

Umsögn

um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
Frá 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Frá Atla Gíslasyni.

Inngangur.

Með bréfi dags. 23. nóvember 2012 óskaði stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eftir umsögn umhverfis- og samgöngunefndar á þeim ákvæðum frumvarps til stjórnarskipunarlaganna sem varða málavæðingunefndarinnar, þ.e. 33.–36. gr. um náttúru, umhverfi, dýravernd o.fl. og um VII. kafla frumvarpsins, 105.–108 gr., um sveitarfélög. Einnig fjallaði nefndin um 32. gr. um menningarverðmæti. Óskað var eftir því í bréfinu að umsögnin bærist stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd eigi síðar en á hádegi 10. desember 2012. Það blasti þegar við að fresturinn var allt of stuttur miðað við mikilvægi þeirra málefna sem nefndinni var ætlað að fjalla um og útilokað að leita skriflegra ábendinga og athugasemda sérfræðinga og hagsmunaaðila innan hans.

Gestum sem komu á fund nefndarinnar var gefinn afar takmarkaður tími til að útlista skoðanir sínar. Haldnir voru átta fundir um málið í nefndinni, sá fyrsti 27. nóvember 2012 og sá síðasti 18. janúar 2013. Nefndin tók á móti gestum á sjö þessara funda. Boðað var af stjórnarmeirihlutunum í nefndinni að fundur yrði haldinn til að ræða viðkomandi frumvarpsákvæði og leita samkomulags nefndarmanna. Af honum varð ekki. Þá var einnig boðað að send yrðu út drög að umsögn stjórnarmeirihlutans til umræðu innan nefndarinnar. Sú umsögn var send laust fyrir kl. 12.00, föstudaginn 18. janúar 2013, og boðað til fundar klukkustund síðar, eða kl. 13.00. Þar var málið tekið út umræðulaust og án þess að farið væri yfir umsögnina og hún lesin. Ekki var gerð tilraun til að leita samkomulags. Undirritaður greiddi atkvæði gegn því að málið væri tekið út eins og í pottinn var búið. Ljóst má vera að málið er rekið sem hvert annað stjórnarfrumvarp, stjórnarskipunarfrumvarp ríkisstjórnarinnar en ekki þjóðarinnar. Það er miður og brýtur gegn þeim hefðum að stjórnarskránni sé ekki breytt nema um þær breytingar sé þokkaleg samstaða millum þing- og stjórnarmálaflakka. Nægir í því efni að vísa í breytingar sem gerðar voru á stjórnarskránni á síðasta áratug tuttugustu aldar undir forustu þingmannanna Geirs H. Haarde, Ragnars Arnalds og fleiri.

Full ástæða væri til að rifja upp forsögu frumvarpsins en að henni verður ekki vikið að sinni. Því skal þó til haga haldið að á þjóðfundum um málið og hjá stjórnlagaráði komu fram ótal góðar hugmyndir og tillögur sem eru til þess fallnar að leggja grunn að skynsamlegum breytingum á gildandi stjórnarskrá. Því miður virðist stefna í að nauðsynlegum breytingum verði klúðrað í meðförum Alþingis. Í stað þess að vinna að málinu í samstöðu og með mála- miðlunum virðist sem málið verði sett í hnút málþófs á næstu vikum. Það stefnir í að engar breytingar nái fram að ganga ef marka má reynslu af stjórnarskrárumræðum á vorþingi 2009. Það er miður og þá betur heima setið en af stað farið í þessa flokkspólítísku ferð. Stjórnarskráin er mál þjóðarinnar. Til hennar verður að vanda í hvívetna. Sú er ekki raunin með það frumvarp sem Alþingi hefur nú til umfjöllunar.

Um málsmeðferð.

