

Alþingi  
Erindi nr. P 136/1394  
komudagur 20.3.2009

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. nefndar um stjórnarskrármál  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 20. mars 2009

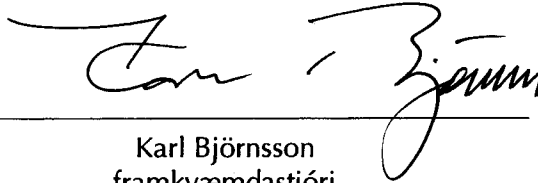
0903114SA/GB  
Málalykill: 320

### Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlaganna, 385. mál

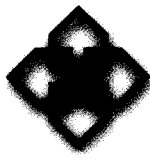
Lögfræðisvið sambandsins hefur unnið meðfylgjandi umsögn um frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 385. mál.

Þar er einkum varað við því að 3. og 4. gr. frumvarpsins dragi úr áhrifum og sjálfstæði Alþingis auk þess sem lýst er áhyggjum yfir miklum kostnaði sem hlýst af sömu ákvæðum, sem fjalla um þjóðaratkvæðagreiðslur og skipun stjórnlagabings.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

### Minnisblað

Móttakandi: Formaður og framkvæmdarstjóri  
Sambands íslenskra sveitarfélaga

Dags.: 20. mars 2009

Sendandi: Sviðsstjóri lögfræðisviðs

Málsnr.: 0903114SA/GB/JF  
Málalykill: 320

**Efni: Minnisblað lögfræðisviðs um frumvarp til stjórnskipunarlag**

Lögfræðisvið Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur farið yfir frumvarp til stjórnskipunarlag um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Frumvarpið felur í sér veigamiklar og umdeildar breytingar á stjórnarskránni.

Þær breytingar sem felast í 2. og 3. gr. frumvarpsins eru til þess fallnar að draga mjög úr áhrifum og sjálfstæði Alþingis. Eru þessar breytingar því í miklu ósamræmi við þær kröfur sem uppi hafa verið í þjóðfélaginu um að styrkja þurfi löggjafarvaldið og efla sjálfstæði þess. Sá mikli kostnaður sem óhjákvæmilega fylgir ákvæðum 3. og 4. gr. er einnig áhyggjuefni í þeim miklu efnahagsþrengingum sem þjóðin glímir nú við.

Stjórnarskrá lýðveldisins er grundvallarlöggjöf þessa lands sem öllum ber að virða. Þannig er stjórnarskránni ætlað að vera hafin yfir dægurþras og sveiflur í stjórnámálum. Vegna mikilvægis stjórnarskrárinnar er nauðsynlegt að stjórnskipunarlög séu sett að vel ígrunduðu máli og í sem mestri sátt. Af umræðu um frumvarpið má ráða að endurskoðun stjórnarskrárinnar sé nauðsynleg vegna þess efnahagsshruns sem hér hefur orðið. Þær breytingar sem felast í frumvarpi til stjórnskipunarlag virðast hins vegar ekki sérstaklega til þess fallnar að stuðla að endurreisn efnahagskerfisins og væri því eðlilegt að bíða með allar meiri háttar breytingar þar til um hægist í þjóðfélaginu. Stutt er til þingkosninga og styður það enn frekar þá kröfu að ekki verði ráðist í svo veigamiklar breytingar nú. Það kynni þó að vera lausn á málinu að einungis yrði gerð sú breyting sem felst í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins en þar er kveðið á um þjóðaratkvæðagreiðslu til staðfestingar breytingum á stjórnarskrá. Slík breyting gæfi Alþingi svigrúm til að fjalla á faglegan og ítarlegan hátt um breytingar á stjórnarskrá og leggja þær fyrir þjóðina að loknum kosningum.



## Athugasemdir við einstakar greinar

### Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er að finna svokallað auðlindaákvæði en markmið ákvæðisins er þrjúþætt. Í fyrsta lagi felst í því yfirlýsing um að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu þjóðareign. Í öðru lagi er mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til að tryggja að nýting auðlindanna byggist á meginreglum umhverfisréttarins um sjálfbæra þróun og því slegið föstu að þær verði ekki varanlega látnar af hendi. Í þriðja lagi er kveðið á um rétt manna til umhverfis sem stuðli að heilbrigði auk ákvæðis um rétt almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og þátttöku í ákvörðunum sem hafa áhrif á umhverfið.

