

MINNISBLAÐ UM STJÓRNARSKRÁRBREYTINGU.

Til áréttingar á því sem ég sagði á fundi sérnefndarinnar um stjórnarskrármál 18. marz sl. vil ég nýta mér boð formanns um að senda nefndinni skriflegar athugasemdir. Ég hef raunar haft afar nauman tíma vegna kennslu og prófs við Háskólann á Bifröst þessa daga og bið nefndarmenn að taka viljann fyrir verkið.

I

Ég tel að skoða þyrfti 1. gr. frumvarpsins betur vegna óljósrar merkingar orða og hugtaka sem þar eru notuð. Í orðið þjóðareign er ekki hægt að leggja hefðbundna merkingu eignarréttarins þótt þess hafi margsinnis gætt í umræðu. Almenn merking orðsins eign er hins vegar svo margþætt að hana er ekki unnt að leggja til grundvallar í rökræðu. Það hefur þó óspart verið notað í kappræðu sem Íslendingar stunda gjarnan, en er þar til truflunar og ýfir upp deilur.

Til þess að komast fram hjá þessum vandræðum hefur þess verið freistað að móta nýtt eignarréttarhugtak eins og það sem sett er fram í tillögum Auðlindanefndar árið 2000 og fylgir athugasemdum við frumvarp til stjórnskipunarlaganna sem hér er til umfjöllunar, sbr. þingskjal 648, nmgr. 2.

Reyndar er álitamál hvort nýtt eignarréttarhugtak hafi verið mótað. Mér virðist sem verið sé að setja eins konar stjórnarskrárfesta stofnana-umgerð um auðlindir sem eru ekki í einkaeign og stjórnarskrárvernduð atvinnuréttindi sem tengjast auðlindanýtingu. Hér er nærtækust samlíking við sjóði eða stofnanir – oft kallaðar sjálfseignarstofnanir – sem lúta sérstökum reglum í skipulagsskrám, standa skulu um óákveðinn tíma og hafa jafnan það hlutverk að vinna að verkefnum á sviði almannaheilla. Á miðöldum lutu staðirnir – kirkjustaðirnir – slíkum reglum (voru „eign“ guðs eða helgra manna), en nærtækast er að nefna Stofnun Árna Magnússonar sem m.a. bundin er skipulagsskrá 18. janúar 1760 um meðferð handritanna, vörzlu þeirra og nýtingu og Thorkillii-sjóðinn frá 1759 sem reyndar er nú lítið orðið eftir af. Í reynd er enginn „eigandi“ að slíkum stofnunum og verðmætum sem fylgja. Hér má minna á Þingvelli sem eru „ævinleg eign íslensku þjóðarinnar“. Orðið eign hefur hér enga eignarréttarlega merkingu. Enginn „á“ Þingvelli. Þeir lúta fullveldisrétti íslenska ríkisins. Á dönsku bera slíkar stofnanir heitið stiftelse og áþekkt heiti á öðrum Norðurlandamálum, á þýzku Stiftung og á ensku trust eða National trust.

Einhver stjórnskipunarbundin umgerð af þessu tagi um auðlindir utan eignarráða fengi væntanlega staðizt og þá verða alþingismenn að gera það upp við sig hversu langt þeir telja rétt að binda hendur löggjafans.

II

Enn óljósara og vandmeðfarnara er þó orðalagið í 3.-4. mgr. þar sem segir að allar náttúrnauðlindir beri að nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir auk þess sem allir eigi rétt til umhverfis sem stuðli að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni sé viðhaldið.

Hvaða leiðsögn er hér að fá um hagkvæmni og hagsæld, eða um umhverfi sem stuðli að heilbrigði? Er nýting orku fallvatna og jarðhita til stóriðju hagkvæm eða stuðlar hún að hagsæld? Um þetta hafa deilur lengi staðið og ákvæðið sker engan veginn úr – veitir raunar enga leiðsögn. Hitt er líklegra að yfirlýsingar af þessu tagi hvort heldur í stjórnögum eða almennum lögum egni til deilna og málaferla. Og þá er spurningin: Ætlar stjórnarskrárgjafinn að fela dómstólum lagasetningarvaldið með því að knýja þá til að móta reglur í þessum anda, eða eiga dómstólar að leiða slík ákvæði hjá sér þannig að þau verði dauður bókstafur? Hver er þá tilgangurinn?

Nú mætti segja að stjórnarskrárákvæði af þessu tagi eigi að ýta við löggjafanum að gefa málum af þessu tagi gaum. En er þá ekki eðlilegra að stjórnmalaflokkar og einstakir stjórnmalamenn marki stefnu á þessum sviðum, geri grein fyrir aðferðum til að hrinda henni í framkvæmd og vinni síðan eftir henni?

