

20.3.'09

Davíð Þór Björgvinsson:
dómari við Mannréttindadómstól Evrópu
prófessor við lagadeild HR

Alþingi
Erindi nr. P 136/1364
komudagur 20.3.2009

Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga

Inngangur

Undirrituðum barst tölvupóstur 15. mars sl. þar sem gefinn var kostur á að veita umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga sem lagt hefur verið fram á Alþingi (Þskj. 648, 385. mál (2008-2009)). Veittur var frestur til 20. mars til að skila inn umsögn.

Pennan frest verður að telja fremur skamman þegar umfang málsins er haft í huga. Hér gefst því aðeins kostur á mjög almennum athugasemdum. Umsögnin getur þar með á engan hátt talist tæmandi og vafalítið myndi nákvæmari skoðun gefa tilefni til fleiri og ef til vill gagnlegri athugasemda en hér eru gerðar.

Almennar athugasemdir

Taka má undir þau meginsjónarmið sem fram koma í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu, að ástæða sé til að taka stjórnarskrána til endurskoðunar í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefur af gildandi stjórnarskrá á lýðveldistímanum. Ég tek að öðru leyti ekki á þessu stigi afstöðu til þess hversu þær breytingar eru brýnar, til hvaða breytinga slík heildarendurskoðun ætti nákvæmlega að leiða né til umfangs þeirra. Í öllu falli er eðlilegt í lýðræðisríki að stjórnarskráin sé sífellt til skoðunar, hvort sem slík skoðun leiðir hverju sinni í reynd til mikilla breytinga eða ekki.

Frumvarpið er vel unnið og þjónar vel sem grundvöllur fyrir frekari skoðun á einstökum atriðum. Greinargerðin sem fylgir er afar gagnleg og þar eru teknar saman ýmsar upplýsingar sem mikilvægt er að hafa við hendina við mat á einstökum atriðum frumvarpsins.

Ágreiningur virðist um hversu brýnt málið er við þær aðstæður sem ríkja nú í íslensku samfélagi. Þá sýnist ágreiningur um hvort þær breytingar sem lagðar eru til í 1. – 3. gr. frumvarpsins séu svo brýnar að þær geti ekki beðið hins ráðgerða stjórnlagabings. Þá er uppi talsverð umræða um mögulegan kostnað við stjórnlagabing. Til þessara ágreiningsefna er ekki tekin nein afstaða hér og eingöngu fjallað um frumvarpið eins og það kemur fyrir.

Athugasemdir við einstakar greinar

Um 1.gr.

Í greininni er að finna tvö meginatriði. Annars vegar ákvæði sem lúta að náttúruauðlindum landsins (1. og 2. mgr.) og hins vegar rétti manna til heilnæms umhverfis (3. mgr.). Þótt þessi atriði tengist eru þau aðgreinanleg að því marki að spyrja má hvort þau eigi heima hvort í sinni grein stjórnarskrárinnar og þá þannig að mælt sé fyrir um réttinn til heilnæms umhverfis áður en fjallað er um auðlindir sérstaklega og nýtingu þeirra. Rétturinn til heilnæms umhverfis er sjálfstæður réttur og takmarkast ekki við að auðlindir séu nýttar á umhverfisvænan hátt. Eignarréttur að auðlindum er síðan enn eitt atriði og röklega óskýlt rétti til heilnæms umhverfis og sjálfbærrar nýtingar auðlinda. Ég mæli með því að þessum atriðum verði skipt í tvær aðskildar greinar þótt viss tengsl séu milli þeirra. Því má einnig velta fyrir sér hvort ákvæði um rétt til heilnæms umhverfis eigi heima meðal mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar, t.d. í beinu framhaldi af 76. gr. sem mælir fyrir um félagsleg réttindi.

Ég hef að öðru leyti þessar athugasemdir.