Tilgangur ákvæðisins er fremur óljós og sömuleiðis hvaða áhrif ákvæðinu er ætlað að hafa. Í ákvæðinu felast einnig ýmis túlkunaratriði, t.d. hvað felst í því að eiga rétt á umhverfi sem stuðlar að heilbrigði. Í áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar sem lögð var fram á Alþingi í mars 2007 er að finna umfjöllun um auðlindaákvæði í stjórnarskrá sem að mestu er byggð á skýrslu og tillögum auðlindanefndar frá árinu 2000. Tillaga sú sem nú er lögð fram er mjög ólík tillögu auðlindanefndar en í þeirri tillögu er m.a. kveðið á um gjaldtöku vegna nýtingar auðlinda í þjóðareign. Með hliðsjón af því að ekki ríkir pólitísk sátt um efni ákvæðisins væri mun heppilegra og eðlilegra að tillögu um auðlindaákvæði yrði vísað til þeirrar heildarendurskoðunar sem ætlunin er að fari fram skv. 4. gr.

### Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á því fyrirkomulagi sem nú gildir varðandi breytingar á stjórnarskránni. Í greininni er lagt til að stjórnskipunarlög skuli lögð fyrir þjóðina til atkvæðagreiðslu, í fyrsta lagi mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir að Alþingi hefur endanlega samþykkt slíkt frumvarp. Kveðið er á um lágmarks stuðning sem frumvarpið þarf í þjóðaratkvæðagreiðslu til þess að teljast samþykkt. Af umræðum á Alþingi má ráða að sú breyting sem felst í 2. gr. frumvarpsins sé nokkuð óumdeild og í samræmi við nútíma hugmyndir um lýðræði. Þá koma þjóðaratkvæðagreiðslur um stjórnarskrárbreytingar einnig í veg fyrir það að gerðar verði meiri háttar breytingar á íslenskri stjórnskipan án þess að þjóðinni sé gefið tækifæri til að taka beina afstöðu til þeirra.

Í 3. mgr. kemur fram að nánari tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skuli ákveðin með lögum. Í frumvarpsgreininni virðist gert ráð fyrir því að kosið sé um frumvörp til stjórnskipunarlaga í einu lagi. Ástæða er til að íhuga þann möguleika að unnt verði að greiða atkvæði um einstök ákvæði frumvarpa til stjórnskipunarlaga þegar ekki er um heildarendurskoðun



stjórnarskrárinnar að ræða enda má ætla að þjóðin geti haft mismunandi skoðanir á einstökum ákvæðum slíkra frumvarpa. Jafnframt er ástæða til að kveða skýrt á um skyldu Alþingis til að hafa víðtækt samráð áður en til samþykktar frumvarps til stjórnskipunarлага kæmi. Slíkt samráð gæti t.d. átt sér stað með stjórnlagasamkomu þar sem efni frumvarpsins væri kynnt og almenningi gert kleift að koma á framfæri athugasemdum við frumvarpið, sbr. athugasemdir við 4. gr., a.m.k. ef um er að ræða meiriháttar breytingar. Með slíku fyrirkomulagi væri hægt að ná fram víðtækri sátt um nýja stjórnarskrá enda væri þátttaka almennings tryggð, staða Alþingis styrkt og slíkt ferli væri mun hagkvæmara og betur fallið til árangurs en sérstakt stjórnlagabing.

### Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um þjóðaratkvæðagreiðslu að frumkvæði þjóðarinnar. Í því felst að tiltekinn hluti kjósenda getur kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem samþykkt hafa verið eða um tiltekið málefni sem varðar almannahag. Ákvæðið gerir ráð fyrir að 15% kosningabærra manna geti knúið fram slíka atkvæðagreiðslu. Þetta hlutfall er mjög lágt en hafa ber í huga að hér á landi ríkir fulltrúalýðræði og er þjóðkjörnum fulltrúum falið löggjafarvaldið á Alþingi. Mikil umræða hefur verið um að löggjafarvaldið standi höllum fæti gagnvart framkvæmdarvaldinu en sú tillaga sem hér er lögð fram, þ.e. að tiltölulega lítill hluti þjóðarinnar geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um lög eða málefni sem Alþingi hefur þegar samþykkt er til þess fallið að draga enn frekar úr áhrifum löggjafarvaldsins. Nái breytingin fram að ganga er hætta á því að mikil réttaróvissa kunni að skapast, m.a. um gildistöku nýrra laga enda kemur ekki fram hve langur tími má liða frá samþykkt laga þangað til krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu er lögð fram.

Mikill kostnaður felst í þjóðaratkvæðagreiðslum, þannig væri nauðsynlegt að fram færi ítarleg kynning á því máli sem lagt er til þjóðaratkvæðagreiðslu auk þess sem mikill kostnaður er fólgin í framkvæmd slíkrar kosningar. Má í því sambandi benda á að Alþingiskosningar kosta u.þ.b. 100 milljónir króna og má ætla að kostnaður við þjóðaratkvæðagreiðslu yrði sambærilegur. Af þessum sökum og með hliðsjón af þeirri réttaróvissu sem þjóðaratkvæðagreiðsla um samþykkt lög frá Alþingi skapar má verulega draga í efa hvort forsvaranlegt sé að 15% kosningabærra manna geti með bindandi hætti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu.



#### Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að stofnað verði til sérstaks stjórnlagabings vegna heildarendurskoðunar á stjórnarskrá lýðveldisins. Af greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna má ráða að sú aðferð hefur helst tíðkast meðal sambandsríkja en ekki eru fordæmi í öðrum ríkjum fyrir þeirri leið sem lögð er til í frumvarpinu. Tilgangur stjórnlagabings er skv. frumvarpinu að undirstrika þær stöðir lýðræðisþjóðfélagsins að allt vald spretti frá þjóðinni og því skuli stjórnlæg sett af fulltrúum fólksins.

Í greininni er lagt til að fulltrúar á stjórnlagabingi verði persónukjörnir en ekki eru nein fordæmi fyrir því fyrirkomulagi hér á landi. Má draga í efa að mikill fjöldi einstaklinga sé tilbúinn að leggja í kosningabaráttu með tilheyrandi kostnaði og óvissu sem felst í framboði. Það er raunar með öllu óljóst hvort þessi aðferð við val á fulltrúum muni leiða til þess að hæft fólk sem endurspeglar vilja þjóðarinnar veljist til setu á stjórnlagabinginu en ekki er unnt að vísa til reynslu annarra þjóða af slíku fyrirkomulagi. Rétt er að benda á að tillaga austurríska stjórnlagabingsins frá 2003 náði ekki fram að ganga í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Mikill kostnaður felst í stofnun og starfrækslu stjórnlagabings og er tæpast forsvaranlegt að stofna til slíks kostnaðar þegar unnt er að ná fram sömu markmiðum með einfaldari og hagkvæmari leiðum án þess þó að víkja frá lýðræðissjónarmiðum sem liggja að baki hugmyndum um stjórnlagabing. Einnig hefur stofnun stjórnlagabings þann mikla ókost að draga mjög úr áhrifum og sjálfstæði Alþingis. eru þessar breytingar því í miklu ósamræmi við þær kröfur sem uppi hafa verið í þjóðfélaginu um að styrkja þurfi löggjafarvaldið og efla sjálfstæði þess gagnvart framkvæmdavaldinu.

Vel má þó taka undir mikilvægi þess að farnar verði nýjar leiðir til þess að endurskoða stjórnarskrána. Ekki hefur reynst nægilega vel að fella ábyrgð á þeirri vinnu eingöngu á stjórnámálamenn. Rétt er að skoða þann möguleika að endurskoðunarvinnan verði í höndum Alþingis en lögð verði meiri áhersla á það en áður að virkja almenning til þátttöku. Í því sambandi mætti skoða að skipa fjölmennari nefnd en til þessa hefur tíðkast til að annast meginþunga vinnunnar. Auk fulltrúa allra þingflokka og fulltrúa sveitarfélaga gætu átt sæti í slíkri nefnd fulltrúar ýmissa helstu hagsmunahópa. Má þar nefna samtök launþega og atvinnurekenda, landeigenda, trúfélaga, náttúruverndarsamtaka, neytenda, ungs fólks, aldraðra, fatlaðra og annarra grasrótarsamtaka. Nefndin þyrfti að funda nokkuð þétt til að standast þann tímaramma sem lagður er til í frumvarpinu og hafa sérfræðinga sér til aðstoðar. Nefndarmenn myndu fá greiddan ferðakostnað og eðlilega þóknun fyrir nefndarsetu en sá kostnaður myndi þó aðeins vera brot af áætluðum kostnaði við sérstakt stjórnlagabing.



Ef ofangreind leið yrði farin ætti einnig að hafa viðtækt samráð við almenning um endurskoðunina. Þar yrði að sjálfsögðu reynt að nýta upplýsingatækni til hins ýtrasta. Einnig yrðu haldin allmörg málþing um einstök málefni auk þess sem halda mætti stærri samráðssamkomur þar sem öllum almenningi eða a.m.k. þeim sem hafa sett fram ábendingar eða umsagnir, yrði heimil þátttaka. Hafa mætti hliðsjón af fyrirkomulagi sem tíðkast hefur á íbúáþingum sveitarfélaga til að tryggja skilvirkni slíkrar samkomu.

Síðasta endurskoðunarnefnd um stjórnarskrána leitaðist raunar eftir samráði við almenning með því að opna sérstaka vefsíðu. Erindi sem nefndinni bárust frá almenningi og hagsmunasamtökum voru ekki mörg, aðeins fáeinir tugir. Með því að veita meira fé til samráðsins hlýtur að vera unnt að ná fram öflugri aðkomu almennings að endurskoðunarvinnunni nú.

Í heild má gera ráð fyrir að kostnaður af endurskoðuninni miðað við það verklag sem hér er lýst verði meiri en dæmi eru um hér á landi við sambærileg verkefni. Líklega næmi kostnaður á tveggja ára tímabili hundruðum milljóna króna. Hugsanlegt er að á móti megi spara ríkissjóði kostnað með því að fresta öðrum verkefnum.