

Starf stjórnarskrárnefndar

1. áfangaskýrsla

Júní 2014



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Forsætisráðuneyti: Starf stjórnarskrárnefndar – 1. áfangaskýrsla
Júní 2014

Útgefandi: Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8400
Bréfasími: 562 4014
Netfang: postur@for.is
Veffang: forsaetisraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Forsætisráðuneyti

© 2014 Forsætisráðuneyti

ISBN 978-9935-9144-6-0

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	3
Inngangur.....	4
Samantekt.....	5
1 Þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta	6
1.1 Inngangur	6
1.2 Gildandi réttur.....	6
1.3 Þróun erlendis	6
1.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið.....	7
1.5 Umræður nefndarinnar	9
1.6 Spurningar og álitamál.....	10
2 Framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu	11
2.1 Inngangur	11
2.2 Gildandi réttur.....	11
2.3 Þróun erlendis	11
2.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið.....	12
2.5 Umræður nefndarinnar	14
2.6 Spurningar og álitaefni.....	15
3 Auðlindir	17
3.1 Inngangur	17
3.2 Gildandi réttur.....	17
3.3 Þróun erlendis	17
3.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið.....	17
3.5 Umræður nefndarinnar	20
3.6 Spurningar og álitaefni.....	21
4 Umhverfisvernd	22
4.1 Inngangur	22
4.2 Gildandi réttur.....	22
4.3 Þróun erlendis	22
4.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið.....	22
4.5 Umræður nefndarinnar	24
4.6 Spurningar og álitaefni.....	25
Næstu umfjöllunarefni	26
Bókanir nefndarmanna	27
Helstu heimildir.....	30

Inngangur

Stjórnarskrárnefnd var skipuð af forsætisráðherra 6. nóvember 2013, í samræmi við samkomulag allra þingflokka. Hlutverk nefndarinnar er að leggja til breytingar á stjórnarskránni, með hliðsjón af þeirri vinnu sem farið hefur fram á undanförunum árum og annarri þróun í stjórnarskrármálum. Stefnt skal að því að vinnu nefndarinnar ljúki tímanlega svo hægt sé að samþykkja frumvarp til breytinga á stjórnarskránni á yfirstandandi kjörtímabili en unnt er að áfangaskipta vinnunni eftir því sem henta þykir.

Fulltrúar í nefndinni voru tilnefndir af þeim stjórnsmálaflokkum sem sæti eiga á Alþingi, fjórir af ríkisstjórnarflokkum og fjórir af stjórnarandstöðu. Formaður var skipaður án tilnefningar. Stjórnarskrárnefndina skipa:

Sigurður Líndal, prófessor emeritus, formaður, skipaður án tilnefningar,

Aðalheiður Ámundadóttir, lögfræðingur, tilnefnd af Pírötum,

Birgir Ármannsson, alþingismaður, tilnefndur af Sjálfstæðisflokki,

Jón Kristjánsson, fyrrverandi ráðherra, tilnefndur af Framsóknarflokki,

Katrín Jakobsdóttir, alþingismaður, tilnefnd af Vinstrihreyfingunni - grænu framboði,

Páll Valur Björnsson, alþingismaður, tilnefndur af Bjartri framtíð. Páll Valur tók við af Freyju Haraldsdóttur, varapingmanni.

Skúli Magnússon, héraðsdómari og dósent, tilnefndur af Framsóknarflokki,

Valgerður Bjarnadóttir, alþingismaður, tilnefnd af Samfylkingu, og

Valgerður Gunnarsdóttir, alþingismaður, tilnefnd af Sjálfstæðisflokki.

Þau málefni sem í upphafi nefndarstarfsins voru sett í forgang og fjallað er um í þessari fyrstu áfangaskýrslu (grænbók) eru eftirfarandi:

- Þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifa
- Framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu
- Auðlindir
- Umhverfisvernd

Nánar tiltekið er gerð grein fyrir afstöðu nefndarinnar og umræðum, með áherslu á (frekari) afmörkun efnisatriða, hvort þau þurfi sérstakt ferli (utan nefndarinnar eða á vegum hennar), stöðumat, framtíðarsýn og markmið. Fjallað er um meginatriði en ekki útfærslur enda er tilgangur skýrslunnar að skapa forsendur fyrir samráði og frekari faglegri greiningu, áður en lengra er haldið. Þá er gefið yfirlit yfir gildandi rétt, þróun erlendis og vinnu undanfarna ára, settar fram spurningar og álitæfni og skýrt frá næstu umfjöllunarefnum. Skýrslunni lýkur á bókunum nefndarmanna um áherslur og fyrirvara.

Stjórnarskrárnefnd kallar eftir opinberri umræðu um efni þessarar áfangaskýrslu. **Athugasemdafrestur er til 1. október 2014.** Hægt er senda athugasemdir á netfangið postur@for.is (merkt *Áfangaskýrsla stjórnarskrárnefndar*) og í gegnum vefsvæðið stjornarskra.is. Þar er einnig að finna fundargerðir nefndarinnar og margvíslegar aðrar upplýsingar um málefni stjórnarskrárinnar.

Samantekt

Í þessari fyrstu áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar er gerð grein fyrir starfi nefndarinnar frá nóvember 2013, þegar hún var skipuð, og fram í júní 2014. Á þeim tíma hefur einkum verið fjallað um þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta, framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, auðlindir og umhverfisvernd.

Hvert og eitt þessara umfjöllunarefna er fyrst reifað almennt, þar á meðal gerð stutt grein fyrir gildandi rétti og þróun erlendis. Einnig er gefið yfirlit yfir vinnu undanfarinna ára, meðal annars tillögur stjórnlaganefndar og stjórnlagaráðs 2011, niðurstöður ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu 2012, vinnu Alþingis 2012-2013 og starf þeirrar stjórnarskrárnefndar sem starfaði 2005-2007. Að lokinni reifun á almennum atriðum og forsögu er fjallað um afstöðu og umræður þeirrar stjórnarskrárnefndar sem nú starfar. Lögð er áhersla á meginatriði umræðunnar en ekki útfærslur einstakra efnisatriða. Tilgangur skýrslunnar er að efna til opinberrar umræðu og því setur nefndin fram spurningar og álitæfni sem vakin er sérstök athygli á.

Gert er ráð fyrir að fleiri áfangaskýrslur verði birtar eftir því sem verkefni stjórnarskrárnefndar miðar áfram, enda er hlutverk hennar víðtækt og starfstími allt til loka kjörtímabilsins. Þegar er hafin umræða um kosningar og kjördæmaskipan, embætti forseta Íslands og störf og verkefni Alþingis. Jafnframt er fyrirhugað að næstu umfjöllunarefni nefndarinnar verði ríkisstjórn og ráðherrar, dómstólar og mannréttindi.

Skýrslunni lýkur á bókunum nefndarmanna um áherslur þeirra og fyrirvara.

1 Þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta

1.1 Inngangur

Bein þátttaka kjósenda við setningu laga og töku ákvarðana um mikilvæg málefni sem varða hag almennings hefur færst í vöxt á undanförunum áratugum í Evrópu sem annars staðar. Mjög misjafnt er þó hversu langt er gengið í þessu efni.

Það sem einkum mælir með auknum heimildum til þjóðaratkvæðagreiðslna er að þannig er áréttað að allt ríkisvald sprettur frá þjóðinni, bein þátttaka almennings í stjórnámálum eykst og fyrirkomulag af þessu tagi getur falið í sér heilbriggt aðhald með fulltrúalýðræðinu. Á móti hefur verið bent á að stoðir fulltrúalýðræðisins kunni að veikjast, þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslum sé iðulega dræm og að slíkt fyrirkomulag skapi hættu á lýðskrumi og ákvörðunum sem hvorki taki nægilegt mið af heildarhagsmunum né réttindum minnihlutahópa.

1.2 Gildandi réttur

Stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þremur tilvikum; vegna breytinga á kirkjuskipun ríkisins (2. mgr. 79. gr.), ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar (26. gr.) og ef Alþingi hefur krafist þess að forseti verði leystur frá embætti (11. gr.). Til viðbótar er síðan gert ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar á grundvelli ákvæðis um stundarsakir sem samþykkt var sumarið 2013 og gildir út núverandi kjörtímabil.

Árið 2010 voru í fyrsta sinn sett almenn lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010. Eiga þau við bæði um þjóðaratkvæðagreiðslur skv. stjórnarskrá sem og ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur.

Lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli stjórnarskrár-breytingar sem gerð var í þessum tilgangi árið 1942. Hvorki lýðveldisstjórnarskráin né fyrri stjórnarskrár hafa þó gert ráð fyrir að þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi til breytinga eða setningar nýrra stjórnлага. Á lýðveldistímanum hafa tvisvar sinnum farið fram þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var haldin ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá haustið 2012.

1.3 Þróun erlendis

Ítarlega umfjöllun um þetta efni er að finna í grein Dóru Guðmundsdóttur, „Þjóðaratkvæðagreiðslur í Evrópu: Samanburðarrannsókn“, sem birt er í skýrslu stjórnlaganefndar 2011.¹ Þar kemur m.a. fram að aðeins í fimm ríkjum Evrópu eru engar reglur um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá, þ.e. í Belgíu, Hollandi, Kýpur, Noregi og Þýskalandi auk Bretlands, þar sem ekki er rituð stjórnarskrá.

Af rétti Norðurlandanna er það eingöngu danska stjórnarskráin sem mælir fyrir um að hægt sé að synja lögum staðfestingar með þjóðaratkvæðagreiðslu (að kröfu minni hluta þingmanna), auk þeirrar heimildar sem 26. gr. íslensku stjórnarskrárinnar veitir forseta lýðveldisins.

Í sumum tilvikum, svo sem í Danmörku, er um það að ræða að stjórnarskrár sem mæla fyrir um opnar heimildir til þjóðaratkvæðagreiðslu hafa samsvarandi ítarlegar undanþágur frá þeirri heimild.

Yngri stjórnarskrár (oft stjórnarskrár Mið- og Austur-Evrópu) mæla fyrir um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt í ríkara mæli en eldri stjórnarskrár (að frátalinni stjórnarskrá Sviss, Ítalíu og nýlega Frakklands). Lengst af var ekkert Norðurlandanna með ákvæði í stjórnarskrá um

¹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 329-360. Hér er einkum byggt á bls. 337, 349, 351-352 og 354.

svonefnt þjóðarfrumkvæði eða tillögurétt almennings á grundvelli undirskrifta. Nýju ákvæði var hins vegar bætt við finnsku stjórnarskrána nýverið þar sem 50.000 kjósendum er veittur réttur til að setja lagafrumvarp á dagskrá löggjafarþingins.

Þá kemur fram í skýrslunni að íhuga verði vel alla „þröskulda“ við þjóðaratkvæðagreiðslur, m.a. vegna hættu á að þeir leiði til ógildingar kosninga. Með því er átt við hvort tiltekna lágmarkspáttöku þurfi í þjóðaratkvæðagreiðslu eða lágmarkshlutfall kjósenda þurfi að greiða atkvæði á tiltekinn veg.

1.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

A. Stjórnarskrárnefnd 2005-2007

Í áfangaskýrslu nefndarinnar segir svo:

Samstaða er um það í nefndinni að vert sé að rýmka möguleika á því að haldnar séu þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni. Hins vegar greinir nefndarmenn á um það hversu langt eigi að ganga í því efni. Hefur meðal annars verið hvatt til þess að reynsla annarra þjóða sé skoðuð gaumgæfilega áður en róttækar breytingar séu gerðar. Til dæmis geti kerfi, þar sem þjóðaratkvæðagreiðslur eru tíðar, hugsanlega dregið úr áhuga almennings á þátttöku.