1. Mér virðist sem 2. ml. 2. mgr. 1. gr. fari betur frá röklegu sjónarmiði sem 3. ml. 1. mgr. 1. gr. Þetta er þó ekki augljóst og hefur ekki sérstaka efnislega þýðingu.
2. Í greinargerð kemur fram að hugtakið „þjóðareign“ er sérstakrar merkingar sem ekki fellur vel að hefðbundinni eignaréttarlegri merkingu. Orðanotkun að þessu leyti er ekki sérstakt vandamál, enda nægjanlega skýrt af greinargerð hvað átt er við, auk þess sem hafa má hliðsjón af þjóðlendulögunum, sbr. lög nr. 58/1998, eins og bent er á í greinargerð. Ástæða er til að taka þetta fram þar sem heyrst hafa þau sjónarmið að hugtakið sé merkingarlaust, en svo þarf ekki að vera. Því er gefin ákveðin merking með setningu ákvæðisins og lögskýringargögnum.
3. Af greinargerð má ráða að menn hafa hér ekki síst í huga auðlindir sjávar, einkum fiskistofnana. Ég tel að máli skipti að huga að því hvaða þýðingu ákvæðið um þjóðareign í stjórnarskrá hefur fyrir réttindi þeirra sem nú njóta veiðiheimilda skv. lögum um stjórn fisveiða nr. 116/2006. Þetta atriði er óljóst. Svar mitt til bráðabirgða er að ákvæði frumvarpsins sé tæpast til þess fallið að breyta núverandi réttarstöðu. Þetta merkir að verði niðurstaðan sú, t.d. í dómsmáli, þar sem á það kynni að reyna, að handhafar veiðiheimilda hafi nú þegar eignast yfir þeim réttindi sem stjórnarskráin verndar, verða þau tæpast skert með vísan til þessa stjórnarskrárákvæðis. Í stuttu máli, ákvæðið

eitt og sér breytir sennilega engu um réttarstöðu þeirra sem nú njóta veiðiheimilda. Þó ber að áréttta að þetta er flókið mál og æskilegt að nákvæm skoðun fari fram á þessu atriði og mögulegum afleiðingum ákvæðisins að þessu leyti.

4. Því hefur verið fleygt í umræðunni að ákvæði um þjóðareign geti sett íslenska ríkinu skorður í hugsanlegum viðræðum um aðild að ESB. Ég er ekki sannfærður um að þetta sé rétt, enda skýrt tekið fram að ríkið fari með forsjá auðlindanna, vörslu og ráðstöfunarrétt o.s.frv. *eftir því sem lög kveða á um.* Ákvæði frumvarpsins merkir í því samhengi varla mikið meira en að þessar valdheimildir ríkisins verði aldrei framseldar varanlega í hendur alþjóðastofnun, þótt fela megi henni framkvæmd þeirra. Þá skiptir hér einnig máli hvernig ákvæði um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana, sem setja þarf til að ganga í ESB, yrði nákvæmlega hagað. Um þessi mál hefur undirritaður fjallað á öðrum vettvangi, sbr. t.d. ritið *EES-réttur og landsréttur.*
5. Í 2. mgr. 1. gr. kemur fram að auðlindir beri að nýta á grundvelli *sjálfbærrar þróunar* til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Mér er ekki ljóst hversu skýrt hugtakið *sjálfbær þróun* er í umhverfisrétti og hvenær ákvarðanir um nýtingu auðlinda fullnægja þeim áskilnaði þótt almenn merking þess sé næsta ljós. Í öllu falli er óljóst hvaða skorður þetta kann nákvæmlega að setja ákvörðunum löggjafans og stjórnvalda um nýtingu náttúruauðlinda þjóðarinnar. Í ljósi viðurkenndra heimilda dómstóla á Íslandi til að dæma um stjórnskipulegt gildi laga er dómstólum með þessu fengið vald til að dæma um hvort löggjöf sem Alþingi setur fullnægir áskilnaði um sjálfbæra þróun. Á hinn bóginn leiðir af hefðbundnum sjónarmiðum um túlkun stjórnarskrárinnar að dómstólar myndu líklega játa löggjafanum mikið svigrúm að þessu leyti. Það breytir þó ekki þeirri staðreynd að vald þetta yrði í reynd fært frá kjörnum fulltrúum til dómstóla, enda yrði það á valdi dómstóla á grundvelli þessa ákvæðis stjórnarskrárinnar að ákvarða svigrúm löggjafans.
6. Í 3. mgr. 1. gr. (sem ég tel raunar að ætti að vera sérstök grein) er mælt fyrir um ferns konar réttindi einstaklinga: 1) rétt til heilnæms umhverfis 2) rétt til umhverfis þar sem lífræðilegri fjölbreytni er viðhaldið 3) rétt til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það og 4) rétt til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið. Mál þetta er afar stórt í sniðum og ógerlegt að spá fyrir um raunverulega þýðingu ákvæðisins. Huga þarf að því máli út frá þeim raunverulegu réttindum sem borgarar landsins geta af þeim leitt fyrir dómstólum. Verður ekki hjá því komist að mæla með

