



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Forsætisráðuneyti  
Lækjartorgi Stjórnarráðshúsið  
101 Reykjavík

Reykjavík 27. júní 2019

1905017SA BG  
Málalykill: 00.64

### **Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlag, auðlindir náttúru Íslands og umhverfisvernd – S-128/2019 og S-129/2019**

Vísað er til mála nr. S-128/2019 og 129/2019 í samráðsgátt stjórnvalda, þar sem óskað er eftir umsögnum varðandi drög að frumvörpum um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994, með síðari breytingum. Frumvörpin eru annars vegar um ákvæði um auðlindir náttúru Íslands og hins vegar ákvæði um umhverfisvernd.

#### **Almennt**

Umrædd frumvarpsdrög eru afrakstur af umræðum í hópi formanna þeirra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi og er byggt á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd skilaði til forsætisráðherra í júlí 2016. Frumvarpstextinn varðandi auðlindaákvæðið hefur þó tekið breytingum frá þeim tíma til einföldunar og hefur orðalagi um gjaldtöku vegna nýtingarheimilda verið breytt þannig að gjaldtaka miðist fyrst og fremst við nýtingu í ábataskyni. Ákvæðið um umhverfisvernd er óbreytt frá fyrri umræðu en aukið hefur verið við greinargerð á stöku stað til frekari skýringar á ákvæðinu.

#### **Ákvæði um auðlindir náttúru Íslands – S-128/2019**

Drög að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands er svohljóðandi:

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

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

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

Í fyrri umsögnum sambandsins hafa komið fram ábendingar um mikilvægi þess að nota orðið „einkaeignarrétt“ í tengslum við skilgreiningu á því hvaða náttúruauðlindir og landsréttindi séu þjóðareign. Skiptir það því sveitarfélögin töluverði máli að í 2. mgr. hefur verið gerð sú orðalagsbreyting frá tillögu stjórnlagaráðs að orðinu „í einkaeigu“ hefur nú verið breytt í „háðar einkaeignarrétti“. Þar sem „í einkaeigu“ þýðir að um sé að ræða eign einstaklings en ekki ríkis, sveitar- eða samvinnufélaga hefði slíkt ákvæði haft þær afleiðingar að allar auðlindir í eigu sveitarfélaga yrðu lýstar

þjóðareignir og í raun væri um eignarnám að ræða frá sveitarfélögum sbr. umfjöllun er kemur fram í greinargerð með ákvæðinu. Er því mun skýrara að nota orðið einkaeignarrétt og styður sambandið þá breytingu frá tillögu stjórnlagaráðs.

### **Ákvæði um umhverfisvernd – S-129/2019**

Drög að stjórnarskrárákvæði um umhverfisvernd er svohljóðandi:

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

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

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

Umrætt ákvæði er óbreytt frá tillögu stjórnarskrárnefndar er skilaði tillögum til forsætisráðherra í júlí 2016. Sú tillaga hafði þó tekið breytingum frá tillögum stjórnlagaráðs. Helstu athugasemdir sambandsins við fyrri tillögur hafa snúið að málsskotsrétti almennings og vísunar til ólögfesta meginreglna umhverfisréttar. Þ.e.a.s. að óvenjulegt sé að staðsetja málsskotsrétt um umhverfismál í stjórnarskrá umfram aðra mikilvæga málsskotsrétti almennings ásamt því að óljóst er hvernig eigi að framfylgja ólögfestum meginreglum umhverfisréttar sem séu enn í dag misjafnlega umdeildar og enn í mótun. Hefur verið tekið tillit til þeirra athugasemda í umræddum drögum.

Sambandið vill þó vekja athygli á því að hvergi í greinargerð er vikið að því hvað falli undir hugtakið náttúra. Í greinargerðinni er svo dæmi sé nefnt tekið fram að hugtakið umhverfi verði að skilgreina rúmt og að það nái einnig til náttúrulegra þátta sem og til umhverfis sem mótað er af athöfnum mannsins. Það gæti því verið tilefni til í 3. kafla um meginefni frumvarpsins, undirkafla A. a., að fjalla um hugtakið náttúra þannig að það sé notað við túlkun ákvæðisins í samræmi við vilja löggjafans.

### **Næstu skref í endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands**

Í stefnumörkun Sambandsins kemur fram það meginmarkmið að sjálfstjórn sveitarfélaga skuli vera viðurkennd og tryggð í landslögum og stjórnarskrá í samræmi við sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga. Sveitarfélögin eru önnur stoð framkvæmdavaldsins hér á landi en ákvæði gildandi stjórnarskrár eru fáorð um stöðu og hlutverk þeirra í stjórnskipan landsins. Að áliti sambandsins er ærið tilefni til þess að beina sjónum að stöðu sveitarfélaga í stjórnarskránni. Í umfjöllun um endurskoðun stjórnarskrárinnar sem fram fór á árunum 2010 til 2013 varð sammæli um að þörf væri fyrir ítarlegri ákvæði um sveitarfélögin og var það niðurstaða bæði stjórnlagaráðs og meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis að leggja til nýjan VII. kafla þar sem fjallað væri um sveitarfélögin. Þótt umfjöllun um stjórnarskrárbreytingar

einkennist oft af miklu ósamkomulagi virðist vera tiltölulega góð sátt um þetta atriði. Hvetur sambandið því til þess að næstu skref í endurskoðun stjórnarskrárinnar feli í sér ítarlegri ákvæði um sveitarfélögin og sú vinna verði unnið í samráði við sambandið.

#### Að lokum

Lögfræðingar Sambands íslenskra sveitarfélaga hafa á undanförum árum lagt umtalsverða vinnu í að koma á framfæri sjónarmiðum og áherslum sveitarfélaga í tengslum við störf stjórnlagaráðs og umfjöllun á Alþingi um frumvarp til stjórnskipunarlaganna. Samkvæmt stefnumörkun sambandsins skal sambandið gæta hagsmuna sveitarstjórnarstigsins við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Það hefur verið mat sambandsins að ákvæði stjórnskipunarlaganna eigi að setja fram skýr og hnitmiðuð markmiðsákvæði og eigi að kveða almennt á um hagsmuni sem löggjafanum ber að hafa í heiðri en láta löggjafann að öðru leyti um að móta stefnu um þau málefni sem þarna falla undir. Þannig aukast líkur á að stjórnarskrárákvæði standist til lengri tíma og geti þróast með samfélaginu. Fyrirliggjandi tillögur um ákvæði um auðlindir og umhverfisvernd falla vel að þeirri hugmyndafræði.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