Að vísu sýnist mega réttlæta slíkar stefnuyfirlýsingar í stjórnarskrá með því að þær veiti dómstólum það aðhald að túlka lagaákvæði í þessum anda og hafi þannig áhrif. En þá er spurning hvort þeir þurfi slíkt aðhald og hitt ekki síður hvort veita eigi þeim lítt heft svigrúm til huglægs mats. Hér er enn og aftur spurningin um að flytja vald til dómstólanna.

Í þessu samhengi þarf að hafa í huga hvers konar plagg stjórnarskrá er. Beinast liggur við að líta á hana sem lög sérstaks eðlis með rætur í stofnsáttmála ríkis. En einnig má skoða hana sem ták. Enginn ágreiningur er um að stjórnarskrá geymi lagafyrirmæli, en hún hefur einnig tákngildi og þá er meira álitamál um hversu langt skal ganga í þá átt. Ef áherzlan færist þangað má segja að yfirlýsingar um grunnildi þjóðfélagsskipunarinnar eigi bezt heima í sérstökum inngangskafli sem hefur ekki beint lagagildi en er til leiðsagnar. Mannréttindayfirlýsingu

frönsku stjórnarbyltingarinnar frá 1789 hefur verið skipað fyrir framan stjórnarskrár Frakklands og minna má á hinn hnitmiðaða formála stjórnarskrár Bandaríkjanna frá 1787. Til viðbótar má nefna innganginn að samningnum um Efnahagssvæði Evrópu þótt hann hafi ekki stöðu sem stjórnarskrá.

Ég tel nauðsynlegt að huga vandlega að þessu og því rétt að fella brott 1. gr. þannig að betra tóm gefist til að huga að því hvernig slíkum yfirlýsingum verði fyrir komið ef á annað borð þykir rétt að hafa slíkt í stjórnarskrá.

III

Ég tel meginregluna í 2. gr. frumvarpsins til bóta, en treysti mér ekki til að taka afstöðu til hennar í einstökum atriðum. Einnig sýnist mér rétt að opna heimild til þjóðaratkvæðagreiðslna að frumkvæði landsfólksins svo sem mælt er í 3. gr. En nauðsynlegt er að skoða nánar hvaða skipan mála sé hér heppilegust. Ég hygg að tíðar þjóðaratkvæðagreiðslur missi marks, þannig að íhuga verði betur hvaða málefni eigi að koma til slíkrar atkvæðagreiðslu. Orðalagið „tiltekin lög eða málefni sem varða almannahag“ er helzt til opið.

IV.

Ef setja á landinu nýja stjórnarskrá tel ég rétt að það sé gert á sérstöku stjórnlagabingi. Rökin eru einföld. Með stjórnarskrá er verið að setja Alþingi reglur, meðal annars verið að marka valdsvið þess, og því eðlilegt að Alþingi sjálf eigi þar ekki hlut að. Hins vegar sé ég ekki ástæðu til að útiloka alþingismenn fyrirfram; eðlilegast að kjósendur til stjórnlagabingsins ákveði það ef þingmenn vilja vera í framboði.

Annars get ég ekki dulið þá skoðun mína að ólíklegt sé að þing skipað 41 manni valdi þessu verkefni. Líklegast að þingið þróist yfir í eins konar umræðufund og þrætusamkomu sem sökkvi niður í deilur sem engu skili. Vænlegra væri að fá lítinn hóp valinkunnra manna sem njóta almenns trausts til að setja saman tillögu að stjórnarskrá. Hana mætti bera undir stjórnlagabing sem hefði skýrt afmarkað hlutverk og að lokum gengi hún til þjóðaratkvæðis.

Gildi þess að endurskoða stjórnarskrá í heild er það helzt að með því væri hvatt til úttektar á stjórnskipaninni og þeirri stjórnspeki sem að baki býr. Hitt tel ég þó vænlegra að endurskoða stjórnarskrá í áföngum eftir því sem tilefni gefst. Því hefur verið haldið því fram að Alþingi noti ekki sem

skyldi heimildir sínar til dæmis að veita framkvæmdarvaldi aðhald og það hafi vaxið þinginu yfir höfuð. Með því hafi stjórnskipanin raskast og það eigi ef til einhvern hátt í þeim vandræðum sem nú ganga yfir.

Hvað sem þessu líður er ljóst að umfram allt er þörf á vitundarvakningu meðal stjórnámálanna og þá ekki sízt þingmanna um að gefa gildandi stjórnskipun meiri gaum en gert hafi verið og þeir geri sér meðal annars grein fyrir því að í lýðræðis- og réttarríki er vald takmarkað. Það er og í samræmi við hefðir Íslendinga. Stjórnarskráin hefur alls ekki reynzt illa þegar á heildina er litið. En umfram allt ber þó að hafa þá heimspeki og siðfræði, sem fella má undir orðið stjórnspeki, að leiðarljósi þegar reynir á stjórnarskrána því að lög og aðrar settar reglur leysa ekki allan vanda. Auk reglna verður ávallt að halda í heiðri það sem ef til vill má kalla stjórnfestusiðgæði.

Bergstaðastræti 76
Reykjavík 20. marz 2009

Sigurður Línadal