

Porkell Helgason (kt. 021142-4259)
Strönd, 225 Álftanesi

Til forsætisráðuneytisins

Efni: Um drög að frv. til stjórnskipunarlaganna um stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands, dags. 10. maí 2019.

Vísað er til þeirra draga sem birt eru í „Samráðsgátt“, en þar kemur fram að drögin séu tillaga formanna þeirra flokka er nú eiga sæti á Alþingi.

Í greinargerð með þessum frumvarpsdrögum er tekið fram að ákvæðið sé byggt á frumvarpi sem þáverandi stjórnarskrárnefnd skilaði til forsætisráðherra í júlí 2016 (sbr. frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar, þskj. 1577 á 145. löggjafarþingi, 2015 - 2016).¹

Undirritaður ritaði á sínum tíma (6. mars 2016) umsögn við það frumvarp (þá enn í drögum)² og leyfir sér því nú að endursenda þær athugasemdir, en nú með breytingum eðli samkvæmt; sjá viðhengi. Þar sem ekki er ljóst hvort og hvernig viðhengin birtast í samráðgáttinni fylgir hér samantekt úr þessari umsögn undirritaðs:

Samantekt

- Fagnað er því inngangsákvæði að „auðlindir náttúru Íslands [skuli] tilheyra íslensku þjóðinni“.
- Lýst er áhyggjum af því hvað „einkaeignarréttur“ nákvæmlega þýðir; hvort tryggt sé að þjóðareignir geti ekki orðið að einkaeignum með hjálp þessa hugtaks.
- Bagalegt er að þjóðareignir skuli ekki skilgreindar í frumvarpstextanum.
- Treysta verður því að með ákvæðum frumvarpsins séu tekin af öll tvímæli um að enginn getur fengið varanleg yfirráð yfir þjóðareignum. Sum atriði í greinargerð vekja upp efasemdir.
- Það veldur verulegum áhyggjum að ákvæði um gjalddöku fyrir afnotaheimildir gefur engar vísbendingar um hvers eðlis gjalddakan skuli vera. Þá er spurt hvaða afleiðingar það kunni að hafa að krafa um gjalddöku þurfi aðeins að taka til nýtingar í svokölluðu ábataskyni.
- Þess er saknað að hið ráðgerða stjórnarskrárákvæði nái ekki til annarra almannagæða en aðeins náttúrurauðlinda.

¹ Sjá <https://www.althingi.is/altext/145/s/1577.html>

² Sjá frumvarpsdrögin á síðu nefndarinnar <https://www.forsaetisraduneyti.is/stjornarskra/stjornarskrarnefnd/skyrslur/>.

- Sérstaklega er krafist svara við því hvort stjórnarskrárbreytingin festi hið umdeilda kvótakerfi í sessi og það ásamt með rýrum veiðigjöldum. Minnt er á undirskriftir gegn makrílkvótafrumvarpinu vorið 2015.
- Í heild hljómar hið ráðgerða ákvæði sem snotur viljayfirlýsing en með rýru efnislegu innihaldi. Því leyfir undirritaður sér að stinga upp á lágmarks skerpingu ákvæðisins þannig að eitthvað verði hönd á festandi.

Rétt eins og í þessari fyrri umsögn skal enn bent á að tillögur stjórnlagaráðs frá sumri 2011 eru eini grundvöllur að stjórnarskrárbótum sem hefur hlotið beina lýðræðislega umfjöllun. Tillögur ráðsins fengu mikinn stuðning í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012 þar sem tveir þriðju hlutar þeirra sem afstöðu tóku lýstu stuðningi við að tillögurnar skyldu lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá.

Virðingarfyllst,
27. júní 2019,
Þorkell Helgason
(sign.)

