi.

Þjóðskrá Íslands leggur til vettvang sem felur meðal annars í sér vefsvæði, auðkenningu, uppfléttingu í þjóðskrá, skráningu undirskrifta og talningu.

13. gr. g.

Áður en sex vikna frestur til undirskriftasöfnunar er liðinn skal ábyrgðaraðili fá staðfestingu Þjóðskrár Íslands á að tilskilinn fjöldi hafi skrifað undir kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu. Hafi undirskriftum að hluta eða öllu leyti verið safnað á pappír skal hann afhenda þá lista Þjóðskrár Íslands í frumriti en einnig á rafrænu formi.

13. gr. h.

Ráðherra eða fulltrúi hans veitir undirskriftum viðtöku ásamt staðfestingu Þjóðskrár Íslands og staðfestir móttöku þeirra.

13. gr. i.

Ráðherra úrskurðar svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en innan tveggja vikna um hvort öll skilyrði fyrir því að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram séu uppfyllt. Ekki er hægt að bæta úr annmörkum á undirskriftasöfnun eftir að sex vikna fresturinn er liðinn.

Hafi fleiri en einn ábyrgðaraðili efnt til undirskriftasöfnunar um sömu ákvörðun Alþingis skulu undirskriftir lagðar saman ef þörf er á þannig að tilskildu lágmarki sé náð.

Hafi sami einstaklingur ritað nafn sitt oftari en einu sinni í undirskriftasöfnun eða söfnunum um sömu ákvörðun Alþingis skal undirskrift hans talin sem ein.

Ráðherra metur með hvaða hætti skuli sannreynt að undirskriftir stafi í raun frá þeim sem um ræðir.

13. gr. j.

Ábyrgðaraðili getur skotið synjunarúrskurði ráðherra til úrlausnar Hæstaréttar innan tveggja vikna frá því að hann hefur mótttekið úrskurðinn.

13. gr. k.

Bæði ábyrgðaraðilum og stjórnvöldum er óheimilt að afhenda óviðkomandi upplýsingar um hverjir hafi ritað undir kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu. Brot á þessari grein varða sektum.

13. gr. l.

Óheimilt er að bjóða fram eða veita viðtöku greiðslu gegn því að nafn sé ritað undir kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu. Brot á þessari grein varðar sektum.

13. gr. m.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd undirskriftasafnana, frágang undirskriftalista og sannprófun undirskrifta.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.