

Porkell Helgason
Strönd, 225 Álftanesi

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Efni: Athugasemdir við frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga). Lagt fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021. Þingskjal 787 — 466. mál. Flm. Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra.

Ég undirritaður leyfi mér að gera athugasemdir við téð frumvarp. Ég sendi á sínum tíma inn á samráðsgáttina ítarlegar umsagnir um drög að tveimur meginatriðum í þessu frumvarpi, ákvæðum um um forseta Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl. svo og þeim um auðlindirnar. Þessar umsagnir mínar er að finna á samráðsgáttinni undir vefköngunum

[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2713&uid=ae60db6a-fdcb-ea11-9b97-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2713&uid=ae60db6a-fdcb-ea11-9b97-005056bcce7e)

og

[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1387&uid=0601b19c-ec98-e911-9453-005056850474](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1387&uid=0601b19c-ec98-e911-9453-005056850474) .

Umsagnir þessar eiga enn að mestu við enda þótt sumt hafi færst til betri vegar í framlögðu frv. Því læt ég nú þar við sitja að nefna þrjú atriði, sem mér liggja á hjarta.

I. Forsetinn kosinn með forgangsröðunaraðferð

Ákvæði um þetta er að finna í 1. mgr. 2. gr. frv. sem er tillaga um breytingu á 5. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir:

„Sá sem flest fær atkvæði með forgangsröðunaraðferð, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti.“

Þessu vil ég fagna enda lagði ég þetta til í umsögn minni á samráðsgáttinni.

Heyrst hefur sú gagnrýni að fyrirkomulag forgangsröðunar sé of flókið, að venjulegur kjósandi hvorki vilji né ráði við að raða frambjóðendum. Í umsögn minni á gáttinni benti ég á að

„útfæra má þetta ákvæði á afar einfaldan hátt með aðalvali og einu varavali, sbr. fyrirkomulag við kjör yfirborgarstjóra Lundúna.“

Það er synd að þessi einfalda leið er ekki nefnd í greinargerð með frv. Því væri lögskýringarfengur af því að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd nefndi þessa útfærslu í álitinu þ.a. að ekki færi á milli mála að þetta væri útfærsla sem samræmdist fyrirmælum frv. um forgangsröðunaraðferð.

Það er afar ósennilegt að ekki nægi að nefna aðeins eitt varaval; að röðun á fleirum en tveimur frambjóðendum hafi að lokum einhver áhrif. (Því má skjóta inn að það var misskilningur þegar því var haldið að kjósendum í kosningu til Stjórnlagabings 2010 að raða þyrfti 25 frambjóðendum, jafnmörgum og þeim sem kjósa skyldi, og óx það mörgum í augum og dró það efalaust úr kosningarþátttöku. Reyndin var sú að nægði að raða svona fimm frambjóðendum.)

Á Írlandi hefur forseti lýðveldisins verið kjörinn með forgangsröðunaraðferð (STV) allt síðan 1938. Einu sinni hefur reynt á það að sá hafi ekki náð kjöri sem fékk flest atkvæði að fyrsta vali. Það var þegar Mary Robinson fór fram úr Brian Lenihan árið 1990 og hefði það engu breytt þótt aðeins hefði verið boðið upp á eitt varaval. Um þetta má fræðast á vefsíðu minni <http://thorkellhelgason.is/?p=1324>.

Þá hefur verið sagt í þjóðfélagssumræðunni að tveggja umferða kosning sé að því leyti betri en forgangsröðun að í þeirri síðarnefndu geti það komið fyrir að sá verði á endanum valinn sem hafi kannski verið í þriðja sæti eða neðar að fyrsta vali kjósenda. Þetta getur fræðilega gerst en er afar ósennilegt. Og enn ósennilegra er það ef aðeins er um eitt varaval að ræða.

Að mínu mati vegur þessi afar ólíklegi ókostur lítt á móti þeim ókosti sem ég sé við tveggja umferða kosningu að þær geta á milli kosninganna boðið upp á hrossakaup hinna tveggja efstu við aðra frambjóðendur eða stuðningsmenn þeirra. Um þetta er ljót dæmi að finna úr forsetakosningum í Frakklandi. Fyrir nú utan að tveggja umferða kosning kostar meira bæði fyrir skattgreiðendur og frambjóðendur.

II. Ákvæði um auðlindir í náttúru Íslands

Ákvæði hér um er að finna b-lið 22. gr. frv. um nýja 80. gr. í stjórnarskránni. (Það má skjóta því inn að það bætir ekki grautarlega röðun ákvæða í gildandi stjórnarskrá að

þetta og önnur nýmæli frv. skuli eiga að hengja aftan við ákvæði um sveitarstjórnarmál!)

Sumt í þessari ráðgerðu stjórnarskrárgrein hefur skánað frá þeirri gerð sem var kynnt á samráðsgáttinni. Í þessari athugasemd minni nú staldra ég einungis við eitt atriði, sem er að mínu mati áhrifamesta ákvæði þessa frv. í heild sinni, vegna þess að það segir ekki það sem segja þarf. Hér á ég við síðasta málsl. greinarinnar:

„Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni.“

Hér er ekkert sagt um það við hvað gjaldtakan eigi að miðast; einungis að hún „skuli“ vera einhver. Upphæðir myndu einungis takmarkast af því að ein króna er minnsta mynteiningin – eftir að aurar hafa (aftur) verið aflagðir.

Flutningsmaður frumvarpsins, forsætisráðherra, hefur staðfest á opinberum fundi að þessi aðstefnda 80. gr. kalli ekki á neina breytingu á gildandi lögum, þ.m.t. ekki á breytingu á ákvæðum um lágt veiðigjald. Sama má lesa, a.m.k. óbeint, úr gögnum greinargerðarinnar með frv.