Eins og rakið er hér að framan gafst nefndinni ekki tóm til að kalla eftir skriflegum umsögnum og tíminn til að taka á móti gestum og heyra sjónarmið þeirra var afar takmarkaður. Þá var ekki orðið við óskum um að kalla fyrir fleiri gesti. Vísast þar m.a. til beiðni undirritaðs um að Ágúst Þór Árnason, deildarformaður lagadeildar Háskólans á Akureyri, kæmi fyrir nefndina og óska Birgis Ármannssonar alþingismanns um gesti. Best verður þessari hraðsuðu við málsmeðferð lýst með tilvísun í bréf Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 29. nóvember 2012:

„Sambandið vill hins vegar taka fram að í raun er það fyrst núna, þegar frumvarp til stjórnskipunarlaganna er lagt fram á Alþingi, sem talist getur tímabært að vinna heildstæða umsögn um þær tillögur sem felast í frumvarpinu. Til að vinna slíka umsögn þarf að fara yfir sjálft frumvarpið, skýringar við það og önnur gögn sem liggja til grundvallar frumvarpinu, þar á meðal álit sérfræðinganeftdar sem falið var að yfirfara frumvarpstíllögur Stjórnlagaráðs.

Vegna umfangs og mikilvægis málsins er hér ekki um að ræða verkefni sem hægt er að vinna á örfáum dögum, allra síst í því mikla annríki sem jafnan er í nóvember og desember vegna þingmála og lagafrumvarpa sem unnið er að í ráðuneytum.“

Síðar segir:

„Að áliti sambandsins er raunhæfur umsagnarfræstur um svo viðamikil mál 6–8 vikur, jafnvel þótt verkefnið verði sett í forgang, en ljóst að starfsmenn sambandsins geta ekki lagt öll önnur verkefni til hliðar á meðan málið er til umsagnar.“

Í bréfi Bjargar Thorarensen, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, til allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 3. desember 2012, kveður við sama tón. Þar segir m.a.:

„Ítrekað er að fræstur sem veittur var til undirbúnings fundisins var óhæfilega stuttur þegar jafn mikilvægt og margþætt mál á í hlut.“

Í bréfi Bjargar Thorarensen til umhverfis- og samgöngunefndar, dags. 9. desember 2013, segir enn fremur:

„Ekki reyndist mögulegt í ljósi hins stutta tíma til undirbúnings að útbúa skriflegar athugasemdir um öll þessi ákvæði frumvarpsins.“

Síðar segir í sama bréfi: „Áréttað er að engin tók hafa verið á að greina þessi ákvæði til að geta svarað spurningum nefndarinnar með viðhlítandi hætti eða gera tæmandi athugasemdir við efni þeirra.“

Þrátt fyrir þessa fyrirvara Bjargar Thorarensen, sem hún ítrekaði á fundi með umhverfis- og samgöngunefnd 10. desember 2012, segir eftirfarandi orðrétt í umsögn meiri hluta nefndarinnar:

„Björg Thorarensen lagaprófessor sendi umhverfis- og samgöngunefnd minnisblað sem hún afhenti einnig atvinnuveganefnd Alþingis um þær greinar sem nefndirnar höfðu til umfjöllunar. Hún gerir ekki efnislegar athugasemdir við 34. gr. frumvarpsins en telur ekki full ljóst hver séu „áhrif ákvæðisins á eignarréttindi bæði einstaklinga og sveitarfélaga, bæði bein eða óbein í náttúruauðlindum eða áhrif á afnotarétt auðlinda miðað við núverandi skipan.““

Þetta er röng ályktun, bæði út frá fyrirvörum Bjargar, tímaskorti, pressu og skýringum hennar á áðurnefndum fundi með nefndinni 10. desember 2012. Þegar umsögn hennar er skoðuð kemur í ljós að hún gerir fjórar veigamiklar efnislegar athugasemdir við ákvæðið. Innlegg hennar er rangtúlkað. Rík ástæða er til að kalla eftir ítarlegri umsögn Bjargar Thorarensen, eins fremsta stjórnskipunarfræðings þjóðarinnar, um öll ákvæði frumvarpsins, greina þau til hlítar og áhrif þeirra á réttarskipan okkar.

Hér hafa verið nefnd til sögunnar nokkur dæmi um gagnrýni á málsmeðferð. Þau eru mörg fleiri. Stjórnarskráin á það ekki skilið að fá slíka meðferð.

Almennt um frumvarpið.