[Viðhengi: UmsoegnThorkelsHelgasonar.pdf](#)

Viðhengi:

Umsögn um drög að frv. til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands, dags. 10. maí 2019³

Samantekt

- Fagnað er því inngangsákvæði að „auðlindir náttúru Íslands [skuli] tilheyra íslensku þjóðinni“.
- Lýst er áhyggjum af því hvað „einkaeignarréttur“ nákvæmlega þýðir; hvort tryggt sé að þjóðareignir geti ekki orðið að einkaeignum með hjálp þessa hugtaks.
- Bagalegt er að þjóðareignir skuli ekki skilgreindar í frumvarpsextextanum.
- Treysta verður því að með ákvæðum frumvarpsins séu tekin af öll tvímæli um að enginn getur fengið varanleg yfirráð yfir þjóðareignum. Sum atriði í greinargerð vekja upp efasemdir.
- Það veldur verulegum áhyggjum að ákvæði um gjaldtöku fyrir afnotaheimildir gefur engar vísbendingar um hvers eðlis gjaldtakan skuli vera. Þá er spurt hvaða afleiðingar það kunni að hafa að krafa um gjaldtöku þurfi aðeins að taka til nýtingar í svokölluðu ábataskyni.
- Þess er saknað að hið ráðgerða stjórnarskrárákvæði nái ekki til annarra almannagæða en aðeins náttúrurauðlinda.
- Sérstaklega er krafist svara við því hvort stjórnarskrárbreytingin festi hið umdeilda kvótakerfi í sessi og það ásamt með rýrum veiðigjöldum. Minnt er á undirskriftir gegn makrílkvótafrumvarpinu vorið 2015.
- Í heild hljómar hið ráðgerða ákvæði sem snotur viljayfirlýsing en með rýru efnislegu innihaldi. Því leyfir undirritaður sér að stinga upp á lágmarks skerpingu ákvæðisins þannig að eitthvað verði hönd á festandi.

Framsetning og tilvitnanir

Í athugasemdum undirritaðs við einstök ákvæði frumvarpsdraganna eru þau fyrst tekin upp orðrétt, en síðan kemur umfjöllun. Þegar vitnað er (einkum neðanmáls) í blaðsíður eða undirkafla er vísað til greinargerðar með frumvarpsdrögum.

Tilvísanir í stjórnlagaráð miðast við frumvarp ráðsins afhent Alþingi 29. júlí 2011 ásamt skýringum.⁴

Með vísun til „meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar“ er jafnan átt við meiri hluta þeirrar þingnefndar Alþingis á 141. löggjafarþingi, 2012-2013. Sá meiri hluti lagði fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga, 415. mál, sem unnið var upp úr tillögum stjórnlagaráðs en breyttist síðan nokkuð í meðförum meiri hlutans. Einkum er vísað til síðustu gerðar frumvarpsins á þingskjali 1111.⁵ Þá verður einatt vísað í frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar þáv. forsætisráðherra, þskj. 1577 á 145. löggjafarþingi, 2015 - 2016)⁶ og þá undir hans nafni.

³ Sjá frumvarpsdrögin á síðunni [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1387](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1387).

⁴ Sjá http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp_med_skyringum.pdf.

⁵ Sjá <http://www.althingi.is/alttext/141/s/1111.html>.

⁶ Sjá <https://www.althingi.is/alttext/145/s/1577.html>

Samkvæmt eðli máls verður einungis fjallað um 1. gr. frumvarpsdraganna.

Ráðgerða stjórnarskrárákvæðið sem umsögnin fjallar um hljóðar svo:

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Nýting auðlinda skal grundvallast á sjálfbærri þróun.

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

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

Efni umsagnarinnar

Undirritaður telur að með frumvarpsdrögum horfi sitthvað til bóta, enda er þar um margt byggt á sömu sjónarmiðum og stjórnlagaráð hafði til viðmiðunar. En jafnframt eru það mikilvægustu ákvæðin sem valda áhyggjum.

1. mgr.

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Nýting auðlinda skal grundvallast á sjálfbærri þróun.

Í fyrsta málsliðnum er nýmæli sem er hvorki að finna hjá stjórnlagaráði né heldur hjá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum segir að þetta ákvæði sé „... stefnuyfirlýsing án ákveðins lagalegs inntaks.“⁷

Þrátt fyrir þetta ber að fagna þessu ákvæði.

2. mgr., 1. másl.

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign.

Einkaeignarréttur

Í tillögu stjórnlagaráðs var talað um „einkaeigu“ í stað vísunar til „einkaeignarréttar“. Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar tók strax upp hugtakið um einkaeignarréttinn. Það sama er að finna í frv. Sigurðar Inga svo og hér í umræddum frumvarpsdrögum. Fyrir þessari breytingu hafa verið færð rök. Á hinn bóginn vakna ýmsar spurningar svo sem þær hvort stjórnvöld geti freistast til að færa þjóðareignir yfir í eignir af einkaréttarlegu tagi til að sneiða hjá umræddu stjórnarskrárákvæði, taki það gildi.