Því að þetta verði rækilega kannað. Á þessu stigi skal aðeins minnt á að málefni þetta er afar flókið og umfangsmikið. Nægir að nefna að fyrir mannréttindadómstól Evrópu hafa verið til meðferðar mál sem varða umhverfismál. Þar sem mannréttinasáttmálinn hefur ekki að geyma sérstakt ákvæði um rétt til heilnæms umhverfis, hafa slík mál yfirleitt verið rekin á grundvelli 8. gr. sáttmálans sem verndar friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. Einstaklingar getað rekið slík mál á þeim grundvelli að það varði einstaklingsbundna hagsmuni þeirra, en árangur þeirra hefur verið misjafn, m.a. vegna erfiðleika einstaklinga að sýna fram á einstaklingsbundna hagsmuni sína. Ef ætlunin er að játa einstaklingum víðtækari rétt til málshöfðunar en þetta að íslenskum rétti þarf að útfæra réttindi einstaklinga að þessu leyti, annað hvort í stjórnarskránni sjálfri eða í almennum lögum. Þetta mál er sérlega flókið og umfangsmikið og æskilegt að úttekt verði gerð á þeim vandkvæðum sem hér kunna að rísa ef ákvæðinu er ætlað að hafa einhverja raunverulega þýðingu fyrir einstaklinga og lögaðila. Tíminn sem skammtaður er fyrir umsögn þessa leyfir ekki að kafað sé dýpra í þetta mál á þessu stigi.

7. Að síðustu er ástæða til að minna á að í ákvæði 3. mgr. er að finna mjög matskennd atriði. Helst ber að nefna rétt til *umhverfis sem stuðlar að heilbrigði* og þar sem *líffræðilegri fjölbreytni* er viðhaldið. Með því að skilgreina þetta tvennt sem mannréttindi, eins og raunin virðist, sem vernduð eru í stjórnarskrá er svigrúmið til mats á því, hvort þessum áskilnaði er fullnægt, fært frá kjörnum fulltrúum til dómstóla. Skiptir engu máli þótt ætla megi á þessu stigi að dómstólar muni almennt una mati löggjafans um þessi efni. Dómstólar eiga hið endalega mat. Vísað er til 4. liðar hér að framan, en hliðstæðar athugasemdir eiga hér við.

Um. 2. gr.

1. Ákvæðið varðar breytingar á stjórnarskránni. Í þessu sambandi er fyrst og fremst ástæða til að minna á að gildandi ákvæði 79. gr. stjkskr. gerir að verkum að breytingar á stjórnarskránni verða trauðla gerðar nema um það sé breið pólitísk samstaða, en það er eflaust hugmyndin með ákvæðinu eins og það stendur. Ef það er mat manna að fyrirkomulagið geri breytingar svo erfiðar að til vansa horfi þarf auðvitað breyta því. Þó þurfa kjörnir fulltúar að velta því fyrir sér hvort þeir erfiðleikar stafi fremur af venjum eða hefðum í stjórnmalum á Íslandi, sem stjórnmalamenn móta sjálfir og geta breytt án breytinga á stjórnarskránni, eða hvort gildandi ákvæði 79. gr. sé hin eiginlega hindrun. Til þess er ekki tekin afstaða hér og eingöngu fjallað um þær tillögur

