

Erindi til Alþingis

Hér með leyfi ég mér að koma á framfæri við Alþingi og fólkið í landinu fáeinum athugasemdum við frumvarpsdrög forsætisráðherra að nýju ákvæði um auðlindir náttúru Íslands sem voru birt ásamt greinargerð 10. maí 2019. Einnig þykir mér hæfa að fara nokkrum orðum um aðdragandann.

Um frumvarpið

Inngangur greinargerðar með frumvarpinu hefst á þessum orðum: „Frumvarp þetta er afrakstur af umræðum í hópi formanna þeirra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi. Byggt er á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd skilaði til forsætisráðherra í júlí 2016 ... Frumvarpstextinn hefur þó verið yfirfarinn og einfaldaður ...“ Hér er sagt berum orðum að verið sé að [reyna að endurlífga frumvarpið](#) sem dagaði uppi á Alþingi 2016.

Frumvarpið nú markast af jafnvel enn meiri undanslætti en áður. Tónninn er sleginn strax í byrjun: „Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni.“ Textinn minnir á strákinn sem var stöðvaður fyrir of hraðan akstur og sagði við lögregluna: Bíllinn tilheyrir mér, en pabbi á hann. Falklandseyjar tilheyra Bretlandi, en Bretar eiga þær ekki. Greinargerðin með frumvarpinu viðurkennir undansláttinn með því að þar stendur (bls. 3): „... það orðalag vísar ekki til eignarréttar“. Hnykk er á boðskapnum með því að segja að orðalag frumvarpsins „tilheyra íslensku þjóðinni“ sé „stefnuyfirlýsing án ákveðins lagalegs inntaks“ (bls. 2). Þarna er því sagt berum orðum að þjóðareign eigi heima skör lægra en aðrar eignir.

Greinargerðin með frumvarpinu nefnir engin dæmi um hliðstætt orðalag í öðrum stjórnarskrám. Mér er kunnugt um aðeins eina gildandi stjórnarskrá þar sem hliðstætt orðalag er viðhaft og það er stjórnarskrá Aserbaídsjans frá 1995 (endurskoðuð 2016). Þar stendur í [enskri þýðingu](#): „Natural resources belong to the Republic of Azerbaijan ...“ Aserbaídsjan er harðsvírað einræðisríki enda eru náttúruauðlindir landsins sagðar tilheyra lýðveldinu, þ.e. ríkisvaldinu, ekki þjóðinni.

Frumvarp forsætisráðherra herðir á undanslættinum með því að láta orðin „sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar“ í upphafi auðlindaákvæðis Stjórnlagaráðs víkja fyrir berskjaldaðri „þjóðareign“ inni í miðjum texta. Í stað orðanna „sem ekki eru í einkaeigu“ eru höfð orðin „sem ekki eru háð einkaeignarrétti“. Þarna er skýrt orðaval Stjórnlagaráðs – allir vita hvað orðin „í einkaeigu“ merkja – látið víkja fyrir [loðnu og teygjanlegu orðalagi](#) sem býður upp á lagapref. Öll vitum við að útvegsmenn eiga ekki fiskinn í sjónum, en þeir gætu reynt fyrir dómi að gera tilkall til að hafa áunnið sér eignarrétt yfir honum. Allt þetta orðfæri er tekið beint upp úr frumvarpinu frá 2016 án nokkurs tillits til þeirrar gagnrýni sem þá kom fram.

Í staðinn fyrir „fullt gjald“ fyrir nýtingu náttúruauðlinda í þjóðareigu var í frumvarpinu 2016 boðinn tvöfaldur afsláttur: „Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald“. Nú er afslátturinn enn aukinn með málgreininni: „Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.“ Í greinargerðinni segir (bls. 15) að „löggjafanum sé í sjálfs vald sett að krefjast ekki gjalds ef forsendur gjaldtöku eru að hans mati ekki fyrir hendi.“ Og enn fremur: „Þá er ekki útilokað við sérstakar kringumstæður að gjaldið skuli vera mjög lágt eða jafnvel ekkert.“

Í greinargerðinni segir einnig (bls. 6): „Almennt talað er það verkefni löggjafans og stjórnvalda á hverjum tíma að finna leiðir sem tryggja að ... eigandi auðlindarinnar, þjóðin, njóti eðlilegs arðs af eign sinni ...“ Samt er hvergi í textanum vikið að þeirri staðreynd að útvegsmenn hirða nú sem endranær 90% af fiskveiðirentunni eins og [Indriði Þorláksson](#) fv. ríkisskattstjóri hefur lýst. Réttur eigandi sjávarauðlindarinnar, fólkið í landinu, þarf að gera sér að góðu þau 10% sem ganga af.