Samkomulag er um að rétt sé að allar stjórnarskrárbreytingar fari í þjóðaratkvæði enda megi líta svo á að þjóðin sé stjórnarskrárgjafinn. Ekki hefur heldur komið fram ágreiningur um að önnur mikilvæg málefni verðskuldi þjóðaratkvæðagreiðslu. Aðild að ESB, ef til hennar kæmi, hefur verið nefnd sem dæmi um það. Er þá hugsunin sú að jafnvel þótt stjórnarskránni hefði verið breytt til að heimila framsal ríkisvalds þá þyrfti að fara fram sérstök þjóðaratkvæðagreiðsla um ESB-aðild.

Fjöl margar leiðir hafa verið ræddar varðandi möguleika á að skjóta nýsamþykktum lögum frá Alþingi til þjóðarinnar. Spurning er hver eigi að geta framkallað slíka þjóðaratkvæðagreiðslu. Forseti Lýðveldisins, eins og nú er, tiltekinn hluti þingmanna eða tiltekinn hluti kjósenda? Hefur verið nefnt sem möguleiki að binda heimild forseta því skilyrði að krafa komi fram um þjóðaratkvæði frá tilteknum hluta þingmanna. Þar með yrði ábyrgðin á því að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu skýrari. Aðrir hafa talið að ekki sé nein nauðsyn á að haggja við 26. gr. Forsetinn hafi farið sparlega með þá heimild og engin ástæða sé til þess að ætla annað en svo verði áfram.

Þeir sem vilja ganga hvað lengst vilja leyfa svokallað þjóðarfrumkvæði þar sem tiltekinn hluti kjósenda, t.d. 20%, fær því framgengt að mál séu tekin til afgreiðslu á Alþingi eða jafnvel að um þau sé kosið í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þegar rætt er um þjóðaratkvæðagreiðslur vaknar jafnan spurningin um hvaða skilyrði eigi að setja um framkvæmd hennar. Sumir vilja sem fæst skilyrði til dæmis um þátttöku eða lágmarksstuðning á meðan aðrir telja slíkt æskilegt til þess að tryggja lögmæti niðurstöðunnar.²

B. Þjóðfundur 2010

Um afstöðu þjóðfundarinnar haustið 2010 segir í skýrslu stjórnlaganefndar:

Af niðurstöðum þjóðfundar má ráða eindregna kröfu um aukna aðkomu þjóðarinnar að ákvörðunum í mikilvægum málum. Þjóðfundur leggur til að stjórnarskrárbundinn verði réttur þjóðarinnar til að kjósa um mikilvæg málefni er hana varða og að skýr lög liggja fyrir um framkvæmd þeirra kosninga. Slíkt þjóðaratkvæði á að mati þjóðfundar að binda hendur Alþingis. Almenningsur hafi því ákveðið „synjunarvald“ í ágreiningsmálum, ef svo má að orði komast.

² Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands 2007, bls. 10.

Þjóðfundur leggur líka til þjóðarfrumkvæði, þ.e. að þjóðin geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu með ákveðnum lágmarks fjölda undirskrifta. Þá er gerð tillaga um að rafrænar kosningar verði notaðar við þjóðaratkvæðagreiðslur.³

C. Stjórnlaganefnd 2010-2011

Stjórnlaganefnd lagði til tvo valkosti varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði kjósenda (þjóðarfrumkvæði) og tvo valkosti varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði þriðjungs þingmanna.⁴ Varðandi þjóðarfrumkvæði fól 1. valkostur í sér að Alþingi skyldi láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem vörðuðu almannahag ef 15 af hundraði kjósenda krefðust þess. Niðurstaðan væri bindandi þegar hún fjallaði um gildi tiltekinna laga og meiri hluti gildra atkvæða væri fylgjandi tillögu, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Ekki væri hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Valkostur 2 gerði ráð fyrir að forseti lýðveldisins hefði áfram aðkomu að þjóðaratkvæðagreiðslum. Þannig væri honum skylt að synja lögum eða ályktun Alþingis staðfestingar og skjóta máli til atkvæðis þjóðarinnar ef 15 af hundraði kjósenda á kjörskrá krefðust þess. Forseti skyldi þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg eru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarétti eða fjárlögum.

Varðandi þjóðaratkvæðagreiðslu að frumkvæði þingmanna lagði stjórnlaganefnd til þann valkost (1) að þriðjungur þingmanna gæti ákveðið að skjóta samþykktu lagafrumvarpi til þjóðarinnar. Í atkvæðagreiðslunni réði meiri hluti niðurstöðu en þó þyrftu að minnsta kosti 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá að hafna frumvarpinu til þess að það teldist fellt. Tiltekin málefni eru undanskilin, þ.e. frumvörp til stjórnarskipunarlag, fjárlaga, fjáráukalaga, laga um skattamálefni, laga um ríkisborgararétt og laga sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Hinn valkosturinn að þessu leyti (2) gengur mun skemur og er þar gert ráð fyrir að minni hluti þingmanna geti annaðhvort hvatt þjóðina til undirskrifta eða skorað á forseta að skjóta máli til þjóðaratkvæðis.

D. Stjórnlagaráð 2011

Stjórnlagaráð lagði til að 10 af hundraði kjósenda gætu krafist bindandi þjóðaratkvæðis um nýsamþykkt lög.⁵ Ekki var gert ráð fyrir neinum þátttöku- eða samþykktarþróskuldum. Þá gætu 2 af hundraði kjósenda lagt fram þingmál á Alþingi og 10 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, um skattamálefni eða ríkisborgararétt. Gæta skyldi þess að frumvarp að tillögu kjósenda fengi samrýmst stjórnarskrá. Dómstólar skyldu skera úr um hvort mál uppfylltu framangreind skilyrði. Í lögum yrði kveðið á um framkvæmd málskots eða frumkvæðis kjósenda, svo sem um form og fyrirvar fyrir kröfunni, tímalengd til söfnunar undirskrifta og um fyrirkomulag þeirra, hverju mætti til kosta við kynningu, hvernig afturkalla mætti kröfuna að fengnum viðbrögðum Alþingis, svo og um hvernig haga skyldi atkvæðagreiðslu.

E. Alþingi 2012-2013

Ekki voru gerðar neinar efnislegar breytingar á tillögu stjórnlagaráðs við meðferð Alþingis á 141. lögjafarþingi.⁶

F. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla 2012

³ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 171.

⁴ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls.174-175.

⁵ Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlag á samt skýringum 2011, bls. 19 (65.-67. gr.) og 132-134.

⁶ Sjá m.a. bls. 107-108 (66. gr./65. gr., 67. gr./66. gr., 68. gr./67. gr.) í þingskjali 1111 – 415. máli, 141. lögjafarþingi.

Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna og tiltekin álitafni þeim tengd fór fram 20. október 2012, sbr. ályktun Alþingis frá 24. maí sama ár. Spurt var um sex atriði, þar á meðal eftirfarandi: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að tiltekið hlutfall kosningarbærra manna geti krafist þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu.“ Gefinn var kostur á að svara með „Já“ eða „Nei“. Atkvæði féllu þannig að „Já“ sögðu 72.633 (63,4%) og „Nei“ sögðu 26.440 (23,1%). Kjósendur á kjörskrá voru 236.850 (73,9% landsmanna) og af þeim greiddu atkvæði 115.890 (48,9% kjósenda). Gild atkvæði voru 114.570 (98,9%), auðir seðlar 661 (0,6%) og aðrir ógildir seðlar 659 (0,5%).⁷

1.5 Umræður nefndarinnar

Stjórnarskrárnefnd vísar til þess að breið samstaða er um að móta heimild til þjóðaratkvæðagreiðslna um mikilvæg málefni á grundvelli undirskrifta kjósenda, sbr. meðal annars stefnu allra núverandi stjórn málaflokka á Alþingi. Með slíku ákvæði yrði til almenn heimild borgaranna til þess að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tilteknar ákvarðanir stjórnvalda með því að safna áskildum fjölda undirskrifta. Þjóðaratkvæðagreiðslur af öðru tilefni, s.s. á grundvelli þjóðarfrumkvæðis, eru ekki umfjöllunarefnið að þessu sinni og verður því ekki tekin til þeirra nein afstaða.

Ýmis sjónarmið komu fram í nefndinni um þau markmið sem heimild til þjóðaratkvæðagreiðslna ætti að fullnægja. Bent var á stjórnspekileg rök þess efnis að allt vald stafaði frá þjóðinni sem ætti að geta tekið vald til sín úr hendi kjörinna fulltrúa við ákveðnar aðstæður. Einnig kom fram sú skoðun að þjóðaratkvæðagreiðslur fælu í sér aðhald gagnvart stofnunum ríkisins og væru jákvæðar með tilliti til þátttöku borgaranna í stjórn málalífi landsins. Hins vegar var á það bent að þjóðaratkvæðagreiðslur ættu ekki að leysa fulltrúalýðræðið af hólmi eða verða hversdagsleg aðferð við töku ákvarðana.

Nefndin leggur áherslu á að nýja heimild til þjóðaratkvæðagreiðslna þurfi að meta með hliðsjón af öðrum ákvæðum stjórnarskrár um þjóðaratkvæðagreiðslur, einkum núgildandi 26. gr. hennar. Í því sambandi telur nefndin að heimild til þjóðaratkvæðagreiðslna á grundvelli undirskrifta gæti reynst heppilegri farvegur fyrir þjóðaratkvæðagreiðslur en núgildandi 26. gr. sem þó gæti efnislega staðið óhreyfð.

Þær ákvarðanir stjórnvalda sem oftast eru nefndar í tengslum við ákvæði af þessu tagi eru sett lög og samþykktar þingsályktanir, þar á meðal heimildir til fullgildingar milliríkjasamninga. Einnig hefur komið fram það sjónarmið að aðrar ákvarðanir stjórnvalda, svo sem á sviði umhverfismála, eigi jafnframt að geta fallið þar undir.

Sú skoðun kom fram að undanskilja beri lög um ákveðin málefni, svo sem skatta og þjóðréttarlegar skuldbindingar, og jafnframt árétt að fjárlög verði ekki borin undir þjóðaratkvæði. Nefndin er sammála um að trygg vernd grundvallarmannréttinda, þar á meðal til handa minnihlutahópum, hljóti að koma til athugunar með hliðsjón af hvers kyns rýmkun heimilda til þjóðaratkvæðagreiðslna.

Á það hefur þó einnig verið bent að undanþágur hafi í för með sér vissa hættu á að mikilvæg mál verði ekki borin undir þjóðaratkvæði. Einnig valda þær erfiðleikum í framkvæmd og geta leitt til ágreinings sem erfitt getur reynst að skera úr. Afmörkun þeirra atriða sem falla eiga undir eða utan slíks ákvæðis er þannig vandmeðfarin og skýrleiki er meginatriði.

Að því er varðar stjórnarskrárákvæði sem myndi heimila framsal valdheimilda í þágu friðar og alþjóðasamvinnu er gengið út frá því að alþjóðasamningar þar sem gengið er lengra en svo að rúmist innan „framsals tiltekinna valdheimilda á afmörkuðu sviði“ myndu ávallt vera háðir þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt slíku ákvæði, sbr. 2. kafla. Slík þjóðaratkvæðagreiðsla yrði m.ö.o. ekki háð undirskriftum. Ákvörðunartaka í slíkum efnum, svo sem um aðild að Evrópusambandinu, liggur þannig utan við umfjöllunarefnið hér.