um breytingar sem gerðar eru. Hugmyndin með tillögunni virðist að nokkru vera að færa valdið til að breyta stjórnarskrá frá kjörnum fulltrúum á Alþingi til þjóðarinnar, þótt Alþingi fari eftir sem áður með frumkvæði að slíkum breytingum. Mat á því hvort þetta er lýðræðislegra en gildandi fyrirkomulag hlýtur m.a. að ráðast af því hvort, auk meirihluta þeirra sem greiða atkvæði, áskilnaður um að a.m.k. 25% kjósenda styðji breytingar, sé nægilega hátt hlutfall. Þetta þarf ekki augljóslega að vera lýðræðislegra en það fyrirkomulag sem stjórnarskráin mælir fyrir um þegar haft er í huga að gildandi ákvæði gerir ráð fyrir samþykkingu þurfi breytingar á stjórnarskrá á tveimur þingum með alþingiskosningum á milli. Leiða má að því rök að það fyrirkomulag sem frumvarpsgreinin gerir ráð fyrir auki líkur á að hrein stjórnsmálaleg viðhorf (jafnvel skammtíma viðhorf) ráði för við breytingar á stjórnarskrá. Um þetta er þó erfitt að spá. Við því þarf að sporna ef stjórnarskráin á að vera sá grundvöllur stjórnskipunarinnar, og réttarskipunarinnar í heild, sem henni ber. Vera má að þjóðaratkvæðagreiðsla og skilyrði um þátttöku veiti nægilega viðspyrnu í því efni.

2. Ýmsar aðrar leiðir en þjóðaratkvæðagreiðslur koma til greina, svo sem eins og gera ráð fyrir auknum meirihluta á Alþingi, t.d. $\frac{2}{3}$ eða $\frac{3}{4}$. Má benda á 6. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verði aðeins gerðar með samþykki $\frac{2}{3}$ atkvæða á Alþingi. Slík krafa um aukinn meirihluta við breytingar á stjórnarskrá getur komið í stað þjóðaratkvæðagreiðslu, eða eftir atvikum að þjóðaratkvæðagreiðsla komi eftir samþykkt með auknum meirihluta á Alþingi. Í greinargerð er að finna yfirlit um reglur í ýmsum löndum. Þá eru sett fram ýmis rök sem talin eru mæla með þjóðaratkvæðagreiðslu. Þó skortir á að rökstutt sé á sannfærandi hátt hvers vegna sú leið sem frumvarpið mælir fyrir um var valin fremur en aðrar sem til greina koma og víða er farnar í öðrum löndum. Í greinargerð er lítið mat er lagt á kosti og galla hinna ólíku leiða sem til greina koma.

Um 3. gr.

1. Ákvæðið hefur að markmiði að auka lýðræði með því að tiltekinn fjöldi atkvæðisbærra manna geti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslum um mikilvæg málefni. Þessar ráðagerðir um þjóðarfrumkvæði eru að sjálfsögðu í samræmi við lýðræðishugsjónir þær sem íslenskt samfélag er reist á. Um það er tæpast ágreiningur.