Um nauðsyn skýrra stjórnarskrárákvæða um einkaafnot af takmörkuðum almannagæðum hefur margt verið skrifað sem ekki verður endurtekið hér. Við, sem sátum í Stjórnlagaráði, töldum eina sanngjarna og haldbæra ákvæðið vera að vísa til þess sem er að finna í 72. gr. stjórnarskrárinnar (líka í frv. Stjórnlagaráðs) þar sem segir að sé gripið til eignarnáms

„[þ]arf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“

Sagt er að skýrt gjaldtökuákvæði um auðlindanýtingu væri inngríp stjórnarskrárinnar í pólitískar ákvarðanir sem ættu að geta ráðist af því hvernig kaupin gerast á Alþingi hverju sinni. Með þeim sömu rökum mætti stytta ákvæði eignaréttargreinarinnar og fella brott orðin „og komi fullt verð fyrir.“

Þjóðnýtingarsinnar, náí þeir meiri hluta eitthvert kjörtímabilið, hefðu þá frjálssar hendur!

Ég og margir aðrir hafa lengi talað fyrir því að sanngjarnasta leiðin til útdeilingar á takmörkuðum gæðum séu opinber uppboð, þar sem því verður við komið, svo sem við ráðstöfun fiskveiðiheimilda. Vitaskuld þyrfti þetta að hafa varfarinn aðdraganda og er fyrningarleið aðferð til þess; sjá t.d. skýrslu eftir mig og Jón Steinsson (í endurskoðaðri gerð): <http://thorkellhelgason.is/?p=2555>.

Mér hefur verið bent á að umræddur málsl. „Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir heimildir til nýtingar í ábataskyni“, rúmi ekki slíka uppboðsleið. Það eitt væri afar bagalegur galli á ákvæðinu.

Ákvæði ráðgerðrar 80. gr. hljómar fagurlega en hefur næsta lítið innihald. Og það sem verra er: Með því væri í raun verið að gefa núverandi lagaákvæðum um málamynda veiðigjald stjórnarskrárlegan grundvöll. Eða eins og Þorsteinn Pálsson, fyrrv. forsætisráðherra, orðar það í Fréttablaðinu 28. janúar sl. að með hinu ráðgerða auðlindaákvæði sé verið að „að geirnegla þessa óvirku þjóðareign í stjórnarskrá.“

Sjá <https://www.frettabladid.is/skodun/virk-eda-ovirk-thjodareign/>.

III. Á að bera frumvarpið upp sem heild?

Frumvarpið er sett upp sem ein heild enda þótt það taki á allmörgum og alls óskildum atriðum stjórnarskrárinnar. Hvernig verður frv. borið upp og samþykkt? Sem heild eða sem aðskildar stjórnarskrárbreytingar?

Skiptar skoðanir kunna að vera á einstökum ákvæðum frumvarpsins. Sumt kann þingmönnum – og kjósendum – að hugnast, annað ekki. T.d. ekki margumrætt auðlindaákvæði, sem er í þokkabót spyrnt í einni frumvarpsgrein við umhverfismál og íslenska tungu.

Verði frumvarpið samþykkt sem ein heild fyrir næstu þingkosningar gefst kjósendum enginn kostur á að taka afstöðu til einstakra ákvæða. Hugnist þeim ekki auðlindaákvæðið, verða þeir að kjósa þá flokka sem segjast munu fella frumvarpið í heild sinni þegar það komi til staðfestingar eftir kosningarnar, þar sem ákvæði 79. gr. gildandi stjórnarskrár býður aðeins upp á allt eða ekkert á staðfestingartiginu.

Þessi 79. gr. tekur að vísu ekki beint á því að hvað gera skuli ef Alþingi samþykkir fleiri en eitt frv. til breytinga á stjórnarskrá. Naumhyggjulögfræðingar kynnu að segja að strax eftir samþykkt þeirrar fyrstu beri að rjúfa þing. En það væri einstrengingsleg bókstafstrú.

IV. Þjóðaratkvæðagreiðsla?

Hvergi er vikið að því í frv. eða greinargerðinni að þjóðinni gefist kostur á því að tjá sig beint um þessar breytingar. Sagt er að stjórnarskráin heimili það ekki. Þó væri unnt að fara sömu leið og 1944. Þá var í sjálfu frumvarpinu til stjórnarskipunarlaganna kveðið á um þjóðaratkvæðagreiðslu. Þessi stjórnarskrárgrein, 81. gr., hljóðar svo:

„Stjórnarskipunarlög þessi öðlast gildi, þegar Alþingi gerir um það ályktun, enda hafi meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt þau.“

Alþingi væri í lófa lagið að gefa þjóðinni kost á að velja eða hafna breytingum á stjórnarskránni með ámóta hætti, með því að setja bráðbirgðaákvæði í líkingu við þessa 81. gr. inn í breytingarfrumvarpið sjálft. Fari slík þjóðaratkvæðagreiðsla fram og hljóti hún samþykki meiri hluti allra kosningarbærra manna, getur nýkjörið þing hvort sem er staðfest eða hafnað henni. Það væri þó harla siðlaust að fella stjórnarskrárbreytingu sem bæði fyrra þing og þjóðin hefði lagt blessun sína yfir.

Yrði atkvæðagreiðslan á hinn bóginn ekki látin fara fram eða tillagan felld af þjóðinni yrði hugsanlegt samþykki nýs þings markleysa, þar sem þá væri þingið m.a. að samþykkja bráðbirgðaákvæðið sem myndi um leið ógilda breytinguna alla.

Ég benti á það vorið 2013 að þannig mætti fara að um frv. stjórnlagaráðs eða frv. á grundvelli þess.

Virðingarfyllt,

7. mars 2021

Þorkell Helgason