⁷ Sótt í umfjöllun um 1. spurningu undir lok 2. kafla í greinargerðinni á bls. 2.

Ráðgert er að stofna svokallaðan Þjóðarsjóð í hvern falli tekjur af vissum auðlindum. Verður þessi sjóður einkaeignarréttarlegt fyrirbæri? Og hvað ef sjóðnum yrði síðan færðar auðlindirnar til forvörslu, sem væri jafnvel eðlilegt framhald. Er þá stjórnarskrárákvæðið um þjóðareign orðið máttvana?

Spurningar af þessu tagi verða aftur teknar upp í samhengi við gjaldtöku fyrir afnot að þjóðareignum.

Þjóðareign

Bagalegt er að þjóðareignir skuli ekki skilgreindar í sjálfum frumvarpstextanum, en það gerði stjórnlagaráð í 2. mgr. 34. gr. frumvarpsdraga sinna. Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar útfærði þessa skilgreiningu enn frekar þannig:

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.⁸

Að vísu eru helstu dæmi um þjóðareignir að finna í undirkafla 3.B í greinargerðinni en þó hvergi jafn ítarlega og hjá meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

2. mgr., 2. másl.

Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota.

Því ber að fagna að hér er tekið nánast orðrétt upp ákvæði ættað frá stjórnlagaráði.⁹ Með þessum málslið ætti að vera tekin af öll tvímæli um að enginn getur fengið varanleg yfirráð yfir þjóðareignum.

Þessu til áréttingar má benda á það sem segir í greinargerðinni:

Verði frumvarpið lögfest verður það á hinn bóginn skýrt að varanlegt framsal þessara réttinda er óheimilt.¹⁰

Á hinn bóginn vekur það ótta sem segir í beinu framhaldi:

Taka skal fram að með ákvæðinu er ekki raskað þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum í þjóðareign fyrir gildistöku stjórnarskrárákvæðis.¹¹

Síðar virðist að einhverju leyti dregið í land:

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

⁸ Sjá 415. mál, þingskjal 1111 á 141. löggjafarþingi; 3. mgr. í 35. gr. í tillögu meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

⁹ Sjá fyrri hluta 2. másl., 1. mgr., 33. gr.

¹⁰ Úr 5. kafla greinargerðarinnar, sjá bls. 12.

¹¹ Um 2. mgr. á bls. 21 í greinargerðinni.

gæta meðalhófs og jafnræðis.¹²

Þessar og fleiri tilvísanir veita lesendum misvísandi og ruglingsleg skilaboð. Enn verra er ef þetta yrði að lögskýringargögnum síðar meir. Því miður er greinargerð meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um ámóta ákvæði sama marki brennd.

Gera verður kröfu um afdráttarlaust svar á mannamáli hvort með ákvæðum frumvarpsdraganna sé verið að tryggja núverandi handhöfum fiskveiðikvóta óbreytt ástand? Afstaða margra til frumvarpsdraganna í heild sinni mun ráðast af svarinu við þessu eina álitaefni.

Athygli vekur að umræddur 1. málsl. 2. gr. inniheldur ekki niðurlagið „... og aldrei má selja þau eða veðsetja“, sem var að finna í tillögum stjórnlagaráðs, hjá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis svo og í frv. Sigurðar Inga Jóhannssonar, þáv. forsætisráðherra. Þeirri stefnubreytingu hafa ekki verið gerð nægileg skil, að hafa ekki skilyrðislaust bann við framsali og veðsetningu í stjórnarskrárákvæðinu.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum nú segir á hinn bóginn:

Enda þótt frumvarpsgreinin feli ekki í sér bann við framsali nýtingarheimilda er löggjafinn eftir sem áður frjáls að því að mæla fyrir um slíkt bann í einstökum lögum.¹³

Spyrja má hvort það kunni ekki að valda deilum að það sé ekki þegar tekið fram í stjórnarskrá hvort þessi heimild sé fyrir hendi eða ekki. Kann slík löggjöf um framsalsbann að brjóta í bág við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, sbr. 72. gr. hennar, sé tekið af skarið í stjórnarskrá?