2. Í greinargerð er vísað til nokkurra hliðstæðna, en það eru Sviss, Ítalía, Litháen, Lettland og Makedónía. Þessi dæmi eru fá og veitir það kannski vísbendingu um að ákvæði af þessu tagi séu í raun frekar undantekning en regla. Undirritaður hefur þó ekki haft tóm til að rannsaka þetta sérstaklega. Þá eru ákvæði í þessum löndum útfærð með öðrum hætti en gert er ráð fyrir í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar og engin dæmi tekin um beitingu þeirra í hlutaðeigandi löndum. Þó er vitað að almennar atkvæðagreiðslur um lögjafarmálefni eru nokkuð algengar í Sviss og eru ríkari þáttur í stjórnmalalífi þar í landi en annars staðar þekkest. Kosningaþátttaka er þó oft mjög lítil. Væri æskilegt að frekari upplýsingar lægju fyrir um reynslu annarra landa af heimildum af þessu tagi.
3. Í 1. mgr. 3. gr. segir að „Alþingi skuli láta fara fram þjóðatkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem varðar almannahag.“ Í þessu sambandi er bent á eftirtalin atriði um umhugsunar.
 - a. Orðalagið „Alþingi skal láta fara fram þjóðatkvæðagreiðslu...“ þarfnast athugunar. Er hugsunin að baki ákvæðinu að Alþingi hafi veg og vanda af slíkri atkvæðagreiðslu og framkvæmd hennar eða felur Alþingi það öðrum og þá hverjum? Ef til vill er ætlunin að skýra þetta í lögum sem sett kunna að vera, sbr. nánar 3. mgr.
 - b. Orðalagið „tiltekin lög og málefni sem varða almannahag“ er ekki skýrt. Orðalagið *tiltekin lög* má skilja þannig að það geti tekið til hvaða laga sem er (sbr. þó takmörkun síðar í ákvæðinu). Það geti þannig tekið jafnt til laga sem hafa verið lengi í gildi, sem og þeirra sem nýlega hafa verið sett. Í báðum tilvikum er kosið um áframhaldandi gildi laga sem þegar eru í gildi ef marka má orðalagið. Þá er orðalagið „málefni sem varðar almannahag“ víðtækt og getur falið í sér nánast hvaða málefni sem er og enginn fyrirætlun um í hvaða búningi það er sett fram. Þess er freistað að skýra þetta nánar í greinargerð, en þetta er engu að síður ekki mjög skýrt. Ef ákvæði þetta er borið saman við upplýsingar í greinargerð um stöðuna í öðrum löndum sýnist það í fljótu bragði vera mun almennara og opnara en í samanburðarlöndunum.
 - c. Í 2. mgr. er mælt fyrir um að niðurstaða atkvæðagreiðslu sé *bindandi* þegar hún fjallar um gildi tiltekinna laga. Orðalagið er óskýrt að því leyti að ekki er ljóst hvort hugsunin er sú að lög, sem hafnað er, falli strax úr gildi þegar niðurstaða atkvæðagreiðslu liggur fyrir, eða hvort Alþingi þurfi þá að taka sérstaka ákvörðun þar um og fella lög úr

gildi og sé við það bundið af niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu. Má sem dæmi nefna ef andstæðingar “kvótakerfisins” krefðust þjóðaratkvæðagreiðslu um þá tillögu, að lög um stjórn fiskveiða yrðu felld úr gildi og nægilega margar undirskriftir fengust. Ef tilskilinn meirihluti fæst, eru þá lögin fallin úr gildi þá þegar án þess að önnur hafi verið sett í staðinn? Þá geta margvísleg álitamál komið upp um þýðingu laga sem gilda aðeins í mjög skamman tíma og þá hvort og að hvaða marki réttmæt er að þeim verði beitt um atvik sem gerðust á stuttum gildistíma þeirra. Erfitt er að sjá fyrir öll þau álitafni og tilvik sem upp geta komið, en að þeim þarf engu að síður að huga svo og taka til þeirra afstöðu svo sem kostur er. Ef til vill er ráðgert að um þetta séu sett ákvæði í lög, sbr. 3. mgr., en engu að síður er mikilvægt að skýrt sé þegar á þessu stigi hvað það merkir að atkvæðagreiðsla sé bindandi. Af orðlagi ákvæðisins verður ráðið að atkvæðagreiðsla um önnur málefni sé ekki bindandi. Það verður að skilja þannig að það sé lagt í hendur stjórnvalda (löggjafans) að ákveða hvort og með hvað hætti slíkum kröfum er mætt.

