



Stjórnarskrárnefnd
Páll Þórhallsson, formaður
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. mars 2016

Athugasemdir við drög að frumvörpum til stjórnarskipunarlaga

Inngangur

Stjórnarskrárnefnd birti á heimasíðu stjórnarráðsins þann 19. febrúar 2016, drög að þremur frumvörpum til stjórnarskipunarlaga. Frestur til að gera athugasemdir við frumvarpsdrögin var veittur til 8. mars 2016, en nefndin áskilur sér rétt til að birta athugasemdir sem berast.

Tíminn sem gefinn er til að veita umsögn um þessi frumvörp er alltof skammur til að hægt sé að kanna allar þær spurningar sem vakna við skoðun svo flókinna álitaefna sem varða jafn miklu og raun ber vitni og er ætlað að vera grundvöllur stjórnskipan Íslands. Umfjöllun í umsögn þessari er því ekki tæmandi um athugasemdir Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi heldur er tæpt á tilteknum grundvallaratriðum varðandi frumvarpsdrög um náttúruauðlindir.

Samtökin áskilja sér allan rétt um að koma að frekari upplýsingum til nefnda Alþingis um frumvarpsdrög til stjórnarskipunarlaga. Gerð er athugasemd við þennan skamma tíma sem veittur er til að gera athugasemdir, en hann er síst til þess fallinn að skapa þann ramma undir gagnrýnar efnislegar umræður sem mál sem þetta þarfnast.

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi telja mikilvægt að löggjöf tryggi skýran og stöðugan ramma utan um starfsemi fyrirtækja þannig að atvinnurekstri séu tryggð skilyrði til að skapa tekjur og störf til framtíðar. Ætla verður að eitt af markmiðum stjórnarskrárnefndar hafi verið að skapa slík skilyrði, en ekki réttaróvissu.

Það er mat samtakanna að nauðsynlegt sé að framkvæma mat á áhrifum frumvarpsdraganna. Hvergi er vikið að því í þeim gögnum sem lögð eru fram með frumvarpsdrögunum að slíkt mat hafi farið fram, engu að síður varðar efni þeirra lagaumhverfi og rekstrarlega umgjörð þriggja grunnstoða íslensks atvinnulífs, sjávarútveg, orkuiðnað og ferðamannaíðnað.



Ýmis ákvæði frumvarpanna eru óljós og óskýr og þannig úr garði gerð að þau má túlka með ýmsu móti. Í greinargerð eru skýringar ákvæðanna oft misvísandi og í sumum tilfellum hreinlega í mótsögn við aðrar skýringar sömu greinar. Nauðsynlegt er þegar frumvörp sem þessi eru lögð fram að réttarstaða aðila sé skýr og þannig að tryggt að þau réttindi sem aðilar hafa áunnið sér í dag í góðri trú og samkvæmt gildandi lögum séu vernduð af ákvæðum stjórnarskrár til framtíðar litið.

Nefna má nokkur dæmi úr texta frumvarpsdraganna og greinargerðar þar sem gættir óskýrleika:

1. Skipulag auðlindanýtingar og stjórn fiskveiða

Í greinargerð stjórnarskrárnefndar er tekið fram á bls. 15 að: "Ljóst má vera af framansögðu að setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá kallar á breytingar á fyrirkomulagi auðlindastjórnunar á Íslandi. Afleiðingar þess, umfram það sem nefnt hefur verið í þessu yfirliti um áhrif á gildandi lög, geta verið umtalsverðar."

Samtökin telja mikilvægt að metin verði heildstæð áhrif setningar auðlindaákvæðis í stjórnarskrá á rekstrarumhverfi sjávarútvegsins, sem er ein af undirstöðuáttvinnugreinum þjóðarinnar. Sérstaklega í ljósi þess að stjórnarskrárnefndin sjálf segir að afleiðingar gildistöku slíks ákvæðis í stjórnarskrá geti verið umtalsverðar.

Þannig er ekki útskýrt hvers konar breytingar frá núverandi reglum um eignarhald og hagnýtingu auðlinda, t.d. samkvæmt lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða leiða af frumvarpsákvæðinu verði það að lögum. Þá er ekki heldur útskýrt hvernig eigi að fara með réttindin vegna hvernar auðlindar fyrir sig, en það gilda ólík lög og reglur um þær auðlindir sem eru nýttar í dag.

2. Þjóðareign og aflaheimildir

Samtökin telja ekki þörf á að setja sérstakt náttúruauðlindaákvæði í stjórnarskrá þar sem óumdeilt er að ríkið fer með fullveldisrétt yfir ráðstöfun íslenskra náttúruauðlinda. Engu að síður er það gert í þessum frumvarpsdrögum. Hugtakið þjóðareign er skilgreint sem sérstakur eignarréttur sem standi til hliðar við hinn hefðbundna einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Greinargerðin er ekki skýr um hvernig skilgreina eigi þjóðareign og þar með eignaréttarlega stöðu þjóðareignar og réttaráhrif hennar, sem er nauðsynlegt til að skapa ekki óþarfa réttaróvissu.