2. mgr., 3. málsl.

Handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar.

Ekkert nema gott eitt er um þennan málslið að segja.

3. mgr.

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

Að mati undirritaðs er þessi málsgrein kjarni þessara frumvarpsdraga og verður því fjallað um hana ítarlega, hvorn málsliðinn hennar fyrir sig.

3. mgr., 1. málsl.

Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis.

Við fyrstu sýn virðist þessi málsliður skýr og afdráttarlaus og ber einkum að fagna niðurlaginu um að gæta skuli „jafnræðis og gagnsæis“.

¹² Úr 5. undirkafla, bls. 18 í greinargerðinni.

¹³ Úr 5. undirkafla, bls. 18, efst í greinargerðinni.

Þá er það líka fagnaðarefni að téð ákvæði nær ekki aðeins til auðlinda í þjóðareigu heldur líka þeirra sem eru í ríkiseigu og vegur það á móti þeim áhyggjum sem undirritaður hefur um þrengda skilgreiningu á þjóðareign frá því sem stjórnlagaráð lagði til, sbr. umsögn um 2. mgr.

3. mgr., 2. málsli.

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

Hér er það ákvæði umræddra frumvarpsdraga sem undirritaður gerir alvarlegastar athugasemdir við. Þetta er afar almennt orðað ákvæði og verður ekki séð að löggjafinn fái neina leiðbeiningu, hvað þá fyrirmæli um gjaldtökuna. Sagt verður að lesa megi fyrirmæli úr greinargerðinni sjálfri. Að mati undirritaðs eiga stjórnarskrárákvæði ekki að vera svo óljóst orðuð að grípa þurfi til greinargerða til skilnings á þeim. Það veldur eilífum deilum um túlkun og réttarheimildir.

Það sem meira er þá eiga stjórnarskrárákvæði að vera fullnægjandi og þannig orðuð að allur almenningur geti skilið þau og „lögspekingar“ þurfi ekki að tyggja þau ofan í fólk. Við í stjórnlagaráði lögðum okkur í líma við hafa þetta sjónarmið í heiðri, m.a. með því að forðast allar millitilvísanir milli lagagreina, sem er nokkuð sem fælir fólk frá.

Skal nú farið í saumana á þessum málslið.

Með lögum skal ákveða ...

Hér verður að vona að merking litla orðsins „skal“ sé öllum ljós, enda stendur og fellur ákvæðið um afdráttarlausa túlkun á því. Í greinargerðinni er kveðið skýrar að orði en þar segir:

Löggjafanum er hér gert skylt að setja lög um gjaldtöku fyrir slík afnot.¹⁴

En vitaskuld er þetta ekki nóg þar sem þetta ráðgerða stjórnarskrárákvæði, sem slíkt, segir ekkert um viðmið eða upphæð gjaldtökunnar.

Sem kunnugt er lagði stjórnlagaráð afdráttarlaust til að greiða skuli „fullt gjald“ fyrir afnot af auðlindum í þjóðareigu og var orðalagið sótt beint í eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar enda vandséð hvers vegna sama eigi ekki að gilda um þjóðareignir og einkaeignir. Vitaskuld þyrfti löggjafinn að útfæra slík fyrirmæli nánar, hvenær fullt gjald miðast við markaðsverð og hvenær eitthvað annað.

Tillaga stjórnlagaráðs var síðan útpynnt (þó ekki í meðförum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar) þannig að í staðinn var komið orðalagið „eðlilegt gjald“, sem segir þó meira en ekkert en bíður samt upp á túlkun út og suður eins og undirritaður benti á í umsögn í mars 2016.¹⁵

Þar sem umrædd nefnd flokksformanna telur sig þurfa að tala einum rómi er samnefni hennar smár. Því er vart við því að búast að orðalagið „fullt gjald“ fái hljómgrunn. Það er því skömminni skárna að orðunum „eðlilegt gjald“ sé bætt inn í málsliðinn með einhverjum hætti. Sjá síðar.