- d. Í 2. mgr. 3. gr. er jafnframt notað orðalagið tillaga „sem borin er upp“. Ekki er ljóst hver á að bera fram slíka tillögu og í hvaða búningi hún er sett fram. Ef til vill ber að skilja þetta þannig að kjósa beri um tillögu sem kemur skýrlega fram á undirskriftalistum þar sem stuðningsmanna við tillögu eru safnað. Ef til vill er hugsunin sú að þetta verði nánar útfært í lögum, sbr. nánar 3. mgr. greinarinnar.
- e. Hvað er *staðfest krafa* um þjóðaratkvæðagreiðslu? Hver staðfestir kröfuna og hver sker úr um hvort áskilnaði um 15% kjósenda er fullnægt? Þetta þyrfti að vera skýrara. Álitamálin sem hér kunna að koma upp geta verið margþætt og mikilvægt að málsmeðferð sé ljós.
- f. Í 2. mgr. er einnig að finna takmarkanir að því er varðar fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Þessar takmarkanir eru sumpart skiljanlegar, en ekki augljósar þegar lýðræðishugmyndir þær sem búa að baki hugmyndum um þjóðaratkvæðagreiðslur eru hafðar í huga. Þótt ég geti tekið undir að æskilegt sé að slíkar takmarkanir séu settar eru rökin fyrir þeim takmörkunum sérstaklega sem mælt er fyrir um ekki augljós og raunar gætu þau rök átt við á fleiri sviðum þar sem löggjöf er mjög tæknileg og flókin. Þá er ástæða til að nefna sérstaklega löggjöf sem er sett til að fullnægja þjóðréttarsamningum. Tilvísanir í

Þjóðréttarsamninga er mjög víða að finna í lögum og álitaefni sem upp geta komið um skýringu þessa ákvæðis gætu orðið fjölmörg. Þó má ætla að menn hafi hér fyrst og fremst í huga EES-samninginn (og eftir atvikum síðar aðild að ESB), en EES-samingurinn felur í sér mjög víðtækar skyldur til að leiða þjóðréttarskuldbindingar í lög. Um leið og það er skiljanlegt að löggjafinn vilji síður koma sér í þá aðstöðu að þjóðaratkvæðagreiðslur verði notaðar til að hafna löggjöf sem skylt er að innleiða vegna þjóðaréttarsamninga fellur hún ekki sérlega vel að meginhugmyndinni að baki ákvæðinu sem er aukin þátttaka almennings og virkara lýðræði, sérstaklega þegar haft er í huga hversu margþættar þær skuldbindingar eru sem leiða af EES-samningnum. Þetta merkir alls ekki að ég telji ekki að takmarkanirnar eigi rétt á sér. Fremur er ástæða til afmarka réttinn til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu enn frekar, þannig að hann taki til málefna sem telja má mikilvæg og stór í sniðum. Ekki verður þó hér sett fram nákvæm tillaga um hvernig þetta má útfæra svo skýrt verði.

- g. Sumar athugasemdir sem hér eru gerðar kunna að vera byggðar á misskilningi eða mistúlkun, en fresturinn til að skila umsögn er stuttur. Meginatriði hér er að huga vel að öllu orðalagi þessa ákvæðis og útfæra svo nákvæmlega sem kostur er, bæði í því skyni að það nái markmiðum sínum og eins til þess að ekki valdi óvissu og glundroða í framkvæmd. Greinargerðin er fáorð um möguleg álitaefni sem upp geta komið og mögulega lausn þeirra. Mjög æskilegt er að samhliða frumvarpinu liggi fyrir drög að frumvarpi til laga samkvæmt 3. mgr. greinarinnar þannig að fá megi gleggri mynd af því hvernig framkvæmd ákvæðisins er nákvæmlega hugsuð, sem og til þess að unnt sé að átta sig á hvernig einstök álitamál sem orðlagið vekur skuli leyst.

Um 4. gr.