⁷ Hagtíðindi Hagstofu Íslands 2013:1, 18. apríl 2013.

Álitamál er hvaða fjöldi undirskrifa eigi að teljast nægilegur og skiptar skoðanir hafa komið fram í nefndinni um það efni. Þjóðaratkvæðagreiðslur ættu hins vegar ekki að taka með einhverjum hætti yfir grunnhlutverk Alþingis í löggjafarstarfinu. Sú skoðun kom fram að kveðið yrði á um fjölda undirskrifa og nánari framkvæmd undirskriftasöfnunar, svo sem auðkenningu einstaklinga, í almennum lögum sem e.t.v. yrðu sett á grundvelli $\frac{2}{3}$ atkvæða þingmanna.

Það sjónarmið kom fram að mikilvægt væri að huga að áskilnaði um „þröskulda“, þ.e. hvort tiltekna lágmarkspáttöku þyrfti í þjóðaratkvæðagreiðslu eða lágmarkshlutfall kjósenda þyrfti að greiða atkvæði á tiltekinn veg. Um aðild þingsins hafa verið skiptar skoðanir og ýmsar spurningar vaknað. Í því sambandi má nefna hvort heppilegt sé að tiltekinn hluti þingmanna, t.d. 10 af 63, verði að styðja undirskriftasöfnun eða hvort Alþingi eigi ekki að hafa þar aðra aðkomu en að setja nánari reglur og fylgjast með framkvæmdinni.

Nokkrar umræður fóru fram í nefndinni um hvort svonefnd dönsk leið, þ.e. þjóðaratkvæðagreiðsla að kröfu $\frac{1}{3}$ hluta þingmanna, væri heppileg. Ýmsir nefndarmanna tjáðu þá skoðun að varhugavert væri að slík heimild væri sköpuð samhliða nýrri heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli undirskrifa auk áframhaldandi synjunarvalds forseta. Aðrir töldu hins vegar alveg koma til greina að ákveðinn hluti þingmanna gæti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu.

Samstaða var um að miðlun upplýsinga í tengslum við þjóðaratkvæðagreiðslu sem ákveðin hefur verið sé skýr og greið, bæði um málefnið hverju sinni sem og almenna framkvæmd þess, þar á meðal kostnað.

1.6 Spurningar og álitamál

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaeftum:

- Ertu sammála þeirri nálgun að nýjar heimildir stjórnarskrár til þjóðaratkvæðagreiðslna lúti að rétti þjóðar til að hnekkja löggjöf, ályktunum Alþingis og mikilvægum ákvörðunum stjórnvalda?
- Hvaða fjölda undirskrifa (eða hlutfalls kosningabærra manna) á að krefjast svo skylt sé að halda þjóðaratkvæðagreiðslu?
- Á heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu einnig að ná til þingsályktana um fullgildingu milliríkjasamninga?
- Á að krefjast lágmarkspáttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu svo að hún teljist bindandi?
- Ætti Alþingi að eiga aðild að þjóðaratkvæðagreiðslum, svo sem þannig að tiltekinn hluti þingmanna verði að styðja undirskriftasöfnun?
- Kemur til greina að heimila þjóðaratkvæðagreiðslu að beiðni $\frac{1}{3}$ hluta þingmanna að danskri fyrirmynd í stað eða samhliða þjóðaratkvæðagreiðslum á grundvelli undirskrifa?

2 Framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu

2.1 Inngangur

Undanfarna áratugi hefur Ísland tekið vaxandi þátt í alþjóðlegri samvinnu og sú þátttaka hefur haft víðtæk áhrif á íslenskan rétt og samfélag. Nægir þar að nefna aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum 1946, Norður-Atlantshafsbandalaginu 1949, Evrópuráðinu 1950, Friverslunarsamtökum Evrópu 1970 og samningnum um Evrópska efnahagssvæðið 1992. Í tengslum við alþjóðlega samvinnu hefur Ísland skuldbundið sig til að virða og leiða í lög sín margvíslegar reglur, þ. á m. alþjóðlega mannréttindasamninga, og heimila alþjóðlegum stofnunum eftirlit og úrlausn mála með tilteknum hætti.

Erlendis hefur þróunin almennt orðið sú að aukið alþjóðlegt samstarf eftir síðari heimsstyrjöld hefur leitt til þess að sett hafa verið í stjórnarskrár ákvæði sem heimila framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í þágu friðar og alþjóðasamvinnu. Þótt slík heimild hafi talist vera fyrir hendi að vissu marki samkvæmt ólögfestum reglum íslenskrar stjórnskipunar, hefur aukin þjóðréttarleg samvinna, einkum samvinna á sviði EES-samningsins á síðustu árum, skapað vafamál um nákvæmar heimildir og í sumum tilvikum orðið tilefni deilumála. Þetta mælir með því að reglur stjórnskipunarinnar um þetta efni séu afmarkaðar og skýrðar.

2.2 Gildandi réttur

Sem frjálst og fullvalda ríki getur Ísland verið aðili að þjóðarétti og tekið á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar. Í 21. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að forseti geri samninga við önnur ríki en þó geti hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafi í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til. Aðild forseta er þó einungis formleg og í raun er það verkefni utanríkisráðherra að annast slíka samningsgerð. Önnur ákvæði stjórnarskrárinnar víkja ekki að samskiptum við önnur ríki og þar er því ekki að finna bein fyrirmæli um heimildir til framsals á ríkisvaldi.

Í 2. gr. stjskr. er efnislega mælt fyrir um að löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald sé í höndum tiltekinna innlendra stofnana og réttur íslenskra ríkisborgara og lögaðila til að bera ágreiningsefni sín við íslensk stjórnvöld undir íslenska dómstóla hefur verið leiddur af 60. gr. Samantekið hefur verið talið að ákvæði stjórnarskrárinnar leiði til þess að takmörk séu því sett að hvaða marki íslensk stjórnvöld geti fært ákvörðunarvald sitt gagnvart innlendum aðilum út úr landinu með þjóðréttarsamningum, þannig að ekki standi til boða sú réttarvernd sem áður greindi. Þarf því jafnan að meta viðkomandi tilvik sérstaklega og nú liggur fyrir nokkur fjöldi slíkra álitssgerða í tilefni af EES-samningnum. Þannig hefur Alþingi fjallað um a.m.k. sjö mál þar sem vafi hefur verið uppi um heimild til framsals ríkisvalds á grundvelli samningsins. Þrjú þessara mála eru frá árinu 2012 (eftirlit með fjármálamörkuðum, skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda, lyf) og fleiri mál munu nú vera til athugunar (m.a. skipaskoðun og -eftirlit). Niðurstöður álitssgerða af þessu tagi hafa ekki verið einhlítar, enda tilvikin mismunandi.

2.3 Þróun erlendis

Í grein Bjargar Thorarensen, „Gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála í íslenski stjórnskipun“, sem birt er í skýrslu stjórnlaganefndar 2011, er fjallað almennt um þróunina á öðrum Norðurlöndum að þessu leyti.⁸ Fram kemur að þar er í öllum tilvikum gert ráð fyrir þeim möguleika að framselja megi ríkisvald til alþjóðastofnana.

Í Danmörku þurfa $\frac{5}{6}$ hlutar þingmanna að samþykkja ákvörðun um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana. Fáa tillagan ekki samþykki slíks aukins meiri hluta en þó stuðning þess meiri hluta sem þarf fyrir samþykkt lagafrumvarpa skal hún borin undir þjóðaratkvæði. Tillagan telst

⁸ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 321-329, einkum bls. 326-327.

felld ef a.m.k. 30% kjósenda á kjörskrá hafna henni. Í Noregi er skylt að leita samþykki þingsins áður en gerður er samningur sem er sérlega mikilvægur eða krefst breytinga á landslögum. Sé um að ræða framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana sem vinna að því að tryggja frið og öryggi eða til að tryggja samvinnu um alþjóðlega réttarskipan þarf samþykki $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna og a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutar þingmanna að taka þátt í atkvæðagreiðslu. Í Svíþjóð þarf ákvörðun um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana að hljóta samþykki $\frac{3}{4}$ hluta þeirra þingmanna sem taka þátt í atkvæðagreiðslu. Í Finnlandi þarf samþykki $\frac{2}{3}$ greiddra atkvæða þingmanna ef þjóðréttarsamningar varða framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.

Í grein Dóru Guðmundsdóttur: „Þjóðaratkvæðagreiðslur í Evrópu: Samanburðarrannsókn“ er fjallað sérstaklega um stjórnarskrárákvæði í Evrópu um framsal fullveldis með tilliti til þjóðaratkvæðagreiðslna.⁹

2.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

A. Stjórnarskrárnefnd 2005-2007

Í áfangaskýrslu nefndarinnar segir svo:

Gildandi ákvæði gerir ráð fyrir að réttur til að gera samninga við önnur ríki og alþjóðastofnanir sé í höndum stjórnvalda. Þó megi þau enga slíka samninga gera, ef þeir hafa fólgið í sér afsal á landi eða landhelgi, nema með samþykki þingsins. Sama á við ef framfylgd þeirra að landsrétti kefst lagabreytinga. Engar beinar heimildir eru hins vegar til að framselja ríkisvald eða kveða á um meðferð þess í samstarfi við aðrar þjóðir eins og alþjóðlegt samstarf gerir í vaxandi mæli ráð fyrir. Heimildir til þess hafa þó með lögskýringum og -túlkunum verið taldar vera fyrir hendi.

Að undanförunu hafa komið fram ábendingar um að ástæða kunni að vera til að huga sérstaklega að meðferð valdheimilda ríkisins í samskiptum við aðrar þjóðir og fjölþjóðlegar stofnanir í því skyni að greiða fyrir samvinnu Íslands á alþjóðavettvangi. Eins og nefnt hefur verið geyma ákvæði stjórnarskrárinnar engar settar heimildir til framsals ríkisvalds. Aukið alþjóðlegt samstarf stjórnvalda við önnur ríki og alþjóðastofnanir hefur þó ítrekað reynt á þanþol stjórnarskrárinnar að þessu leyti, sbr. aðildina að EES-samningnum og Schengen. Aðildin að EES var á sínum tíma ekki talin fela í sér framsal ríkisvalds. Þess vegna var hún talin heimil án breytinga á stjórnarskrá. Framkvæmd samningsins er hins vegar í stöðugri þróun. Mat fræðimanna á því hvort aðild að EES væri heimil án breytinga á stjórnarskrá byggðist á því að stjórnarskráin heimilaði takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni. Í þessu sambandi hafa fræðimenn bent á að þótt takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni hafi verið talið samrýmanlegt stjórnarskránni sé fyrirsjáanlegt að aukin alþjóðleg samvinna, einkum milli Evrópuríkja, muni kalla á frekara framsal ríkisvalds. Að því kunni að koma að talið verði að framsal hafi átt sér stað í of ríku mæli miðað við reglur stjórnarskrárinnar eins og þær eru nú. Það er því edlilegt, þegar horft er fram á vaxandi alþjóðlegt samstarf í framtíðinni, að undirbúa og framkvæma breytingar á íslensku stjórnarskránni til þess að koma í veg fyrir að sérstakur vafi rísi í hvert sinn sem stofnað er til samstarfs um tiltekinn málaflokk.