Fyrirliggjandi frumvarp til stjórnarskipunarlaganna hefur hlotið mikla og ástæðuríka gagnrýni frá fræðasamfélaginu, frá fremstu sérfræðingum landsins í lögfræði og öðrum samfélagsfræðum, gagnrýni sem verður að taka alvarlega, staldra við og gaumgæfa til þaula. Um þessa gagnrýni vísast að mestu leyti til umsagna Bjargar Thorarensen, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, til allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 3. desember 2012, til utanríkis- og málafundar, dags. 9. desember 2012, og til umhverfis- og samgöngunefndar, dags. 9. desember 2012. Einnig vísast til umsagnar umboðsmanns Alþingis, Tryggva Gunnarssonar. (Sjá fylgiskjöl). Undirritaður gerir þessar umsagnir og athugasemdir að sínum. Við blasir af umsögnum Bjargar Thorarensen, umboðsmanns Alþingis og annarra sérfræðinga að frumvarpið þarf verulegrar skoðunar við og endurbóta um efni, framsetningu og orðalag. Sú endurskoðun verður ekki gerð af viti á þeim skamma tíma sem eftir lifir af þessu þingi, nema um atriði sem þökkaleg sátt er um, og þau eru alltént nokkur.

Frumvarpið er, eins og fyrr segir, alvarlega gagnrýnt fyrir framsetningu og orðalag einstakra ákvæða. Mjög mörg ákvæði frumvarpsins eru að orðalagi matskennd og óljós að efni. Skortir mjög á skýrleika og gagnort orðalag. Orðalagsbreytingar eru gerðar á mörgum ákvæðum gildandi stjórnarskrár en tekið fram að þær feli ekki í sér efnisbreytingar. Þetta á m.a. við um mannréttindakafla frumvarpsins. Þær virðast gerðar breytinganna vegna og valda réttaróvissu. Það er miður í ljósi þess að gildandi mannréttindaákvæði eru skýr og auk þess hafa gengið dómur Hæstaréttar um mörg þeirra og þau skýrð til hlítar með þeim. Með jafn matskenndum og óskýrt orðuðum ákvæðum er dómstólum í raun falið löggjafarvald. Hér er af mörgu að taka en aðeins tekin dæmi hér á eftir af handahófi.

Afhverju á Ísland að vera lýðveldi með „þingræðisstjórn“ ekki þingbundinni stjórn? Hvað þýðir það að „einkaaðilar skulu, eftir því sem við á, virða þau réttindi sem kveðið er á í II. kafla“, um mannréttindi og náttúru? Er hér verið að gefa afslátt á mannréttindum? Sama gildir um lokamálslið 2. mgr. 9. gr. Lítt skiljanlegt ákvæði. Einnig vekur það umtalsverðar áhyggjur að gildandi eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, um heimild til að takmarka eignarréttindi útlandinga, skuli vera fellt niður í 13. gr. frumvarpsins. Í því felst framsal á fullveldi. Geta „Núbóar“ Kína þar með keypt upp Ísland?

Með skýringum í greinargerð um félagafrelsisákvæði 20. gr. frumvarpsins er vakið upp deilumál sem leyst var farsælega við breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar á síðasta áratug tuttugustu aldar. Í greinargerðinni er vegið að launamönnum og samtökum þeirra og svokölluðu „neikvæðu“ félagafrelsi gert hærra undir höfði en mannréttindabundnu samningsfrelsi. Núverandi tilhögun mála brýtur í engu gegn mannréttindum. Hver og einn launamaður og atvinnurekandi er frjálst að því að standa utan samtaka. Greinargerð með frumvarpinu gengur gegn mannréttindum, samningsrétti launamanna og atvinnurekenda og felur í sér atögu gegn samtökum þeirra og farsælu skipulagi á íslenskum vinnumarkaði.

Í 23. gr. frumvarpsins er notað orðalagið „að hæsta marki sem unnt er“. Fallett markmið en hvað þýðir það, hver er viðmiðunin? Frumvarpið kveður í 24. gr. á um menntun á skóla- skyldualdri án endurgjalds. Falla þar með niður öll gjöld sem nú eru innheimt af skyldunáms- nemum? Gott ef svo væri. Ákvæði um alþingiskosningar í 39. gr. eru afar umdeild og byggja að hluta á opnum heimildum. Þar er verulega hallað á landsbyggðina án þess að jafnræði hennar gagnvart höfuðborgarsvæðinu sé tryggt. Málskotsákvæði 65. gr. og þingmál að frum-

kvæði kjósenda o.fl. skv. 66. gr. og 67. gr. frumvarpsins þarfnast mun betri útfærslu. Sama gildir um 89. gr. um ráðherra og Alþingi. Ákvæði um framsal ríkisvalds skv. 111. gr. frumvarpsins eru beintengd umsókn um aðild að ESB, óútskýrð og galopin. Hvað felst í verulegu valdframsali samkvæmt ákvæðinu? Ákvæði 96. gr. um skipun embættismanna eru að sama skapi lítt skiljanleg. Á forsetinn að taka að sér hlutverk dómnefnda um hæfni og hæfi dómara? Á að kollvarpa nýlegri skipan mála sem hefur reynst einkar vel?