Í greinargerð stjórnarskrárnefndar á bls. 5 er sérstaklega tekið fram: „... að ákvæði þetta raski ekki þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar hefur verið stofnað til gagnvart auðlindum



landsréttindum og auðlindum sem samkvæmt frumvarpinu munu teljast í þjóðareign, sbr. það sem segir um réttarvernd slíkra heimilda í köflum 4.5 og 4.6.“ Í greinargerð stjórnarskrárnefndar segir svo á bls. 15: „Rétt er að taka fram að með frumvarpinu er ekki tekin afstaða til stjórnarskrárverndar tímabundinna óbeinna eignaréttinda sem felast í úthlutun veiðiheimilda á grundvelli fiskveiðistjórnunarlaga.“

Það er mat samtakanna að það sé óumdeilt á meðal okkar helstu sérfræðinga að aflaheimildir njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. greinar stjórnarskrárinnar sem atvinnuréttindi, sbr. 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Engu að síður gefur stjórnarskrárnefndin misvísandi skilaboð samanber ofangreint. Samtökin telja nauðsynlegt að með setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá sé ekki verið að auka á réttaróvissu, eins og hér er bent á.

3. Bann við framsali, varanleg afnot eða veðsetning

Í framhaldi af yfirlýsingu um eignarrétt þjóðarinnar á náttúruauðlindum er sagt: „Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þau eða veðsetja.“ Þannig er kveðið á um bann við framsali, varanlegri afhendingu og veðsetningu þeirra eigna.

Samtökin telja að réttarstaða handhafa aflahlutdeilda verði að vera skýr. Taka ber af allan vafa í greinargerð með frumvarpsdrögunum að gildandi lagaheimildir séu óbreyttar varðandi heimildir til framsals aflaheimilda, veðhæfni þeirra og önnur viðskipti með aflaheimildir. Að öðrum kosti mun setning auðlindaákvæðis í stjórnarskrá hafa ófyrirséðar afleiðingar og réttaróvissu með því að kollvarpa núgildandi fyrirkomulagi stjórn fiskveiða.

4. Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald

Með þessu ákvæði er verið að festa í stjórnarskrá meginreglu um að ríki innheimti að jafnaði eðlilegt gjald af þeim sem nýta auðlindir með sérstökum lagaheimildum. Hugtakið „eðlilegt gjald“ er skýrt svo í greinargerð stjórnarskrárnefndar á bls. 19 að það: „tekur mið af markmiðum 1. mgr. um sjálfbæra nýtingu sem sé þjóðinni til hagsbóta.“ Hér er skilið eftir mikið svigrúm fyrir löggjafann til að ákveða hvað teljist eðlilegt gjald að jafnaði. Vandséð er hvernig gjaldtaka eigi að taka mið af markaðsverði við ákvörðun eðlilegs gjalds. Það er ekki sjálfgefið að gjaldtaka sem taki mið af markaði sé þjóðinni til hagsbóta.

Ákvæðið er ekki til þess fallið að skýra réttarstöðu aðila, þvert á móti skapar það mikla réttaróvissu. Í raun er fyrirséð að dómstólar fái það verkefni að skilgreina þessa gjaldtökuheimild stjórnarskrárinnar, rétt eins og Hæstiréttur hefur um árábil skilgreint skattlagningarheimildir löggjafans í gegnum dómaframkvæmd.



Einnig má benda á að samfélagsleg verkefni geta verið rekin af fleirum en opinberum aðilum og ekki rétt að takmarka undanþágu gjaldtöku með þeim hætti sem lagt er til í greinargerðinni.

5. Óafturkallanlegt forræði yfir auðlindum

Með ákvæði þessu er verið að færa í stjórnarskrá þá almennu yfirlýsingu sem nú er að finna í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða. Í greinargerð með tillögunni kemur fram það mat stjórnarskrárnefndar að ákvæðið feli ekki í sér neina sjálfkrafa breytingu á réttindum þeirra sem eru handhafar veiðiheimilda.

Þetta fer þvert á afstöðu stjórnarskrárnefndarinnar sjálfrar, þar sem hún segir að með frumvarpinu sé ekki tekin afstaða til stjórnarskrárverndar tímabundinna óbeinna eignaréttinda sem felast í úthlutun veiðiheimilda á grundvelli fiskveiðistjórnunarlaganna.

Samtökin telja mikilvægt að vinna þetta verkefni í góðri samvinnu og samráði við megin atvinnugreinar íslensks atvinnulífs og gefa sérfræðingum ráðrúm og tíma til meta áhrif frumvarpsdraganna á lagaumhverfi og rekstrarlega umgjörð þeirra. Eins og áður hefur verið bent á, þá er framangreind umfjöllun ekki tæmandi um athugasemdir samtakanna heldur dregin fram nokkur grundvallaratriði varðandi frumvarpsdrög um náttúruauðlindir. Samtökin áskilja sér allan rétt um að koma að frekari upplýsingum til nefnda Alþingis um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna.

Virðingarfyllt,



Kolbeinn Árnason,
framkvæmdastjóri SFS