Nýting í ábataskyni

Þessi orð er í niðurlagi málsliðarins, sem gerð er tillaga um, mun hér skjóta upp kollinum í fyrsta sinn. Að vísu var í tillögu þáv. forsætisráðherra talað um að gjald skuli aðeins krafist „að jafnaði“. ¹⁶

¹⁴ Undirkafla 3.C í greinargerðinni, bls. 6.

¹⁵ Sjá frv. Sigurðar Inga Jóhannessonar.

¹⁶ Sjá frv. Sigurðar Inga Jóhannessonar.

Við fyrstu sýn virðist ekki óeðlilegt að þrengja gjaldtökuskylduna í þessa veru og þá er einskorðun við ábataskyn skömminni skárri en hið loðna ákvæði um þetta skuli „að jafnaði“ gert.

Sagt er í greinargerðinni að t.d. megi hverfa frá gjaldtöku þegar um „samfélagsleg verkefni“ sé að ræða.¹⁷ En er það ljóst í tíma og rúmi hvenær verkefni eru samfélagsleg? Í greinargerðinni eru tekin dæmi um

*... verkefni þar sem arður rennur til samfélagsins í formi þjónustu sem rekin eru af opinberum aðilum, svo sem vatns- og hitaveitur. Í slíku tilviki er nýting ekki í ábataskyni og því ekki skylt að haga löggjöf þannig að gjaldtaka þurfi að eiga sér stað.*¹⁸

Nú má spyrja, eins og fyrr, hvað gerist ef forsendur breytast: Vatns- og hitaveitur eru fyrst færðar til einkaréttarlegs fyrirtækis og síðan jafnvel einkavæddar. Hvort og á hvaða stigi á gjaldleysið að hverfa? Og hver gætir að þessu?

Góðgerðarfélög ættu væntanlega að sleppa við auðlindagjöld, fái þau slíkar nýtingarheimildir, svo sem land undir gistiskála í þjóðlendum. Þeim væri vart bannað að framselja þessar heimildir sbr. það sem fyrr segir um bann við framsali eða ekki. En framsalið gæti fært heimildirnar til einkaaðila sem sæi um reksturinn á nýtingunni fyrir góðgerðarfélagið. Sem sagt til fyrirtækis sem starfaði í ábataskyni.

Svo má einnig spyrja hvort ætíð sé sanngjarnt að fella niður gjaldtöku þótt um sé að ræða „þjónustu sem rekin eru af opinberum aðilum, svo sem vatns- og hitaveitur.“¹⁹ Er t.d. sanngjarnt að sveitarfélög geti án gjalds fengið afnot af jarðhita í þjóðareigu, vegna þarfa hitaveitna sinna, á meðan íbúar í þeim sveitarfélögum, sem ekki búa í nánd við nein slík gæði, þurfi að una við dýrari upphitunarkosti?

Aðrar auðlindir

Í tillögum stjórnlagaráðs og hjá umræddum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar er bent á að ákvæði um gjaldtöku geti átt við um fleiri takmörkuð almannagæði en auðlindir náttúru Íslands. Í 2. másl. 4. mgr. 34. gr. hjá stjórnlagaráði og með sama orðlagi í 2. másl. 5. mgr. 35. gr. hjá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir m.a. (undirstrikun hér):

*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.*²⁰

Með hinum undirstrikuðu orðum er verið að benda á að margt nýtt getur komið til þar sem takmarka þarf aðgengi að almannagæðum og því eðlilegt að taka gjald fyrir, svo sem til að koma í veg fyrir óeðlilegan sérleyfiságóða. Hér má t.d. benda á losunarheimildir af ýmsu tagi, á útdeilingu fjarskiptarása og margt fleira sem framtíðin á eftir að leiða í ljós. Stjórnlagaráð lagði til að þessum gæðum skuli ráðstafað með sama hætti og um aðrar auðlindir. Það er mikill skaði að ekki skuli vikið að þessu, hvorki í frv. þáv. forsætisráðherra né heldur í frumvarpsdrögunum sem hér eru til umfjöllunar.

¹⁷ Greinargerðin bls. 15.

¹⁸ Greinargerðin bls. 15.

¹⁹ Greinargerðin bls. 15.

²⁰ Vitnað er í ákvæðið bæði á bls. 8 og 9 í greinargerðinni.