Hér hafa verið tekin dæmi af handahófi. Þau eru mun fleiri. Aðalatriðið er að það þarf að gaumgæfa öll ákvæði frumvarpsins, orðalag og þær afleiðingar sem ákvæðin kunna að hafa. Það verður að hyggja að því hvort dómstólar geti dæmt um þau matskenndu ákvæði sem nefnd hafa verið og vikið verður að hér á eftir.

Við framanritað er því að bæta að greinargerð með frumvarpinu er villandi og mótsagna-kennd og veitir ekki þá lögskýringarleiðsögn sem brýn þörf er á gagnvart óljósum og matskenndum ákvæðum frumvarpsins. Fræðimenn hafa gengið svo langt í umfjöllun á fundi nefndarinnar að fullyrða að greinargerðin sé ónothæf og hana þurfi að endursemjja.

Ákvæði sem snúa að umhverfis- og samgöngunefnd.

Um 32. gr.

Greinin er vanhugsuð og stangast á við 13. gr. frumvarpsins. Hugtakið þjóðareign er ekki skilgreint. Eigi greinin að taka til dýrmætra þjóðareigna í einkaeign, svo sem fornhandrita, sem má ætla af orðalagi hennar, er greinin gagnslítill. Hér eru lagðar til óskilgreindar kvaðir. Meginhugsunin ætti að vera að koma í veg fyrir að dýrmætar þjóðareignir verði fluttar úr landi. Staða þessara mála er í dag þokkalega tryggð í alþjóðasamningum og lögum. Ákvæðið er, ef eitthvað er, til þess fallið að draga úr því öryggi. Fræðimenn gagnrýna ákvæðið harðlega.

Um 33. gr.

Greinin er í heild óljós og matskennd, sbr. umfjöllun hér að framan.

Orðalag 1. mgr. um að fyrri spjöll skuli bætt eftir fðngum felur í sér brot á mengunarbóta-reglu umhverfisréttar. Hér er mælt fyrir að stjórnarskrárbinda undantekningu en ekki þá aðal-reglu að öll spjöll skuli bæta.

Samkvæmt gildandi lögum höfum við Íslendingar einsett okkur að varðveita, vernda og bæta umhverfið og sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða. Þessar meginreglur ættu að endurspeglast í stjórnarskránni, ekki undantekningarregla sem kveða mætti á um í almennum lögum.

Orðalagið „bætt eftir fðngum“ er verulega vont lagalega séð. Hvað þýðir það á „mannamáli“?

Sagt er að 3. mgr. greinarinnar feli í sér meginregluna um sjálfbæra þróun eins og hún er skilgreind í svonefndri Brundtland-skýrslu. Það er rangt. Lagt er til að meginreglan um sjálfbæra þróun verði sett fram í nýrri stjórnarskrá og skilgreind í greinargerð. Orðalagið í greininni, „að þau skerðist sem minnst til langframa“ er ónothæft. Hvað þýðir það? Orðalagið er bæði „lagatækni- og mannamálslega“ vont. Hvernig geta dómstólar túlkað það án þess „að setja lög“?

Um 34. gr.

Því álit er hér lýst að umsemja þurfi greinina frá grunni og skilgreina í greinargerð til að varpa lögskýringarljósi á hana. Skilgreina þarf hugtökin „varanlegra afnota“, „venjulega hagnýtingu fasteignar“, „gegn fullu gjaldi“ og fleiri. Sérkennilegt er að auðlindir sjávar virðast settar í forgang í stað þess að setja allar auðlindir okkar á sama stall. Andrúmsloftið er einnig auðlind. Í greininni er einnig endurtekin reglan um sjálfbæra þróun varðandi nýtingu, sbr. athugasemdir um 33. gr. Að öðru leyti er vísað til athugasemda fræðimanna. Vakin er athygli á því að svonefndur sérfræðingahópur forsætisráðherra gerði efnisbreytingar á tillögum stjórnlagaráðs um greinina og fleiri greinar, sem ekki eru til bóta.

