



# Stjórnarskrárfélagið

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis,  
skrifstofa Alþingis, nefndasvið,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 21. febrúar 2019

Málefni: Umsögn vegna frumvarps til stjórnarskipunarlaga, þingskjal 822, 501. mál - 149. löqqiafarbina.

Ágætu fulltrúar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis.

Stjórnarskrárfélagið fagnar því að ofangreint frumvarp sé á ný komið fyrir Alþingi eftir langt hlé. Frumvarpið er höfuðviðfangsefni Alþingis í stjórnarskrármálinu. Sem kunnugt er lá sama frumvarp fyrir fullbúið af hálfu þingsins í mars 2013 en var ekki borið undir atkvæði. Óþarfi er að fjölyrða um alvarleika þess að Alþingi skuli ekki enn hafa virt afgerandi úrslit lögmatrar þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögu að nýrri stjórnarskrá - þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi sjálft boðaði til. Af nefndum ástæðum er ekki aðeins brýnt að ljúka málinu heldur er það vel gerlegt.

Frumvarpið var og er efnislega í samræmi við vilja kjósenda eins og hann birtist þann 20. október 2012, að undanskyldum nokkrum greinum, m.a. í grein 35 um Náttúruauðlindir (áður 34. gr.). Á lokametrunum var gerð sú breyting á henni að í staðinn fyrir orðin „gegn fullu gjaldi“ komu orðin „gegn eðlilegu gjaldi.“ Sömuleiðis er talað um auðlindir sem „ekki eru háðar einkaeignarétti“ í stað auðlinda sem ekki eru í einkaeigu og óttast félagið að nýtingarheimildir háðar einkaeignarétti gætu þannig fallið undir skilgreiningu ákvæðisins. Í þessu sambandi er áréttað að texta stjórnarskrárinnar var ætlað að vera skýr og öllum skiljanlegur. Einnig eru augljósar breytingar á 115. grein frumvarpsins, breytingarákvæðinu, miðað við upphaflega útgáfu Stjórnlagaráðs (áður 113. gr.) þar sem krafist er aukins meirihluta, bæði við atkvæðagreiðslu á Alþingi og svo einnig í þjóðaratkvæðagreiðslu.<sup>1</sup> Brýnt er að fara yfir þessar breytingar þar sem þær eru efnislega á skjön við það sem kjósendur samþykktu í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Er hægt að sýna með óyggjandi hætti fram á að breyttar greinar þjóni betur almannahag en þær sem samþykktar voru af kjósendum í þjóðaratkvæðagreiðslu? Því slíka viðmiðun verður að hafa, eins og Ragnar Aðalsteinsson lögmaður hefur bent á:

„Ákvæði Stjórnlagaráðs var samið af óháðum og sjálfstæðum fulltrúum, sem þjóðin hafði til þess kjörið, og Alþingi svo skipað eftir ógildingu Hæstaréttar á grundvelli formsatriða. Ráðið vann verkefnið fyrir opnum tjöldum og tók sjónarmiðum almennings opnum örnum og gaumgæfði þau. Ráðsmenn komust að sameiginlegum niðurstöðum um efni og orðalag nýrrar stjórnarskrár fyrir landið. Stjórnarskrárfrumvarpið var þannig samið á lýðræðislegan hátt. Þeim, sem hafa hug á að endursemja og breyta tillögum ráðsins, 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.“<sup>2</sup>

Skilningur á þessu var fyrir hendi á Alþingi eftir þjóðaratkvæðagreiðsluna 20. október 2012. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins, sem lagði gríðarmikla vinnu í verkið, skoðaði fyrst og fremst tæknilegar breytingar á þeim tillögum sem kjósendur höfðu samþykkt, en ekki efnislegar breytingar (með örfáum undartekningum að vísu). Það var rökrétt, sanngjarnt og lýðræðislegt. Því ef Alþingi færi að raska samþykktum grundvelli og velja og hafna samþykktum tillögum, væri ekki von á góðu. Þá væri í smíðum stjórnarskrá

stjórnsmálaflokkanna en ekki sú stjórnarskrá sem almennir borgarar lögðu grunn að og kjósendur lýstu stuðningi við með afgerandi hætti. Það væri órökrétt, ósannjarnt og ólýðræðislegt.

Löngu er tímabært að efna loforðið frá 1944 um nýja stjórnarskrá í stað þess að standa í vegi fyrir því. Einnig þarf að hafa í huga hvernig þetta frumvarp, sem nefndin er nú með í höndunum, er tilkomið: Friðsamlegt svar almennings á Íslandi við efnahagslegu og samfélaglegu áfalli; að semja sér nýja stjórnarskrá og samþykkja hana í þjóðaratkvæðagreiðslu, felur ekki aðeins í sér nauðsynlegar og löngu tímabærar umbætur á stjórnkerfi landsins; Stjórnarskrárferlið og hin nýja stjórnarskrá eru höfuðþáttur í því að gera upp við áfallið, sættast við það og snúa sér að því að byggja upp betra samfélag og traust til stofnana og stjórnsmálaflokka. Í því ljósi ber að umgangast tillögur að nýrri stjórnarskrá sem 2/3 hlutar kjósenda samþykktu í þjóðaratkvæðagreiðslu, og hafa í huga eftirfarandi varnaðarorð eins fremsta sérfræðings heimsins í gerð evrópskra stjórnarskráa, Jon Elsters: „Þannig séð, er almennt óráðlegt að fela föstu löggjafarþingi lykilhlutverk við gerð stjórnarskrár, hvort sem er við gerð frumvarps eða staðfestingu þess, vegna augljósar hættu á stofnanalegri sjálfspjónkun.“<sup>3</sup>

Stjórnarskrárfélagið óskar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins góðs gengis við undirbúning að afgreiðslu málsins. Félagið er í sambandi við marga mikilsvirta stjórnlagafraeðinga víða um heim og myndi með glöðu geði koma stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd í samband við þá, yrði þess óskað.

F. h. Stjórnarskrárfélagsins,

---

Katrín Oddsdóttir, formaður.

[1] Að auki má nefna eftirfarandi greinar: 6, 11, 29, 30, 34. Stjórnarskrárfélagið tekur einnig undir ítarlega greinargerð Daða Ingólfssonar sem lögð var fram sem umsögn um frumvarpið á fyrri stigum dags. 6. 12. 2012 (erindi nr. P 141/896).

[2]Ragnar Aðalsteinsson. „Náttúruauðlindir í stjórnarskrá“. Fréttablaðið 16. árg. 77. tbl., 23. mars 2016, bls. 19.

[<http://www.visir.is/paper/fbl/160323.pdf>]

[3]Jon Elster (2016), “Icelandic Constitution-making in Comparative Perspective,” in Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino, and Irma Erlingsdóttir (eds.), *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, Routledge, London, England.