Jafnframt hefur verið rætt um hvaða aðferðum beri að beita til að taka ákvarðanir um framsal ríkisvalds, t.d. hvort beri að kveða á um að aukinn meirihluta á Alþingi þyrfti fyrir slíkri ákvörðun eða setja jafnvel þjóðaratkvæðagreiðslu sem skilyrði.

Þá hafa komið fram hugmyndir um að bæta ákvæði í stjórnarskrána um að áður en ákvörðun sé tekin um meiri háttar utanríkismál skuli haft samráð við utanríkismálanefnd Alþingis.¹⁰

B. Þjóðfundur 2010

⁹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 329-360, einkum bls. 344-346.

¹⁰ Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands 2007, bls. 20.

Um afstöðu þjóðfundarins haustið 2010 segir í skýrslu stjórnlaganefndar:

Ýmsar tillögur og ummæli koma fram á þjóðfundi um meðferð utanríkismála og alþjóðasamvinnu sem Ísland tekur þátt í. Þar kemur fram skýr krafa um að Ísland sé í fararbroddi til að stuðla að friði í heiminum. Ísland eigi að vera herlaust og hernaðarlega hlutlaust. Af umfjöllun þjóðfundar má ráða þær áherslur fundarmanna að Ísland marki sér sérstöðu í þessum efnum og sinni betur friðar- og hjálparstarfi, enda er krafa um aukna þróunaraðstoð nokkuð skýr.

Þjóðfundur er fáorður um meðferð utanríkismála og á hendi hvaða valdpáttar ríkisins þau eru. Þó kemur skýrt fram vilji um að þjóðin sé höfð með í ráðum þegar teknar eru meiriháttar ákvarðanir um utanríkismál og að sporna eigi við því að ráðherrar geti einhliða tekið ákvarðanir um stríð. Slíkar ákvarðanir verði háðar samþykki þjóðarinnar. Um stöðu landsins meðal annarra þjóða er tekið fram að Ísland eigi að vera sjálfstætt land í samskiptum við aðrar þjóðir og jafnframt er þess krafist að Ísland sé virkara á alþjóðavettvangi. Í því sambandi er rætt um alheimsvitund og að almenningur geri sér grein fyrir þætti Íslands í samfélagi þjóðanna.

Áhersla er lögð á hvers konar alþjóðasamvinnu, ekki einungis í friðar og hjálparstarfi, heldur einnig á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Þá er gerð krafa um virkan þátt Íslands í alþjóðaviðskiptum, útflutning á sérhæfðri þekkingu og sameiginlegt regluverk í viðskiptum. Enn fremur er skírskotun til aukins norræns samstarfs og rekstrar utanríkisþjónustu í samvinnu við Norðurlöndin.

Nokkur umræða hefur átt sér stað um Evrópusambandið á þjóðfundi ef marka má niðurstöður hans. Sjónarmið má finna sem vísa í báðar áttir, bæði um að stjórnarskráin eigi að gera þjóðinni kleift að ganga í sambandið, - og sporna við inngöngu.¹¹

C. Stjórnlaganefnd 2010-2011

Stjórnlaganefnd lagði til tvo valkosti varðandi framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.¹² Valkostur 1 fól í sér að heimilt væri að gera þjóðréttarsamninga við önnur ríki sem fælu í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland ætti aðild að í þágu friðar og efnahags-samvinnu. Framsal ríkisvalds skyldi ávallt vera afturkræft. Með lögum skyldi afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi fælist. Þegar tillaga um fullgildingu samnings sem fæli í sér framsal ríkisvalds hefði verið samþykkt, skyldi ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði þar sem meiri hluti atkvæða réði niðurstöðu, þó þannig að a.m.k. 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá yrðu að hafna tillögunni til að hún teldist felld. Valkostur 2 gerði ráð fyrir að í þágu friðar og alþjóðlegrar samvinnu væri heimilt að gera milliríkjasamninga sem fælu í sér framsal á ríkisvaldi á afmörkuðu sviði. Um fullgildingu slíks samnings færi samkvæmt reglum um breytingu og viðauka við stjórnarskrá. Í þessu fólst að fullgilding væri háð samþykki $\frac{2}{3}$ hluta Alþingis og því að ályktun væri ekki synjað samþykkis samkvæmt ákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur. A.m.k. þriðjungur kjósenda yrði að taka þátt í kosningu svo að samningi yrði synjað.

D. Stjórnlagaráð 2011

Stjórnlagaráð lagði til að heimilt yrði að gera þjóðréttarsamninga sem fælu í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland ætti aðild að í þágu friðar og efnahags-samvinnu.¹³ Framsal ríkisvalds skyldi ávallt vera afturkræft. Með lögum skyldi afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi fælist. Samþykkti Alþingi fullgildingu samnings sem fæli í sér framsal ríkisvalds skyldi ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Niðurstaða slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu væri bindandi.

E. Alþingi 2012-2013

¹¹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 160-161.

¹² Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 164-165.

¹³ Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlagu ásamt skýringum 2011, bls. 26 (111. gr.) og 195-196.

Við umfjöllun Alþingis um tillögu stjórnlagaráðs á 141. löggjafarþingi voru lagðar til efnislegar breytingar á ákvæðinu og 1. og 2. minni hluti í nefndinni skiluðu sérálitum.

Samkvæmt lokatillögu meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar skyldi heimilt að gera þjóðréttarsamninga í þágu friðar, efnahagssamvinnu eða réttarvörslu sem fælu í sér framsal tiltekinna þátta ríkisvalds sem íslensk stjórnvöld færu með samkvæmt stjórnarskrá þessari til alþjóðlegra stofnana sem Ísland ætti aðild að eða ef um væri að ræða alþjóðasamvinnu sem Ísland tæki þátt í.¹⁴ Þó væri óheimilt að framselja ríkisvald til að breyta stjórnarskránni eða mörkum íslensks yfirráðasvæðis eða til takmörkunar á mannréttindum umfram heimildir í stjórnarskrá.

Framsals ríkisvalds skyldi ávallt vera afturkræft. Dómstólar gætu ávallt endurmetið efni, umfang og lögmæti framsals í ljósi meðferðar alþjóðastofnunar á framseldum valdheimildum á hverjum tíma.

Með lögum skyldi afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi fælist. Lög sem heimiluðu framsal ríkisvalds þyrftu samþykki $\frac{3}{5}$ hluta atkvæða á Alþingi. Næðist ekki sá meiri hluti atkvæða en þó einfaldur meiri hluti skyldu lögin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Við gerð þjóðréttarsamninga um aðild Íslands að alþjóðastofnunum sem færu með yfirþjóðlegt vald og féllu undir 1.-3. mgr. skyldu heimildarlög borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Í álit 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var lagt til að ákvæði 1. mgr. yrði fremur orðað á þá leið að í þágu friðar og alþjóðasamvinnu mætti á grundvelli þjóðréttarsamnings framselja alþjóðlegri stofnun, sem íslenska ríkið ætti aðild að, skýrlega afmarkaðar heimildir sem stofnanir ríkisins færu að öðrum kosti með samkvæmt stjórnarskrá þessari.¹⁵ Þá voru einnig gerðar ýmsar athugasemdir við ákvæðið að öðru leyti.

Af hálfu 2. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar voru einnig gerðar athugasemdir við frumvarpið og það talið svo gallað að ekki væri hægt að leggja fram breytingartillögur við það án þess í raun að skrifa nýtt frumvarp með fullbúinni greinargerð.¹⁶

2.5 Umræður nefndarinnar

Stjórnarskrárnefnd vísar til þess að fyrir hendi er breið pólitísk samstaða um að í stjórnarskránni þurfi að fjalla um heimildir, afmörkun og tilhögun við framsal ríkisvalds í þágu friðar og alþjóðasamvinnu. Horfa má til þess að ákvæði þessa efnis er að finna í flestum evrópskum stjórnarskrám, þ. á m. stjórnarskrám allra annarra Norðurlanda. Þá hafa íslenskir fræðimenn og embættismenn ítrekað bent á ókosti þess að slíka heimild skorti, meðal annars í tengslum við aðild Íslands að EES-samningnum. Orðalagið „framsals ríkisvalds“ kann þó að vera óheppilegt og ljóst að allt eins má ræða um að alþjóðlegum stofnunum séu „faldar tilteknar valdheimildir sem stjórnarskráin kveður á um“, líkt og gert er í dönsku og norsku stjórnarskránum.

Að mati nefndarinnar er ekki ætíð skýrt, a.m.k. í almennri umræðu, hvað telst til framsals ríkisvalds og hvenær er aðeins um að ræða þátttöku í hefðbundnu milliríkjasamstarfi sem ekki þarfnast sérstakrar stjórnskipulegrar heimildar. Nefndin gengur út frá því að með framsali ríkisvalds, í lagalegri merkingu, sé venjulega átt við að alþjóðlegum aðila séu faldar einhverjar þær heimildir sem íslensk stjórnvöld færu ella með, einkum þær að setja reglur sem hefðu umsvifalaust gildi hér á landi, taka ákvarðanir um réttindi manna og skyldur án atbeina íslenskra stjórnvalda eða fara með endanlegt dómvald um réttindi manna og skyldur

¹⁴ Sjá bls. 246-249 í þingskjali 510, bls. 33-35 í þingskjali 947, bls. 88-90 í þingskjali 1111 (111. gr.) og bls. 118 (113. gr./111. gr.) í þingskjali 1111, sbr. einnig bls. 10 í þingskjali 1112 (111. gr./113. gr.) – 415. máli, 141. löggjafarþingi.

¹⁵ Sjá bls. 66-68 í þingskjali 958 – 415. máli, 141. löggjafarþingi.

¹⁶ Sjá þingskjal 959 – 415. máli, 141. löggjafarþingi.

eða jafnvel úrlausn um refsiverða háttsemi. Nefndin er sammála um að þetta efnisatriði þurfi að skilgreina vandlega við undirbúning stjórnarskrárákvæðis þannig að ekki fari á milli mála hvenær það ætti við.

Nefndin er sammála um að framsal ríkis á umræddum heimildum hljóti eðli málsins samkvæmt að vera afturkræft frá sjónarhóli íslenskrar stjórnskipunar, enda væri önnur niðurstaða ósamrýmanleg fullveldi ríkisins. Sú skoðun kom þó fram að þetta atriði gæti komið fram í stjórnarskrárákvæði til áréttingar.

Nefndin er sammála um að framsal í framangreindum skilningi væri í eðli sínu viðurhlutamikil ákvörðun sem kæmi einungis til greina þegar ríkir hagsmunir væru fyrir hendi, svo sem starf í þágu friðar og önnur alþjóðleg samvinna. Eðlilegt sýnist að stjórnarskrárákvæði vísi til þessara markmiða líkt og t.d. tíðkast í stjórnarskrám annarra Norðurlanda en ekki komu fram ákveðnar hugmyndir um nákvæma tilgreiningu að þessu leyti.

Sú skoðun kom fram að framsal valds hljóti að fara fram á þeirri forsendu að íslenska ríkið sé aðili að því alþjóðlega samstarfi sem um er að ræða hverju sinni og njóti þar jafnrar stöðu á við önnur ríki. Með hliðsjón af þróun þjóðaréttar sé hins vegar ljóst að ríkið sé ekki ætíð beinn aðili að þeim stofnunum sem fara með yfirþjóðlegt vald, t.d. ýmsum eftirlitsstofnunum. Í slíku tilviki sé hins vegar eðlilegt að gera ráð fyrir því að ríkið sé aðili að þeim samningi sem liggi alþjóðlegri stofnun til grundvallar og þar með þátttakandi í hlutaðeigandi alþjóðasamstarfi á jafnræðisgrundvelli.