Um 35. gr.

Vísað er til umsagnar meiri hluta eftir því sem við á. Orðalagið „umtalsverð áhrif“ er umdeilanlegt og ósamkvæmt 1. mgr. greinarinnar. Orðið umtalsvert er óþarft og um of þrengjandi. Í 3. mgr. færi betur á að tiltaka meginreglur umhverfisréttar og skýra þær í greinargerð, sbr. fyrri athugasemdir. Greinin sætti gagnrýni gesta sem komu fyrir nefndina.

Um 36. gr.

Ákvæðið er óskýrt, misvísandi og í raun óþarft. Dýravernd er mjög vel tryggð í lögum og alþjóðasamningum.

Um VII. kafla, sveitarfélög.

Tekið er undir athugasemdir og ábendingar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Orðalag þarf að bæta, svo sem um „nægilega burði“, (105. gr.), „undir staðbundinni stjórn“ (106. gr.) og „með beinum hætti“, sem má fella út (108. gr.). Greinargerð um þennan þátt málsins er eins og um fleiri þætti ruglandi. Þar er í þriggja talað um að verið sé að styrkja sveitarstjórnarstigið en í raun verið að festa í sessi gildandi lög.

Lokaorð.

Í tillögum þjóðfundar og stjórnlagaráðs felast sem fyrr segir margar hugmyndaárkar og gagnmerkar hugsjónir og tillögur. Tillögur þjóðfundar og stjórnlagaráðs verður að útfæra betur en raun ber vitni, eins og málefnaleg gangrýni fræðasamfélagsins ber með sér. Þar nægir að vitna til athugasemda og ábendinga Bjargar Thorarensen og umboðsmanns Alþingis. Hér er mikið verk að vinna. Gaumgæfa þarf hvert orð, kaflaskipan, hugsanlegar afleiðingar hvers ákvæðis o.s.frv. Það verður ekki gert á þeim stutta tíma sem eftir lifir vorþings 2013. Full ástæða er einnig til að biða niðurstöðu svonefndrar Feneyjarnefndar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur leitað til um umsögn. Engu að síður er að finna ákvæði í frumvarpinu sem ástæða er að ætla að samstaða geti náðst um fyrir þinglok 2013. Í þeim efnum vísar undirritaður til tillagna til breytinga á stjórnarskránni á vorþingi 2009, (þskj. 648 í 385. máli), sérstaklega til 2. gr. frumvarpsins um aðferð við að breyta stjórnarskránni. Þar er kveðið á um sjálfstæða þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar í stað þess að kjósa um stjórnarskrárbreytingar samhliða alþingiskosningum. Náist samstaða um þennan þátt málsins hefur mikið áunnist. Því skal haldið til haga að það frumvarp sem hér er til umfjöllunar opnar fyrir aðlögun og aðild að ESB, sem brýnt er að þjóðin kjósi um í sjálfstæðri þjóðaratkvæðagreiðslu.

Að endingu lýsir undirritaður þeirri eindregnu von sinni að frumvarp þetta til stjórnarskrárbreytinga hljóti vandaða og málefnalega umfjöllun Alþingis og stjórnarskráin verði ekki

þolandi stjórn málaómenningar sem gagnrýnd er með veigamiklum rökum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndar sem um hana fjallaði.

Alþingi, 23. janúar 2013.

Atli Gíslason.

Fylgiskjöl.

Umsögn Bjargar Thorarensen til allsherjar- og menntamálanefndar.

(3. desember 2012.)

<http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=141&malnr=415&dbnr=812&nefnd=am>

Umsögn Bjargar Thorarensen til utanríkismálanefndar.

(9. desember 2012.)

<http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=141&malnr=415&dbnr=959&nefnd=ut>

Umsögn Bjargar Thorarensen til umhverfis- og samgöngunefndar.

(9. desember 2012.)

<http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=141&malnr=415&dbnr=926&nefnd=us>

Umsögn Bjargar Thorarensen til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

(14. janúar 2013.)

<http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=141&malnr=415&dbnr=1276&nefnd=se>

Umsögn umboðsmanns Alþingis til nefndasviðs.

(21. janúar 2013.)

<http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=141&malnr=415&dbnr=1276&nefnd=se>