



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

Reykjavík, 22. nóvember 2019

Málefni: Umsögn vegna frumvarps til stjórnarskipunarlaga, þingskjal 313, 279. mál - 150. löggjafarþing.

Ágætu fulltrúar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis.

Umsögn þessi er að mestu samhljóða umsögn dags. 21. febrúar 2019, sem félagið sendi til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar vegna sama frumvarps sem lagt var fyrir Alþingi fyrr á árinu.

Stjórnarskrárfélagið fagnar því að ofangreint frumvarp sé enn á ný komið fyrir Alþingi og vonar að það marki stefnubreytingu og þáttaskil við meðferð stjórnarskrármálsins. Ekki þarf að fjölyrða um alvarleika þess að sjö ár eru liðin án þess að Alþingi hafi virt úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja stjórnarskrá. Ánægjulegt er að frumvarpið skuli nú lagt fram af fleirum en áður. Stjórnarskrárfélagið heitir á þau sem standa að frumvarpinu að safna liði úr öllum flokkum á Alþingi og afgreiða málið með sóma og í samræmi við niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar 20. október 2012.

Frumvarpið var og er efnislega í samræmi við vilja kjósenda eins og hann kom fram í umræddri þjóðaratkvæðagreiðslu, að undanskyldum nokkrum greinum, meðal annars grein 35 um náttúruauðindir. (áður 34. gr.). Á lokametrunum árið 2013 var gerð sú breyting á greininni að í staðinn fyrir orðin „gegn fullu gjaldi“ komu orðin „gegn eðlilegu gjaldi.“ Sömuleiðis er talað um auðlindir sem „ekki eru háðar einkaeignarrétti“ í stað auðlinda „sem ekki eru í einkaeigu.“ Óttast félagið að með síðarnefndu breytingunni gætu nýtingarheimildir sem háðar eru einkaeignarrétti fallið undir skilgreiningu ákvæðisins. Í þessu sambandi er áréttað að texta stjórnarskrárinnar er ætlað að vera skýr og öllum skiljanlegur. Einnig eru þýðingarmiklar breytingar á 115. gr. frumvarpsins, breytingarákvæðinu (áður 113 gr.), þar sem krafist er aukins meirihluta, bæði við atkvæðagreiðslu á Alþingi og svo einnig í þjóðaratkvæðagreiðslu.¹ 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? Slíkt viðmið 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.¹²

Skilningur á þessu var fyrir hendi á Alþingi eftir þjóðaratkvæðagreiðsluna 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 undantekningum að vísu). Það var í meginatriðum 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, ósanngjarnt 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: Um er að ræða friðsamlegt svar almennings á Íslandi við efnahagslegu og samfélagslegu áfalli; að semja sér nýja stjórnarskrá og samþykkja hana í þjóðaratkvæðagreiðslu felur ekki aðeins í sér lífsnauðsynlegar 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 auka traust til stofnana þess og stjórnsmála. 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 sjálfsþjónkun.“¹³

Stjórnarskrárfélagið óskar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd góðs gengis við undirbúning að afgangi málsins. Félagið er í sambandi við marga mikilsvirta stjórnlagafræðinga víða um heim og myndi með ánægju koma nefndinni í samband við þá, yrði þess óskað.

Kveðja, stjórn Stjórnarskrárfélagsins,

[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 Erlingsdottir (eds.), *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, Routledge, London, England.