Fram komu efasemdir um að unnt væri að gera greinarmun á „verulegu framsali“ og „óverulegu framsali“ valds. Á það var bent að stjórnarskráin heimili nú þegar óverulegt framsal valds þótt nánari afmörkun þeirrar heimildar sé umdeild. Í undirbúningi að nýju stjórnarskrárákvæði þurfi að taka af tvímæli um hvort þessi venjubundna heimild standi áfram óhögguð eða hvort ætlast sé til að hvers kyns framsal valds fylgi því nýja ferli sem kveðið verður á um.

Nefndin er sammála um að heimild til framsals valds bæri að einskorða við framsal heimilda á afmörkuðu sviði, líkt og gert er í dönsku og norsku stjórnarskránni. Mismunandi skoðanir komu hins vegar fram um hvort hugsanleg aðild íslenska ríkisins að Evrópusambandinu myndi fela í sér framsal sem væri umfram „afmarkað svið“ þannig að slík aðild þyrfti þá að styðjast við sérstaka stjórnskipulega heimild. Nefndin er sammála um að ástæða væri til að taka skýra afstöðu til þess við undirbúning stjórnarskrárákvæðis hvort því væri ætlað að ná til aðildar að ESB eða ekki.

Nefndin er sammála um að ákvörðun um framsal valds ætti að styðjast við aukinn meiri hluta alþingismanna, t.d. $\frac{2}{3}$ eða jafnvel $\frac{3}{4}$. Einnig kom fram sú skoðun að gera mætti ráð fyrir tveimur mögulegum ferlum, annars vegar samþykkt Alþingis með auknum meiri hluta en hins vegar þjóðaratkvæðagreiðslu. Væri ákvörðun um framsal valds samþykkt með þjóðaratkvæðagreiðslu gæti Alþingi samþykkt framsal með einföldum meiri hluta. Hér gæti einnig komið til greina að fylgt væri sama ferli og ætti við um stjórnarskrárbreytingar.

Nefndin fjallar einnig um aðkomu almennings að ákvörðunum um framsal valds í tengslum við þjóðaratkvæðagreiðslur, sjá kafla 1.

2.6 Spurningar og álitaeefni

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaeinum:

- Við hvaða hlutfall alþingismanna ætti framsal valdheimilda að styðjast? Einfaldan meiri hluta, $\frac{2}{3}$ eða hærra hlutfall?
- Á að vera í stjórnarskrá ákvæði sem afnemur venjubundna hefð til framsals valdheimilda?
- Á Alþingi að geta samþykkt ákvörðun um framsal valdheimilda eða skal ávallt bera

slíka ákvörðun undir þjóðaratkvæði?

- Á ákvæði um framsal valdheimilda að ná til aðildar að ESB?

3 Auðlindir

3.1 Inngangur

Tillögur um eignarhald á náttúruauðlindum í stjórnarskrá eiga sér töluverða sögu hér á landi. Ítarlega umfjöllun um þetta efni er að finna í grein Aðalheiðar Ámundadóttur, „Samantekt tillagna um breytingar á stjórnarskrá frá Lýðveldisstofnun til 2010“, sem birt er í skýrslu stjórnlaganefndar 2011.¹⁷ Um þessar tillögur hefur verið deilt, meðal annars merkingu hugtaksins þjóðareign (sameign þjóðarinnar) og þar á meðal um samhengi þess hugtaks við heimildir fullveldisréttar og flokka eignarréttinda. Jafnframt hafa komið fram sjónarmið um að hugtakið þjóðareign feli ekki í sér lagalegan eignarrétt ríkis og/eða þjóðar heldur fyrst og fremst siðferðilega tilvísun til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar.

3.2 Gildandi réttur

Stjórnarskráin hefur ekki að geyma ákvæði um eignarhald á auðlindum í náttúru Íslands, meðferð þeirra og nýtingu. Þess eru hins vegar dæmi í almennum lögum að kveðið sé á um eign eða sameign íslensku þjóðarinnar á tilteknum verðmætum, sbr. einkum 1. málslíð 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða þar sem fjallað er um nytjastofna á Íslandsmiðum. Hér skal einnig getið um lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Samkvæmt þeim eru þjóðlendur eign íslenska ríkisins, sbr. 2. gr., en í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 58/1998 segir að ekki sé um að ræða hefðbundnar eignir ríkisins og að hálandissvæði þau sem um ræði séu sameiginleg auðlind þjóðarinnar.¹⁸

3.3 Þróun erlendis

Í stjórnarskrám annarra Norðurlanda er ekki kveðið á um að náttúruauðlindir séu í eigu þjóðarinnar eða ríkisins. Hins vegar er þar að finna ákvæði sem gera ráð fyrir því að eignarrétturinn sæti takmörkunum vegna náttúruverndarsjónarmiða. Hér má einnig nefna 2. gr. norsku auðlindalaganna nr. 37/2008 þar sem kveðið er á um að auðlindir hafsins tilheyri samfélaginu án þess að ákvæðinu sé ætlað að stofna til sjálfstæðs eignarréttar af nokkru tagi.

Í stjórnarskrám nokkurra Evrópuríkja, t.d. Búlgaríu, Írlands, Kýpur og Spánar, er kveðið á um ríkiseign á auðlindum eða nánar tilteknum gæðum sem þeim tengjast. Þess eru dæmi að í stjórnarskrám sé hugtakið „þjóðareign“ eða sambærileg hugtök notuð (e. national assets, e. public domain, e. public property), sbr. t.d. stjórnarskrár Eistlands, Portúgals, Rúmeníu og Slóveníu. Í sumum þessara ákvæða, t.d. ákvæði rúmensku stjórnarskránni, er ljóst að „þjóðareign“ vísar til beins eignarréttar ríkis eða sveitarfélaga en önnur ákvæði, t.d. í stjórnarskrá Eistlands, bera eignarrétt ríkisins ekki eins skýrlega með sér. Þótt þessi ákvæði séu talsvert ólík að efni og framsetningu má segja að kjarni þeirra allra sé að tryggja varanlega forræði almannavaldsins á stjórn og ráðstöfun auðlinda. Hafa ber í huga að án tillits til beinna ákvæða í stjórnarskrám (eða lögum) kunna stofnanir ríkisins allt að einu að hafa rúmar heimildir samkvæmt óskráðum reglum til þess að stýra og ráðstafa auðlindum, t.d. auðlindum í jörðu eða auðlindum hafsins.

3.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

A. Auðlindanefnd 1998-2000

¹⁷ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 242-247.

¹⁸ Alþingistíðindi 1997-1998, A-deild, þskj. 598, bls. 2598 og 2623.

Í álitserð auðlindanefndar er gerð tillaga um nýtt stjórnarskrárákvæði þar sem náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti verði lýstar þjóðareign. Tillagan hljóðar svo:

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

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

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.¹⁹

B. Stjórnarskrárnefnd 2005-2007

Í áfangaskýrslu nefndarinnar segir svo:

Sérstakur vinnuhópur fjallaði um þetta efni ásamt öðru, sbr. inngangskafli.

Umræður um þetta efni hafa byggst á starfi auðlindanefndar en jafnframt hefur verið minnt á að í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segi að binda skuli í stjórnarskrá ákvæði um að auðlindir sjávar séu sameign Íslensku þjóðarinnar.

Þegar tillaga auðlindanefndar var rædd í stjórnarskrárnefnd kom fram það sjónarmið að taka þyrfti fram berum orðum að villtir fiskistofnar væru sameign þjóðarinnar. Í umræðum í nefndinni komu einnig fram mismunandi sjónarmið um það hvort tillaga auðlindanefndar fæli í sér breytingar eða staðfestingu á núverandi ástandi. Einnig var kallað eftir því í umræðum að gerð yrði úttekt á því hvaða lögfræðilegu- og hagfræðilegu álitamál kynnu að rísa í kjölfar samþykktar slíks ákvæðis. Þá þyrfti að liggja betur fyrir hvað fælist í óbeinum eignarréttindum, til dæmis varðandi fiskveiðiheimildir. Aðrir hafa sagt að ekki sé þörf á viðbótarálitsgerðum og ekki ætti að vera torvelt að ná samkomulagi um ákvæði af þessu tagi. Það mætti þó slípa ákvæðið til. Þannig komu fram athugasemdir við að samkvæmt tillögu auðlindanefndar væri skylt í öllum tilfellum að innheimta gjald vegna afnota af auðlindum í þjóðareign.²⁰

C. Þjóðfundur 2010

Um afstöðu þjóðfundarins haustið 2010 segir í skýrslu stjórnlaganefndar:

Það viðhorf var áberandi á þjóðfundi að mæla bæri fyrir um auðlindir þjóðarinnar í stjórnarskrá. Náttúruauðlindir hvort heldur í lofti, láði eða legi, skuli skilgreina sem „eign þjóðarinnar“. Reglur um nýtingu auðlinda verði skýrar og horfi til komandi kynslóða og arður af nýtingu auðlinda renni að meginhluta til þjóðarinnar.²¹

D. Stjórnlaganefnd 2010-2011

Stjórnlaganefnd setti fram eftirfarandi tillögu um auðlindaákvæði:

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

¹⁹ Álitserð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands 2000, bls. 27.

²⁰ Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands 2007, bls. 23.

²¹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 75.

til að nýta náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti skulu aldrei leiða til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir þeim.²²

E. Stjórnlagaráð 2011

Stjórnlagaráð lagði til svohljóðandi ákvæði um náttúruauðlindir (34. gr.):

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 hafsbotns 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.²³

F. Alþingi 2012-2013

Við meðferð Alþingis á 141. löggjafarþingi voru gerðar nokkrar breytingar á tillögu stjórnlagaráðs. Lokatillaga meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um ákvæði varðandi náttúruauðlindir, 35. gr., hljóðar svo:

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.²⁴

²² Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi bls. 78.

²³ Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum 2011, bls. 14 (34. gr.) og 82-87.

²⁴ Sjá þingskjal 1112 – 415. mál á 141. löggjafarþingi, 4. tölul., lið ee, bls. 6-7.

Í álit 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar eru gerðar margvíslegar athugasemdir og m.a. vísað til ýmissa athugasemda sérfræðinga og umsagnaraðila.²⁵ Vafi sé um inntak ákvæðisins, lykilhugtök óljós, skýringar misvísandi, áhyggjur sérfræðinga stórkostlegar og ógerlegt að meta áhrif af lögtöku ákvæðisins. Tekið skal fram að álit 1 var sett fram áður en lokatillaga meiri hlutans lá fyrir.²⁶

Af hálfu 2. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar voru einnig gerðar athugasemdir við frumvarpið og það talið svo gallað að ekki væri hægt að leggja fram breytingartillögur við það án þess í raun að skrifa nýtt frumvarp með fullbúinni greinargerð.²⁷ Þess ber að geta að álit 1 var sett fram áður en lokatillaga meiri hlutans lá fyrir.

G. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla 2012

Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga og tiltekin álitæfni þeim tengd fór fram 20. október 2012, sbr. ályktun Alþingis frá 24. maí sama ár. Spurt var um sex atriði, þar á meðal eftirfarandi: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði náttúruauðlindir sem ekki eru í einkaeigu lýstar þjóðareign?“. Gefinn var kostur á að svara með „Já“ eða „Nei“. Atkvæði féllu þannig að „Já“ sögðu 84.760 (74,0%) og „Nei“ sögðu 17.470 (15,2%). Þetta var sú spurning í þjóðaratkvæðagreiðslunni sem flestir kjósendur svöruðu með „Já“. Kjósendur á kjörskrá voru 236.850 (73,9% landsmanna) og af þeim greiddu atkvæði 115.890 (48,9% kjósenda). Gild atkvæði voru 114.570 (98,9%), auðir seðlar 661 (0,6%) og aðrir ógildir seðlar 659 (0,5%).²⁸

3.5 Umræður nefndarinnar

Stjórnarskrárnefnd vísar til þess að fyrir hendi er breið pólitísk samstaða um að í stjórnarskrá sé kveðið á um þjóðareign á auðlindum. Er þá horft til þess að nýting náttúruauðlinda er eitt allra stærsta hagsmunamál samtímans og því eðlilegt að stjórnarskráin hafi að geyma meginreglur um þetta efni.

Til grundvallar þjóðareignarhugtakinu liggur sú meginhugsun að nýting náttúruauðlinda sé í þágu þjóðarinnar allrar en þjóni ekki sérhagsmunum. Það hlýtur hins vegar að verulegu leyti að vera háð pólitísku mati hvernig auðlindir verða best nýttar í þágu þessara hagsmuna og hvernig auðlindastýringu er nánar háttað á hverjum tíma. Nefndin telur því að efnisleg þýðing auðlindaákvæðis felist fyrst og fremst í því að þessi grunnatriði séu áréttuð og meginreglur um auðlindanýtingu settar fram. Hins vegar sé óraunhæft að í slíku ákvæði séu ítarlegar reglur um nýtingu einstakra auðlinda.

Á það er bent að undir hugtakið „auðlind“ falla flokkar eðlisólíkra gæða og í sumum atriðum er jafnvel umdeilt hvað teljist til auðlinda eða „náttúruauðlinda“. Þá gilda ólíkar lagareglur um auðlindir, meðal annars þannig að sumar auðlindir eru háðar einkaeignarrétti, aðrar eru í ríkiseigu og enn aðrar eru eigendalausar. Nefndin bendir á að umræða um náttúruauðlindir var lengi bundin við sjávarútveg en hefur nú víðari skírskotun. Nefndin telur ljóst að skilgreina þurfi vandlega hugtakið „auðlind“ við undirbúning stjórnarskrárákvæðis og hafa hliðsjón af nýtingu auðlinda almennt, en ekki einungis nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar.

Nefndin bendir á að mismunandi skoðanir hafi komið fram um hvort afmarka eigi hugtakið „þjóðareign“ þannig að með því sé lagalega átt við eignarrétt ríkisins eða hvort þjóðareign vísi til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar án þess að með því sé stofnað til eignarréttar í lagalegum skilningi. Sú skoðun kom fram að ef „þjóðareign“ væri skilgreind sem ríkiseign væri óhjákvæmilegt að undanskilja ákvæðinu auðlindir í einkaeigu. Þetta væri hins vegar óheppilegt því að nýting auðlinda í einkaeigu ætti einnig að sæta ýmsum almennum

²⁵ Sjá þingskjal 958 – 415. mál á 141. löggjafarþingi, bls. 31-36.

²⁶ Álit 1 vísar í þingskjöl 510 og 948 – 415. mál á 141. löggjafarþingi. Samanburð á upphaflegri tillögu meiri hlutans og lokatillögu má sjá á bls. 100-101 í þingskjali 1111 – 415. máli á 141. löggjafarþingi.

²⁷ Sjá þingskjal 959 – 415. mál á 141. löggjafarþingi.

²⁸ Hagtiðindi Hagstofu Íslands 2013:1, 18. apríl 2013.

takmörkunum vegna almannaheilla, meðal annars vera sjálfbær. Þess vegna sé mikilvægt að setja í stjórnarskrá ákvæði um umhverfisvernd samhliða ákvæði um auðlindir.

Fram kom að frá lagalegum sjónarhóli sé ýmsum erfiðleikum bundið að skilgreina ríkiseign á ýmsum auðlindum sem teljast eigendalausar. Í því tilviki að allt að einu yrði valin sú leið að hugtakið þjóðareign næði einungis til auðlinda í lagalegri eigu ríkisins væri ákjósanlegt að stjórnarskrárákvæði endurspeglaði einnig samábyrgð þjóðarinnar á öllum náttúruauðlindum óháð skipan eignarhalds.

Ljóst er að fullveldisréttur ríkisins felur í sér víðtækar heimildir til að kveða á um tilhögun við nýtingu auðlinda innan íslenskrar lögsögu, þar á meðal vernd og/eða nýtingu. Í því efni verður þó að gæta að vernd eignarréttinda þegar um er að ræða auðlindir í einkaeigu. Jafnvel þótt auðlindir séu ekki háðar beinum einkaeignarrétti kunna atvinnuhagsmunir þeirra sem nýta auðlindir þó einnig að setja skorður við setningu reglna um auðlindanýtingu. Víðtækar heimildir ríkisins fela einnig í sér skyldu til að stýra vernd og/eða nýtingu auðlinda með ábyrgum og lýðræðislegum hætti.

Gera þarf grein fyrir öðrum almennum grunngildum auðlindanýtingar í auðlindaákvæði en þjóðareign. Í þessu sambandi er nefndin sammála um að ríkinu beri skylda til að stuðla að skynsamlegri nýtingu auðlinda í krafti fullveldisréttar síns og þá þannig að nýting auðlinda eigi að vera eins sjálfbær og kostur er eða taka mið af hagsmunum komandi kynslóða. Nefndin telur einnig að með þessum hætti sé ákvæði um auðlindir nátengt ákvæði um almenna vernd umhverfis.

Nefndin er sammála um að í auðlindaákvæði eigi að koma fram heimild ríkisins til gjaldtöku af heimildum sem veittar eru einkaaðilum til nýtingar auðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, t.d. fiskveiða í sjó. Hins vegar telur nefndin óraunhæft að kveðið sé á um skyldu í þessu efni eða settar fram nánari reglur um fjárhæð auðlindagjalds.

Nefndin telur brýnt að í stjórnarskrá sé kveðið á um að úthlutun heimilda, sem veittar eru einkaaðilum til nýtingar auðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, skapi ekki eignarrétt eða óafturkræf réttindi. Með slíkri reglu væri slegið á væntingar handhafa nýtingarheimilda um að auðlindastýring verði óbreytt um aldur og ævi. Löggjafanum væri þannig skapað ákveðið svigrúm til þess að kveða á um nýtingu auðlinda með þeim hætti sem teldist best samrýmast þjóðareign og hagsmunum komandi kynslóða á hverjum tíma.

Nefndin er sammála um að við útfærslu stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum þurfi að fara fram ítarlegt mat á áhrifum á gildandi löggjöf og auðlindastýringu. Svo stórt verkefni kallar á að nefndin fái liðsinni sérfræðingahóps sem myndi leggja faglegt mat á mismunandi tillögur í þessu efni og aðstoða við útfærslu.

3.6 Spurningar og álitaefni

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaefnum:

- Hvernig á að afmarka hugtakið *þjóðareign*? Á að miða það við eignarrétt ríkisins eða vís til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar, án þess að með því sé átt við eignarrétt í lagalegum skilningi?
- Á ákvæði um auðlindir að ná til allra auðlinda eða einungis þeirra sem ekki eru í einkaeigu?
- Á í stjórnarskrá að veita löggjafanum ríkara svigrúm til breytinga á auðlindastýringu, þannig að úthlutunarheimildir kunni að verða skertar?
- Á einungis að kveða á um heimild ríkisins til gjaldtöku vegna nýtingar sameiginlegra náttúruauðlinda?

4 Umhverfisvernd

4.1 Inngangur

Aukin þekking á umhverfismálum hefur leitt til þess að ákvæði um heilnæmt umhverfi og sjálfbæra þróun hafa víða verið tekin upp í stjórnarskrár á undanförunum áratugum. Útfærslur og umfang slíkra ákvæða eru með ýmsu móti. Líta má á tiltekin gæði umhverfis sem mikilvægan þátt í mannréttindum og forsendu lífsgæða.

4.2 Gildandi réttur

Stjórnarskráin hefur ekki að geyma ákvæði um umhverfisvernd eða aðra þætti umhverfismála.

4.3 Þróun erlendis

Ítarlega umfjöllun um þetta efni er að finna í grein Ellýjar Katrínar Guðmundsdóttur, „Umhverfi í stjórnarskrá“, sem birt er í skýrslu stjórnlaganefndar 2011.²⁹ Þar kemur fram að ákvæði um umhverfi er m.a. að finna í stjórnarskrám Noregs, Svíþjóðar og Finnlands. Sama máli gegnir um flestar þær stjórnarskrár sem samþykktar hafa verið eftir 1990, svo sem í Austur-Evrópu. Ákvæðin eru fjölbreytt en fjalla þó fyrst og fremst um eftirfarandi efnisatriði:

- Rétt almennings til heilnæms umhverfis
- Rétt almennings til aðgengis að upplýsingum og ákvörðunum sem varða umhverfið
- Rétt almennings til aðgengis að náttúrunni (almannarétt)

Þess má geta að í sumum tilvikum er sérstaklega kveðið á um vernd fjölbreytni og sjálfbæra þróun, sjá nánar í stjórnarskrám Noregs og Svíþjóðar.

4.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

A. Stjórnarskrárnefnd 2005-2007

Í áfangaskýrslu nefndarinnar segir svo:

Hugsanlegt ákvæði um umhverfisvernd var meðal þess sem tekið var til skoðunar í einum af þremur vinnuhópum sem stjórnarskrárnefnd setti á laggirnar. Þar var fjallað um reynslu af nýlegum norskum og finnskum stjórnarskrárákvæðum um þetta efni.

Hvað varðar efni hugsanlegs stjórnarskrárákvæðis um umhverfismál í íslensku stjórnarskránni var bent á þrjá meginþætti sem eðlilegt væri að taka tillit til. Í fyrsta lagi þátttökuréttindin, þ.e. um rétt manna til að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða umhverfið, í öðru lagi sjálfbæra þróun og í þriðja lagi tilvísun til líffræðilegrar fjölbreytni. Í þessu sambandi væri hugtakið „sjálfbær þróun“ nokkurs konar yfirhugtak sem rétt væri að telja fyrst sem meginmarkið en á eftir kæmu hin tvö. Síðan yrði inntak hugtakanna, sem er mjög víðtækt, skýrt nánar í greinargerð. Þá var lögð áhersla á að framsetning umhverfisákvæðis hlyti að felast í því að lýsa yfir þessum markmiðum en jafnframt yrði tilgreint í stjórnarskrárákvæðinu að nánar skyldi mælt fyrir um þessi efni í lögum. Eftir sem áður hefði löggjafinn því svigrúm til þess að ákveða hvaða leiðir skuli fara til þess að ná þessum markmiðum. Þannig myndi stjórnarskrárákvæðið ekki búa til sjálfstæðar efnisreglur en þó gera dómstólum kleift að meta t.d. hvort stjórnvaldsákvæðanir eða löggjöf fari bersýnilega gegn þessum grundvallarmarkmiðum.

²⁹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 249-257.

Þegar niðurstaða vinnuhópsins var rædd í stjórnarskrárnefnd kom fram til viðbótar tillaga um að í nýju stjórnarskrárákvæði yrði vísað í meginreglur Ríó-yfirlýsingarinnar.³⁰

B. Þjóðfundur 2010

Um afstöðu þjóðfundarins haustið 2010 segir í skýrslu stjórnlaganefndar:

Umhverfismál voru talsvert rædd á Þjóðfundi 2010. Kallað var eftir skýrri framtíðarsýn í umhverfismálum og samfélagslegri ábyrgð á auðlindum og umhverfi.