Ályktun

Að öllu samanlögðu er ákvæði 2. málsl. 3. mgr. innihaldsrýrt og inniheldur fátt sem hönd er á festandi.

Í raun viðurkennir flokksformannanefndin að allt orðalagið sé opið þar sem hún treystir sér aðeins í litlum mæli til að segja til um það hvaða gildandi lögum þurfi að breyta ef umrædd stjórnarskrárbreyting tæki gildi. Nefndin segir í greinargerð aðeins þetta:

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 meginforsendur nýtingarinnar skuli vera.²¹

Og síðar:

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 þjóðareign.²²

Athyglisvert er að hér er hvorki minnst á fiskveiðistjórnarlög né heldur lög um veiðigjöld.

Fullyrða má að allur almenningur setur nánast jafnaðarmerki milli náttúruauðlinda og fiskimiða í umræðunni um þjóðareignir. Það er því afar bagalegt að ekki liggi ljóst fyrir hvort eða þá hvaða áhrif samþykkt umrædds ákvæðis kynni að hafa á stjórnkerfi fiskveiða svo og á ákvæði um veiðigjöld.

Sé svo að engu þyrfti að breyta má allt eins telja líklegt að stjórnarskrárbreytingin, ef að lögum yrði, festi hið umdeilda kvótakerfi í sessi og að engin skylda verðir til að auka hlutdeild þjóðarinnar í auðlindarðinum af sérleyfunum til fiskveiða. Jafnvel að þetta verði eina raunverulega afleiðingin af gildistöku þessa ákvæðis. Það var alla vega ekki það sem stjórnlagaráð stefndi að og heldur ekki þeir rúmlega 53 þúsund kosningabæru menn sem skrifuðu vorið 2015 undir áskorun til forseta Íslands vegna makrílkvótafrumvarpsins svokallaða, en áskorunin hljóðaði þannig:

Við undirrituð skorum á forseta Íslands að vísa í þjóðaratkvæðagreiðslu hverjum þeim lögum sem Alþingi samþykkir þar sem fiskveiðiauðlindum er ráðstafað til engri tíma en eins árs á meðan ekkert ákvæði um þjóðareign á auðlindum hefur verið sett í stjórnarskrá og þjóðinni ekki verið tryggt fullt gjald fyrir afnot þeirra.²³

Niðurstaða

Þótt segja megi sitthvað jákvætt um umrædda tillögu flokksformanna um ákvæði í stjórnarskrá um auðlindir náttúru Íslands, eins og fram kemur hér á undan á stöku stað, þá er það er niðurstaða undirritaðs að tillagan sé harla rýr að megininnihaldi; einkum um það hvort eða hvernig háttá skuli gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda í þjóðareign. Það má jafnvel segja að ákvæðið sé í besta falli fróm viljayfirlýsing ætluð til hátíðabrigða, en ekki ákvæði sem hönd sé á festandi.

²¹ Greinargerðin bls. 12.

²² Greinargerðin bls. 17.

²³ Sjá t.d. „facebook“-síðu Þjóðareignar 1. maí 2015, <https://www.facebook.com/thjodareign>.

Að því sögðu liggur beinast við að lýsa yfir andstöðu við þessa hugmynd og vísa í þess stað til tillögu stjórnlagaráðs um þetta mikilvæga viðfangsefni, hvort svo sem hún er í sinni upphaflegu gerð eða þeirri sem meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði til á sínum tíma.

En eins og kaupin gerast á eyrinni þegar ætlunin er að finna málamiðlun milli allra hinna ólíku stjórn málaflokka sem skipa Alþingi er vart við því að búast að undirrituðum verði að ósk sinni.

Í ljósi þessa leyfir undirritaður sér að leggja til þá einu breytingu á tillögu formannahópsins (sem vara- eða öllu heldur þrautavaratillögu!) að aftan við 3. mgr. hennar bætist þessa málsliður:

Skal við það miðað að greitt sé eðlilegt gjald með hliðsjón af verðmæti heimildanna.

Í heild yrði þá ákvæðið þannig (viðbótin undirstrikuð):

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Nýting auðlinda skal grundvallast á sjálfbærri þróun.

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

Veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis. Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni. Skal við það miðað að greitt sé eðlilegt gjald með hliðsjón af verðmæti heimildanna.