Greinargerðin með frumvarpinu fer mörgum orðum um ýmsa lagatexta sem litlu skipta en hún nefnir hvergi [tímamótadóm Hæstaréttar](#) frá 1998 þar sem fiskveiðistjórnarkerfið var lýst brotlegt gegn gildandi stjórnarskrá. Greinargerðin nefnir ekki heldur [bindandi álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna](#) frá 2007 sem staðfesti dóm Hæstaréttar frá 1998.

Í greinargerðinni segir svo (bls. 17): „Vart finnast nokkur dæmi um hagkerfi sem er eins háð auðlindanýtingu og hið íslenska.“ Þessi staðhæfing sem er tekin orðrétt upp úr greinargerðinni frá 2016 er röng nú sem þá. Hlutdeild sjávarútvegs í landsframleiðslu Íslendinga 2018 var [6%](#) og hlutdeild sjávarútvegs í útflutningstekjum 2018 var [18%](#) svo sem fræðast má um m.a. á vefsetri Hagstofu Íslands. Að þessi gamla áróðurslumma útvegsmanna skuli enn halda lífi á Alþingi og í stjórnarráðinu og rata þar inn í greinargerðir er vandræðalegt í ljósi þess að vitað er að fyrstu kvótalögin voru samin á skrifstofum LÍÚ (sjá Halldór Jónsson: „Ákvarðanataka í sjávarútvegi og stjórnun fiskveiða“. *Samfélagstíðindi*, 10. árg., 1990, bls. 99-141). Hlutdeild ferðaútvegs í útflutningstekjum Íslendinga 2018 (39%) var meiri en samanlögð hlutdeild sjávarútvegs, áls og álafurða (35%). Nærri helmingur allra landa heimsins á meira undir auðlindanýtingu en Ísland sé miðað við [tölur Alþjóðabankans um auðlindarentu](#) sem hlutfall af landsframleiðslu og sambærilegar [tölur Indriða H. Þorlákssonar](#) fv. ríkisskattstjóra um Ísland.

Greinargerðin með frumvarpi forsætisráðherra hefur að sönnu ekkert lagagildi, en sé hún höfð til leiðbeiningar er hún til þess fallin að grafa undan þeirri réttarbót sem kjósendur samþykktu sér til handa þegar 83% þeirra lýstu stuðningi við þjóðareignarákvæðið í frumvarpi Stjórnlagaráðs. Greinargerðin segir berum orðum að frumvarpið „leiðir ... ekki sjálfkrafa til breytinga á gildandi nýtingarheimildum“ (bls. 3) og „mun ákvæðið ekki sjálfkrafa raska réttindum sem kunna að felast í nýtingarheimildum sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum og landsréttindum í eigu ríkisins eða í þjóðareign“ (bls. 18). Greinargerðin gefur þannig í skyn með næstum sama orðalagi og í greinargerðinni 2016 að útvegsmenn hafi í raun aflað sér einhvers konar réttar til sjávarauðlindarinnar.

Um feril málsins frá 2009

Eftir bankahrunið 2008 varð Alþingi ljóst að ekki yrði lengur undan því vikizt að efna fyrirheit allra þingflokka frá 1944 um gagngera endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins. Alþingi setti málið strax 2009 í frjóan farveg sem leiddi af sér lýðræðislegustu stjórnarskrá sem sögur fara af, stjórnarskrá sem 950 manna þjóðfundur valinn af handahófi úr þjóðskrá lagði grunninn að 2010, 25 manna þjóðkjörið og þingskipað Stjórnlagaráð færði í frumvarpsbúning 2011 og tveir þriðju hlutar kjósenda lýstu sig samþykka í þjóðaratkvæðagreiðslu 2012.

Að henni lokinni beið Alþingis ekki annað en að virða þjóðarviljann með því staðfesta frumvarpið fyrir þinglok 2013 enda hafði meiri hluti þingmanna (32 þingmenn) lýst því yfir

opinberlega að þeir vildu staðfesta frumvarpið. Alþingi brást þessari skyldu. Forsætisráðherra skipaði stjórnarskrárnefnd með fulltrúum þingflokka 6. nóvember 2013. Við blasti að nefndin var skipuð gagngert til að leita leiða til að vanvirða úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar sem Alþingi lét fara fram um frumvarp Stjórnlagaráðs 2012.