Náttúra Íslands var þjóðfundargestum ofarlega í huga. Þau viðhorf komu fram að stuðla beri að jafnvægi lífríkis og verndun ósnortinna landsvæða. Tryggja verði virkt eftirlit í samræmi við lög og reglur. Á þjóðfundinum var lögð áhersla á ferðafrelsi almennings um leið og virðingu fyrir náttúrunni og ábyrgð almennings. Það viðhorf var áberandi að náttúrauðlindir beri að nýta með sjálfbærum hætti og af virðingu við komandi kynslóðir.

Á þjóðfundi var þess krafist, að almenningi verði tryggt heilnæmt umhverfi og drykkjarvatn og rætt um umhverfismál sem mannréttindi komandi kynslóða.³¹

C. Stjórnlaganefnd 2010-2011

Í skýrslu stjórnlaganefndar segir að stjórnarskrárákvæði um umhverfismál varði fyrst og fremst i) rétt einstaklinga til heilnæms umhverfis, ii) rétt almennings til aðgengis að upplýsingum og ákvörðunum um umhverfi þeirra og iii) rétt almennings til aðgengis að náttúrunni. Sett var fram tillaga að ákvæði um umhverfisréttindi og jafnframt að vísað yrði til ábyrgðar á umhverfinu í aðfaraorðum og yfirlýsingu um grunngildi í ákvæði 1. gr. Tillaga nefndarinnar að ákvæði um umhverfisréttindi hljóðar svo:

Allir eiga rétt á heilnæmu umhverfi og náttúru þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Almenningsi 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.³²

D. Stjórnlagaráð 2011

Stjórnlagaráð lagði til svoljóðandi ákvæði, 33. gr. „Náttúra Íslands og umhverfi“, auk tilvísunar til náttúrunnar í aðfaraorðum:

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, ómenguðu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum.

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

Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.³³

Jafnframt lagði stjórnlagaráð til ákvæði varðandi upplýsingar um umhverfi og málsaðild, 35. gr., sem hljóðar svo:

³⁰ Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands 2007, bls. 22.

³¹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 79.

³² Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 79-81.

³³ Framvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaganna ásamt skýringum 2011, bls. 9 (aðfaraorð), 14 (33. gr.) og 78-82.

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.³⁴

E. Alþingi 2012-2013

Við meðferð Alþingis á 141. löggjafarþingi 2012-2013 voru gerðar nokkrar breytingar á tillögu Stjórnlagaráðs. Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði til að ákvæði um „Náttúru Íslands og nýting náttúrugæða“, 34. gr., yrði svohljóðandi:

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

Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt.³⁵

Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði til að ákvæði stjórnlagaráðs varðandi upplýsingar um umhverfi og málsaðild yrði óbreytt að öðru leyti en því að 2. mgr. yrði felld brott (sbr. ákvæðið „Upplýsingar um umhverfi og meginreglur umhverfisréttar“).

Í álit 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var vísað til ýmissa athugasemda sérfræðinga og umsagnaraðila.³⁶ Fyrirnefnda ákvæðið gæfi m.a. ástæðu til að huga nánar að samhengi þess við friðhelgi einkalífs, vernd eignarréttar og atvinnufrelsi og það síðarnefnda væri óljóst um skyldur og verkefni stjórnsýslunnar. Tekið skal fram að álitid var sett fram áður en lokatillaga meiri hlutans lá fyrir.³⁷

Af hálfu 2. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar voru einnig gerðar athugasemdir við frumvarpið og það talið svo gallað að ekki væri hægt að leggja fram breytingartillögur við það án þess í raun að skrifa nýtt frumvarp með fullbúinni greinargerð.³⁸

4.5 Umræður nefndarinnar

Stjórnarskrárnefnd er sammála um að stjórnarskrá lýðveldisins endurspegli mikilvægi heilbrigðs umhverfis sem undirstöðu lífs í landinu. Jafnframt telur nefndin æskilegt að ákvæði um auðlindir og umhverfismál séu mótuð í sameiningu þannig að reglur um umhverfi og auðlindir myndi rökretta heild. Er þá horft til þess að nýting náttúruauðlinda er eitt stærsta umhverfismál samtímans og stórmál til framtíðar sökum hagsmuna komandi kynslóða.

Tvær leiðir eru til að setja fram grunnreglu um vernd umhverfis. Annars vegar sem skyldu almannaaldsins til þess að tryggja þá hagsmuni sem tengjast umhverfinu. Hins vegar sem rétt almennings til heilnæms umhverfis sem felur í sér víðtækari ákvæði þar sem ýmsir aðrir aðilar en almannaaldið geta haft áhrif á umhverfisgæði með aðgerðum sínum. Réttindi borgaranna koma einnig til skoðunar við aðgang að upplýsingum um umhverfismál og þátttöku í ákvarðanatöku um umhverfið en þau má meðal annars finna í Árósasamningnum sem Ísland hefur þegar fullgilt. Hafa ber í huga að ýmis önnur ákvæði stjórnarskrár, svo sem

³⁴ Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum 2011, bls. 14 (35. gr.) og 87-90.

³⁵ Sbr. þingskjal 1112 – 415. mál á 141. löggjafarþingi, 4. tölul., lið dd, bls. 6.

³⁶ Sbr. þingskjal 958 – 415. mál á 141. löggjafarþingi, bls. 31-32 og 36-37.

³⁷ Álitid vísar í þingskjöl 510 og 948 – 415. mál á 141. löggjafarþingi. Samanburð á upphaflegri tillögu meiri hlutans og lokatillögu má sjá á bls. 100-101 í þingskjali 1111 – 415. máli á 141. löggjafarþingi.

³⁸ Sbr. þingskjal 959 – 415. mál á 141. löggjafarþingi.

ákvæði um eignarrétt og friðhelgi einkalífs, fela í sér ákveðin réttindi til handa borgurunum til heilnæms umhverfis og skoða þarf samspil þessara ákvæða.

Sú skoðun kom fram að ákvæði um umhverfisvernd ætti einnig að leggja almenna skyldu á borgarana um að virða umhverfið þannig að skírskotað væri til samfélagslegrar skyldu allra á umhverfinu og um leið ábyrgðar gagnvart komandi kynslóðum.

Grunnregla um umhverfisvernd myndi einkum leggja skyldur á herðar löggjafanum um setningu ýmissa reglna í þágu umhverfisins. Ákvæðinu væri þannig fyrst og fremst ætlað að hafa pólitísk áhrif en ekki fela í sér réttarreglu sem borgararnir gætu byggt rétt á gagnvart handhöfum ríkisvalds. Stefnumótandi ákvæði á þessa leið gæti þó haft þýðingu við töku stjórnvaldsákvæðana sem og úrlausn dómsmála. Bein lagaleg áhrif almennrar yfirlýsingar gætu þannig orðið talsverð.

Nefndin telur ljóst að greina þarf nánar þau gildi sem tengjast vernd umhverfisins. Í umræðum nefndarinnar kom fram að helstu gildi sem hér koma til skoðunar eru í fyrsta lagi sjálfbærni en þar er mikilvægt að ákvæðið feli í sér langtímahugsun og hagsmuni komandi kynslóða. Í öðru lagi vernd líffræðilegrar fjölbreytni en þar má einnig ræða um fjölbreytni lands og lífríkis og ná þar með utan um náttúru og umhverfi. Í þriðja lagi svokallaða varúðarreglu sem felur í sér að ákvarðanir séu teknar á grundvelli fullnægjandi upplýsinga og náttúran njóti þar vafans. Hér er um að ræða svokallaðar meginreglur umhverfisréttar. Þeim má koma í orð með ýmsum hætti. Sú skoðun kom jafnframt fram að umrædd hugtök séu flókin og um margt umdeild. Samstaða var um mikilvægi þess að afmarka þessi hugtök í samstarfi við sérfræðinga við nánari útfærslu ákvæðis.

Nefndin var sammála um að í stjórnarskrá væri gert ráð fyrir rétti almennings til upplýsinga og áhrifa á ákvörðunartöku á sviði umhverfismála. Hins vegar væri ljóst að þennan rétt þyrfti að útfæra með almennum lögum.

Sú skoðun kom fram að í stjórnarskrá ætti, annað hvort sjálfstætt eða í tengslum við vernd umhverfisins (og þá í tengslum við skyldu almennings til að ganga vel um náttúruna), að kveða á um meginregluna um rétt manna til frjálsrar farar um óbyggt land og jafnvel dvalar í skamman tíma, svokallaðan almannarétt. Nefndin telur þó ljóst að þessi réttur hlýtur að meginstefnu að verða andlag almennrar löggjafar. Ef til setningar slíkrar reglu kæmi þyrfti að vera skýrt hvort um væri að ræða stefnumótandi yfirlýsingu eða eiginlega réttarreglu.

4.6 Spurningar og álitaeefni

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaeefnum:

- Á ákvæði um umhverfisvernd að kveða á um *skyldu* almannavaldsins til að tryggja hagsmuni sem tengjast umhverfi eða fela í sér *rétt* borgaranna til heilnæms umhverfis?
- Á slíkt ákvæði að kveða á um almannarétt, þ.e. meginreglu um rétt manna til frjálsrar farar um óbyggt land og jafnvel dvalar í skamman tíma?
- Á slíkt ákvæði að kveða á um rétt borgaranna til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál og þátttöku í ákvörðunum um þau?
- Á í slíku ákvæði að fjalla um sjálfbærni, vernd fjölbreytni lands og lífríkis og varúðarreglu?

Næstu umfjöllunarefni

Stjórnarskrárnefnd gerir ráð fyrir að fleiri áfangaskýrslur verði birtar eftir því sem verkefni nefndarinnar miðar áfram. Við útgáfu þessarar skýrslu er þegar hafin umræða um eftirtalin atriði:

- Kosningar og kjördæmaskipan
- Embætti forseta Íslands
- Störf og verkefni Alþingis

Jafnframt er fyrirhugað að næstu umfjöllunarefni verði þessi:

- Ríkisstjórn og ráðherrar
- Dómstólar
- Mannréttindi

Önnur atriði eru með engu móti útilokuð frá því að komast á dagskrá nefndarinnar, enda er hlutverk hennar víðtækt og starfstími allt til loka kjörtímabilsins.

Áréttað skal að í vinnu nefndarinnar fram að útgáfu áfangaskýrslu felst að nefndarmenn gera grein fyrir afstöðu sinni, með áherslu á (frekari) afmörkun efnisatriða, hvort þau þurfi sérstakt ferli (utan nefndarinnar eða á vegum hennar), stöðumat, framtíðarsýn og markmið. Fjallað er um meginatriði en ekki útfærslur, enda er tilgangurinn að skapa forsendur fyrir samráði og frekari faglegri greiningu, áður en lengra er haldið.