Ákvörðun um að fara þá leið sem 4. gr. gerir ráð fyrir er pólitísk í eðli sínu. Lagalega er ekkert athugasvert við að breytingar á stjórnarskrá verði í stjórnarskrá faldar sérstöku stjórnlagabingi. Um það verður varla deilt að sú leið sem hér er ráðgerð er lýðræðisleg.

1. Helsta athugasemdin lýtur að því að þeir sem taka sér fyrir hendur að endurskoða stjórnskrána frá grunni, eins og hér sýnist ætlunin, standa frammi fyrir grundvallarspurningum um stjórnskipan lýðveldisins, þar sem skoðanir

kunna að vera í grundvallaratriðum mjög ólíkar og samþætta þarf ólík sjónarmið til að ná fram skynsamlegum niðurstöðum sem nægileg samstaða gæti verið um. Ljóst er að engin leið er að átta sig á hvað þetta getur tekið langan tíma, enda á þessu stigi ekkert vitað um skoðanir þeirra sem taka kunna sæti á stjórnlagabingi og hversu vítt svið þær kunna að spanna. Vel er mögulegt að stjórnlagabingur þurfi lengri tíma en frumvarpið heimilar lengstan. Er m.a. bent á að ráðgert er að stjórnlagabingur þurfi að setja sér starfsreglur sjálfst sem og reglur um þjóðaratkvæðagreiðslu. Setning starfsreglna fyrir samkomu af þessu tagi getur ein og sér verið ærið verkefni, enda í frumvarpi til laga um stjórnlagabingur ekki að finna reglur um það hvernig menn skuli bera sig að við það verkefni, né hvað slíkar starfsreglur ættu að innihalda. Þröngar tímaskorður geta leitt til þess að mál fá ekki þá ítarlegu skoðun á stjórnlagabingi sem þau nauðsynlega þurfa ef vel á að vera. Vegna eðlis og mikilvægis þess verkefnis sem stjórnlagabingi er ætlað að leysa af hendi og þess hversu mikilvægt er að sem breiðust samstaða náist um niðurstöðuna þarf að gæta þess vandlega þingið hafi rúman tíma til að leysa verkefni sitt af hendi.

2. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að 41 fulltrúi sitji á stjórnlagabingi og þeir séu kjörnir í almennum kosningum. Við það eru ekki gerðar athugasemdir. Aðrar leiðir koma þó einnig til greina við val á fulltrúum á slíkt þing, m.a. að gæta þess að ólíkir skoðana- og hagsmunahópar í þjóðfélaginu eigi þar fulltrúa sem þeir tilnefna sjálfir, svo sem stjórnmalaflokkar, samtök atvinnurekenda og launafólks, trúfélög, grasrótarhreyfingar ýmsar o.s.frv., allt eftir fyrirframgefnum reglum. Þekkt er að valið sé til stjórnlagabings eftir slíkum leiðum til að tryggja að ólík sjónarmið komi fram og fulltrúar ólíkra hagsmuna komi þar að borði. Sagan geymir mikilvæg dæmi um það. Má þar nefna stéttabingindi í Fraklandi í aðdraganda frönsku stjórnarbyltingarinnar og stjórnlagabingur sem sett var á fót í Suður-Afríku í aðdraganda afnáms aðskilnaðarlaga þar í landi. Ýmis rök mæla með því að lögð sé áhersla á að á stjórnlagabingi sitji fulltrúar ólíka viðhorfa til stjórnmála, trúmála, siðferðilegra- og félagslegra gilda o.s.frv., sem og mismunandi hagsmunahópa samfélagsins.
3. Ráðagerðir um aðkomu Alþingis og umsagnarrétt gefa til kynna að Alþingi sé ekki tilbúið að sleppa með öllu hendinni af viðfangsefnum á stjórnlagabingi. Þetta er pólitískt mat og við það er ekkert sérstakt að athuga frá lagalegu sjónarmið.

Strassborg, 20. mars 2009

Davíð Þór Björgvinsson