Ásetningur ríkisstjórnarinnar 2013-2016 lýsir sér m.a. í því að fyrst var nefndinni skipaður formaður, Sigurður Línadal prófessor, sem hafði ítrekað lýst sig andvígán breytingum á stjórnarskránni bæði fyrir og eftir þjóðaratkvæðagreiðsluna 2012. Þegar hann hætti störfum 2014 var nefndinni skipaður nýr formaður, Páll Þórhallsson lögfræðingur í forsætisráðuneyti. Hann hafði áður unnið sér það til frægðar að brjóta gegn skýrum fyrirmælum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar (SEN) Alþingis 2012-2013 með því að leggja til gagngerar efnisbreytingar á verki Stjórnlagaráðs þótt SEN hefði mælt fyrir um að lögfræðingateyminu væri aðeins ætlað að leggja til orðalagsbreytingar en engar efnisbreytingar. Það var skoðun SEN að Alþingi gæti ekki leyft sér að vanvirða vilja kjósenda eins og hann birtist í úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslunnar 2012.

Ástæða er til að rifja upp brot nýs formanns stjórnarskrárnefndar gegn fyrirmælum SEN 2012-2013. Formaðurinn ásamt fáeinum öðrum lögfræðingum skilaði SEN [gerbreyttri greinargerð með 34. grein frumvarps Stjórnlagaráðs um náttúruauðlindir](#). Í hinni gerbreyttu greinargerð sagði ítrekað með ýmsu orðalagi: „Með ákvæðinu er ekki hróflað við þeim eignarréttindum sem þegar kunna að vera fyrir hendi að auðlindum og þeim heimildum eigenda sem slíkum eignarrétti fylgja.“ Einnig þetta: „Með ákvæðinu er ekki hróflað við þeim nýtingarleyfum eða óbeinu eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi.“ Og þetta: „... í samræmi við það sem stjórnlagaráð ætlaðist til [leturbreyting mín, ÞG], að ekki verði hróflað við þeim eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi og njóta stjórnarskrárverndar.“ Ekkert af þessu kemur þó fram í skýringum Stjórnlagaráðs við auðlindaákvæðið. Lögfræðingarnir virtust þar að auki gefa í skyn að t.d. útvegsmenn kunni að hafa áunnið sér eignarrétt til kvótans þótt það stá skýrum stöfum í fiskveiðistjórnarlögunum og í frumvarpi Stjórnlagaráðs að það hafa þeir einmitt ekki gert. Þess var gætt í skýringum Stjórnlagaráðs að gefa ekkert slíkt í skyn.

Héldu lögfræðingarnir að auðlindaákvæðið hefði verið [samþykkt samhljóða í Stjórnlagaráði með 22 atkvæðum](#) og með dúndrandi lófataki í ofanálög til að fagna óbreyttri fiskveiðistjórn? – (tveir fulltrúar sátu hjá, einn var fjarverandi; sjá *Stjórnlagaráðstíðindi* 2, bls. 679). Héldu lögfræðingarnir að 83% kjósenda hefðu samþykkt auðlindaákvæði Stjórnlagaráðs samhljóða til að innsigla óbreytta fiskveiðistjórn? Fv. fulltrúar í Stjórnlagaráði bentu SEN á ósvinnu lögfræðinganna og það gerðu einnig aðrir, þar á meðal dr. [Níels Einarsson](#) forstöðumaður Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar í Háskólanum á Akureyri.

Þessi upprifjun er enn á ný nauðsynleg til að bregða birtu á bakgrunn þess starfs sem stjórnarskrárnefnd Alþingis vann á 48 fundum bak við luktur dyr 2013-2016 og er nú haldið áfram. Öll þrenn frumvarpsdrög nefndarinnar ásamt greinargerðum miðuðu að því að veikja samsvarandi ákvæði í frumvarpi Stjórnlagaráðs og mylja undir ríkjandi sérhagsmuni gegn almannahag og lýðræði. Nefndin virðist hafa leitað eftir lægsta samnefnara til að þóknast þeim sem urðu undir í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Niðurstaðan var frumvarpsdrög sem voru í litlu samræmi við frumvarp Stjórnlagaráðs enda lýstu fulltrúar a.m.k. tveggja flokka í nefndinni, Samfylkingar og Pírata, óánægju með frumvarpsdrögin á opnum fundum.

Á opnum fundi í Norræna húsinu 7. marz 2016 lýsti einn fulltrúi í stjórnarskrárnefnd Alþingis mikilvægu ákvæði frumvarpanna sem „handvömm“. Á sama fundi gerði formaður nefndarinnar lítið úr vinnu Stjórnlagaráðs með því m.a. að halda því fram að ráðið hefði ekki haft nægan tíma til verksins, fjóra mánuði. Formaðurinn virtist ekki vita að stjórnarskrá Bandaríkjanna var samin á fjórum mánuðum sumarið 1787. Nefndin sem hann stýrði skilaði þrem útpynntum ákvæðum eftir 48 fundi. Stjórnlagaráð skilaði heilli stjórnarskrá með 114 ákvæðum á mun skemmri tíma, samþykkti hana einum rómi og tefldi henni fram til yfirburðasigurs í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012, stjórnarskrá sem var frá upphafi til enda unnin í nánu og opnu samráði við fólkið í landinu auk sérfræðinga og margir erlendir stjórnlagafræðingar hafa farið [lofsamlegum orðum](#) um.