Bókanir nefndarmanna

Aðalheiður Ámundadóttir, tilnefnd af Pírötum:

Í skipunarbréfi nefndarmanna í stjórnarskrárnefnd er óskað eftir því að „vinnu nefndarinnar ljúki tímanlega svo að hægt sé að samþykkja frumvarp á yfirstandandi kjörtímabili en unnt er að áfangaskipta vinnunni eftir því sem henta þykir.“ Undirrituð telur að freista megi þess að ljúka drögum að frumvarpi um þau efni sem eru til umfjöllunar í þessari fyrstu áfangaskýrslu nefndarinnar í tæka tíð þannig að greiða megi um það atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða forsetakosningum árið 2016. Ef sátt næst um það í stjórnarskrárnefnd mætti afhenda Alþingi drög að slíku frumvarpi á haustþingi 2015 sem gæfi Alþingi nokkurra mánaða ráðrúm til að ræða, og eftir atvikum, samþykkja slíkt frumvarp með tilskildum 6 mánaða fyrirvara fyrir ráðgerða þjóðaratkvæðagreiðslu. Stjórnarskrárnefnd myndi svo ljúka störfum sínum við endurskoðun stjórnarskrárinnar að öðru leyti, tímanlega fyrir lok kjörtímabilsins eins og óskað er í skipunarbréfi.

Undirrituð leggur mikla áherslu á að í vinnu við slíkt frumvarp og í allri vinnu stjórnarskrárnefndar verði tekið fullt tillit til þess starfs sem fram fór á liðnu kjörtímabili af hálfu þjóðfundar, stjórnlagaráðs og Alþingis og síðast en ekki síst vilja kjósenda eins og hann birtist í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012.

Birgir Ármannsson og Valgerður Gunnarsdóttir, tilnefnd af Sjálfstæðisflokki:

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í stjórnarskrárnefnd taka undir þá forgangsröðun verkefna sem fram kemur í áfangaskýrslu nefndarinnar. Í ljósi umræðna innan og utan þings á síðustu árum er eðlilegt að í starfinu sé á þessu stigi lögð áhersla á vinnu í tengslum við stjórnarskrárákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifa, framsal ríkisvalds í þágu alþjóðasamvinnu, auðlindamál og umhverfisvernd.

Eins og kemur fram í áfangaskýrslunni eiga enn eftir að fara fram ítarlegri umræður, greiningarvinna og mótun tillagna um þessi atriði. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins binda vonir við að unnt verði að ná víðtækri samstöðu í þeirri vinnu. Á þessu stigi er ástæða til að draga fram eftirfarandi atriði:

1. Í stjórnarskrárákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifa er ástæða til að setja skýr skilyrði og þröskulda til að tryggja að a) ekki verði efnt til þjóðaratkvæðagreiðslna nema umtalsverður hluti kjósenda geri um það kröfu og b) að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslna verði ekki bindandi nema ljóst sé að úrslitin byggist á víðtækum stuðningi meðal kjósenda. Hér verða ekki settar fram tillögur um fjölda undirskrifa eða hlutfallstölur í þessu sambandi. Þó má nefna, hvað síðara atriðið varðar, að unnt er að fara mismunandi leiðir, t.d. að krefjast lágmarkspáttöku í atkvæðagreiðslum eða lágmarksstuðnings við tiltekna niðurstöðu.

2. Ljóst er að stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda ríkisins í þágu alþjóðasamvinnu er með viðkvæmustu viðfangsefnum nefndarinnar enda snertir það með beinum hætti spurningar sem varða fullveldi landsins. Fallast má á að útfæra beri ákvæði sem feli í sér heimild til takmarkaðs framsals ríkisvalds á vel afmörkuðum sviðum til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að, með því skilyrði að lagasetning í þá veru þurfi að byggja á vandaðri málsmeðferð og víðtækari stuðningi en almennt gildir um setningu laga. Má í því sambandi benda á fordæmi frá nágrannalöndum um annað hvort kröfu um aukinn meirihluta á þingi eða samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu til að heimila slíkt framsal. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins áréttu að í þessu sambandi er

viðfangsefni nefndarinnar ekki jafn víðtækt framsal ríkisvalds og fælist í aðild að Evrópusambandinu. Þar er um sérstakt viðfangsefni að ræða enda myndi slík aðild engan veginn geta talist takmarkað framsal ríkisvalds á afmörkuðu sviði.

3. Ljóst er að mikil umræða á eftir að fara fram um inntak og orðalag hugsanlegs ákvæðis um þjóðareign eða sameign þjóðarinnar á auðlindum. Um leið og tekið er undir mikilvægi þess að leiða til lykta þann langvarandi ágreining sem uppi hefur verið í þessum efnum, þá leggja fulltrúar Sjálfstæðisflokksins áherslu á að niðurstaða verði að byggja á traustum lögfræðilegum og hagfræðilegum grunni og að ekki verði stigin skref í þessum efnum sem gangi gegn grundvallarreglum eignarréttarins eða hagkvæmri nýtingu auðlinda.

4. Þegar kemur að stjórnarskrárákvæði um vernd umhverfis er mikilvægt að skýrt liggja fyrir hvort ætlunin sé að setja í stjórnarskrána ákvæði sem felur eingöngu í sér almenna stefnuyfirlýsingu eða ákvæði sem fela á í sér einhverjar réttarreglur sem fela í sér réttindi og skyldur, sem unnt væri að byggja á fyrir dómstólum. Ljóst er að auðvelt er að ná góðri samstöðu um almennt orðaðan texta, sem felur í sér þá stefnu að vernda skuli umhverfið og virða rétt komandi kynslóða í því sambandi, en í ljósi reynslunnar má fullyrða að meiri vandi yrði að ná saman um ítarlegri útfærslu réttarreglna í því sambandi. Þyrfti í því sambandi að huga vel að spurningum um hvað nákvæmlega eigi heima í stjórnarskrá í því sambandi og hvað í almennri löggjöf, hvernig væri samspil nýs ákvæðis og gildandi réttarreglna í því sambandi, hver yrðu lagaleg og efnisleg áhrif nýs ákvæðis og svo má lengi telja.

Jón Kristjánsson, tilnefndur af Framsóknarflokki:

Með þessari áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar er fyrst og fremst leitast við að kalla fram umræðu í samfélaginu um ákveðin mál sem talin hafa verið knýjandi, þ.e. þjóðaratkvæðagreiðslur, auðlindaákvæði, umhverfisvernd og framsal valdheimilda vegna alþjóðasamninga. Ég tel mikilvægt að sú umræða fari fram á næstu mánuðum og nánari útfærsla og frumvarpsgerð byggi á sem víðtækustu samkomulagi.

Ég legg áherslu á að hér er um áfangaskýrslu að ræða sem felur ekki í sér endanlega ákvörðun eða afstöðu af minni hálfu. Að því er snertir fyrirhugað ákvæði um framsal valdheimilda í þágu alþjóðarsamvinnu vil ég þó taka fram að ég tel heppilegast að samþykkt slíks ákvæðis sé með engum hætti ætlað að ná til aðildar að Evrópusambandinu. Slíku ákvæði væri einungis ætlað að tryggja til fullnustu möguleika Íslands til náinnar samvinnu við önnur fullvalda ríki, þ. á m. á sviði EES-samningsins.

Samhliða nánari útfærslu á fjórum framangreindum málum er áriðandi að nefndin haldi áfram þeirri vinnu sem þegar hefur verið hafin og miðar að því marki að endurskoða stjórnarskrána í heild sinni á þessu kjörtímabili, eftir því sem unnt er.

Katrín Jakobsdóttir, tilnefnd af Vinstrihreyfingunni - grænu framboði:

Undirrituð ítrekar mikilvægi þess að yfirstandandi vinnu við breytingar á stjórnarskránni verði fram haldið þannig að Alþingi fái tillögur að ákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur, sameign þjóðarinnar á auðlindum, umhverfisvernd og framsal valdheimilda til kynningar eigi síðar en vorið 2015. Rétt er að minna á að þær tillögur stjórnlagaráðs sem sérstaklega voru greidd atkvæði um haustið 2012 og hlutu víðtækastan stuðning voru ákvæði um auðlindir og þjóðaratkvæðagreiðslur. Fáí Alþingi fullmótað frumvarp í hendur að hausti

2015 gefst færi á að afgreiða ákvæðin frá þinginu þá um veturinn þannig að tækifæri gefist til að virkja breytingaákvæði stjórnarskrárinnar. Þá getur þjóðin greitt atkvæði um þessar tillögur samhliða forsetakosningum sumarið 2016. Mikilvægt er að áfram verði haldið vinnu sem miðar að því að ljúka heildstæðri endurskoðun stjórnarskrárinnar á vettvangi stjórnarskrárnefndar þannig að frekari breytingar geti orðið á næstu árum.

Páll Valur Björnsson, tilnefndur af Bjartri framtíð:

Undirritaður áréttar þá áherslu Bjartrar framtíðar að vinnu við breytingar á stjórnarskránni verði fram haldið þannig að Alþingi fái tillögur að ákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur, sameign þjóðarinnar á auðlindum, umhverfisvernd og framsal valdheimilda sem komi til meðferðar haustið 2015 eða í tæka tíð svo hægt sé að ljúka verkinu á kjörtímabilinu. Ég tek því undir með bókun Katrínar Jakobsdóttur og bendi á að með þessu gefst færi á að afgreiða ákvæðin frá þinginu þá um veturinn þannig að tækifæri gefist til að virkja breytingaákvæði stjórnarskrárinnar. Þá getur þjóðin greitt atkvæði um þessar tillögur samhliða forsetakosningum sumarið 2016. Nauðsynlegt er að halda áfram vinnu sem miðar að því að ljúka heildstæðri endurskoðun stjórnarskrárinnar á vettvangi stjórnarskrárnefndar þannig að frekari breytingar geti orðið á næstu árum.

Valgerður Bjarnadóttir, tilnefnd af Samfylkingu:

Afstaða til þess hvort leggja eigi fyrir Alþingi tillögur um breytingar á stjórnarskránni á kjörtímabilinu hlýtur að ráðast af því hvaða ákvæðum lagt yrði til að breyta og ekki síður orðalagi þeirra. Starf nefndarinnar hefur ekki náð svo langt að slíkar tillögur liggi fyrir.

Það hlýtur að teljast bæði undarlegt og gagnrýnivert að stjórnámálamenn hunsí vilja kjósenda sem fram kom í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012 á þann hátt sem raun ber vitni. Ég mun í störfum mínum í stjórnarskrárnefndinni áfram sem hingað til halda á lofti efni tillagna Stjórnlagaráðsins.

Helstu heimildir

Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands. Auðlindanefnd 2000.

http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla_Audlindanefndar_final.pdf

Endurskoðun stjórnarskrárinnar. Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Febrúar 2007. <http://www.forsaetisraduneyti.is/stjornarskra/throun/stjornarskrarnefnd-05-07/>

Frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Nóvember 2012. Upphafleg útgáfa frumvarpsins, nefndarálit og breytingartillögur (skjöl nr. 510, 947, 948, 958, 959, 1111, 1112 og 1141, 415. mál á 141. löggjafarþingi). Skjölin eru aðgengileg á slóðinni <http://www.althingi.is>.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum. Stjórnlagaráð 2011.

<http://www.forsaetisraduneyti.is/stjornarskra/throun/stjornlagarad/>

Hagtíðindi Hagstofu Íslands 2013:1, 18. apríl 2013.

<https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=15033>

Skýrsla stjórnlaganefndar, 1.-2. bindi. Febrúar 2011.

<http://www.forsaetisraduneyti.is/stjornarskra/thorun/stjornlaganefnd/>

Þjóðareign: Þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar (Birgir Tjörvi Pétursson ritstýrði; höfundar: Davíð Þorláksson, Guðrún Gauksdóttir, Ragnar Árnason, Sigurgeir B. Kristgeirsson, Sigurður Línadal), Reykjavík 2007. <http://rafhladan.is/handle/10802/3072>

Á vefsvæðinu <http://www.stjornarskra.is> er að finna margvíslegt annað efni um málefni stjórnarskrárinnar.