Tugir umsagna um frumvörpin þrjú frá stjórnarskrárnefnd Alþingis bárust inn um samráðsgátt Alþingis, langflestar niðursallandi svo sem vonlegt var. Um þetta sagði Ragnar Aðalsteinsson hrl. í [blaðagrein](#) 2016: „Þeim, sem hafa hug á að endursemjja og breyta tillögum [Stjórnlagaráðsins, er vandi á höndum, því færa má að því rök að þeir, sem það reyna, verði að færa á það ótvíræðar sönnur að breytingartillögur þeirra séu betur til þess fallnar að treysta almannahag en tillögur ráðsins. Það virðist sanngjarn mælikvarði, sem bregða má á nýbirtar tillögur stjórnarskrárnefndar.“ Tillögur nefndarinnar féllu á þessu einfalda prófi Ragnars Aðalsteinssonar. Þær voru ekki ræddar á Alþingi og dóu þar drottni sínum.

Mér þykir raunar eðlilegt að gera enn strangari kröfur til þeirra sem hafa hug á að endursemjja frumvarp Stjórnlagaráðs eða breyta því eftir að tveir þriðju hlutar kjósenda lýstu sig fylgjandi frumvarpinu í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Bandaríkjaþing ákvað að breyta ekki orði í frumvarpinu sem stjórnlagahringið í Fíladelfíu hafði samið og samþykkt 1787 með 39 atkvæðum af 55 og kjósendur í níu fylkjum af 13 höfðu síðan samþykkt í atkvæðagreiðslum, sums staðar með mjög litlum mun. Jafnframt hóf þingið strax endurskoðun hinnar nýju stjórnarskrár skv. ákvæðum hennar. Ljóst er að nýju frumvarpsdrögin um auðlindir náttúru Íslands falla einnig á bandaríska prófinu óháð því sem í þeim stendur.

Niðurstaða

Frumvarpsdrög forsætisráðherra vitna um einbeittan brotavilja gegn fólkinu í landinu. Drögunum er bersýnilega ætlað að þýðast ríkjandi hagsmuni, þau öfl sem áttu mestan þátt í að koma Íslandi á kaldan klaka í hrúninu 2008 og skaða ásjónu landsins í augum umheimsins. Vert er í þessu samhengi að minna á að Alþingi nýtur lítils trausts meðal kjósenda. Alþingi skrapar botninn ásamt bankakerfinu og borgarstjórn Reykjavíkur í nýrri könnun Gallups ([18%](#) treysta Alþingi).

Frumvarp Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá svaraði að loknum þjóðfundi og í samræmi við verkferli sem Alþingi ákvað ákalli þjóðarinnar um nýja stjórnarskrá, nýja siði, nýtt upphaf. Frumvarpsdrög forsætisráðherra miða að því að bregðast þessu ákalli, ekki aðeins með því að úrbeina auðlindaákvæðið í frumvarpi Stjórnlagaráðs heldur einnig með því leiða hjá sér allt hitt, þ.m.t. ákvæðið um jafnt vægi atkvæða, eitt brúnasta ákvæði frumvarpsins, og einnig t.d. ákvæðið um framsal ríkisvalds. Án nýs kosningaákvæðis verða næstu alþingiskosningar enn á ný haldnar skv. kosningalögum sem 67% kjósenda höfðu í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Án nýs framsalsákvæðis munu alþingismenn halda áfram að sæta ásökunum um að brjóta vísitandi gegn gildandi stjórnarskrá þar eð í hana vantar skýrt ákvæði um framsal ríkisvalds. Og enn um sinn mun haldast í gildi hin bráðsmellna 30. grein gildandi stjórnarskrár frá 1944: „Forsetinn

veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.“

Það gefur augaleið að verði frumvarp forsætisráðherra samþykkt á Alþingi þarf að bera það undir þjóðaratkvæði. Það verður aðeins gert þannig að kjósendum bjóðist að velja á milli frumvarps forsætisráðherra og frumvarpsins sem kjósendur samþykktu með yfirgnæfandi meiri hluta 2012. Bjóði Alþingi kjósendum einungis til atkvæðagreiðslu um eigið frumvarp frekar en val milli þessara tveggja kosta jafngildir það stríðsyfirlýsingu Alþingis á hendur lýðræðinu í landinu.