

Tillaga til þingsályktunar

um breytingar á stjórnarskrá í tilefni aldarafmælis heimastjórnar.

Flm.: Össur Skarphéðinsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Lúðvík Bergvinsson, Guðmundur Árni Stefánsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Björgvin G. Sigurðsson, Ágúst Ólafur Ágústsson, Margrét Frímansdóttir, Bryndís Hlöðversdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Katrín Júlíusdóttir, Jóhann Ársælsson, Kristján L. Möller, Einar Már Sigurðarson, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Anna Kristín Gunnarsdóttir, Helgi Hjörvar, Guðrún Ögmundsdóttir, Mörður Árnason, Jón Gunnarsson.

Alþingi ályktar, í tilefni af 100 ára afmæli heimastjórnar, að kjósa nefnd níu manna með fulltrúum allra þingflokka til að endurskoða stjórnarskrána. Verkefni nefndarinnar verði m.a.:

- a. að gera tillögur um hvernig tryggja má í stjórnarskrá sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum, svo sem lifandi auðlindum í hafi eða öðrum sem kunna að finnast á eða í hafsbotni, auðlindum í fallvötnum, auðlindum í fjarskiptarásum í lofti, þjóðlendum, svo og öðrum náttúruauðlindum sem enginn á og álíta má sameiginlega arfleifð þjóðarinnar,
- b. að gera tillögur um svipaðar breytingar og aðrar Norðurlandaþjóðir hafa gert í stjórnarskrám sínum þannig að hægt sé að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana og samtaka sem vinna að friði og frelsi í viðskiptum milli þjóða,
- c. að gera tillögur um að landið verði allt eitt kjördæmi,
- d. að leiða í stjórnarskrá ákvæði um að tiltekinn hluti landsmanna geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um mál og skoða í því efni möguleika á nýtingu nýrrar tækni til að auka lýðræðisleg áhrif almennings,
- e. að kanna hvort tímabært er í ljósi þjóðfélagsbreytinga að huga að breytingum á ákvæðum stjórnarskrár um samband ríkis og kirkju,
- f. að leita annarra leiða til að auka réttindi og áhrif einstaklinga og kjósenda.

Nefndin ljúki störfum fyrir lok kjörtímabilsins svo að leggja megi tillögur hennar fyrir þjóðina í næstu kosningum.

Greinargerð.

Danskir embættismenn sömdu fyrstu stjórnarskrána sem Íslendingar fengu árið 1874 úr hendi Kristjáns IX. Danakonungs. Verulegar breytingar urðu á henni fyrir rétttri öld, árið 1904, þegar þjóðin fékk heimastjórn. Grundvallarbreytingar voru aftur gerðar á stjórnarskránni þegar Íslendingar tóku sér fullt sjálfstæði árið 1944. Reynslan sýnir að erfitt hefur verið að ná samstöðu um endurbætur á stjórnarskránni á lýðveldistímanum. Allar breytingar á þeim tíma, með einni undantekningu, hafa varðað breytta kjördæmaskipan. Margar stjórnarskrárnefndir hafa þó setið að störfum. Árið 1984 skilaði stjórnarskrárnefnd, sem þá var að störfum, viðamikilli skýrslu með tillögum að ýmsum merkjum breytingum. Hluti af þeim var lagður til grundvallar þegar Alþingi samþykkti árið 1995 í tilefni af hálftrar aldar afmæli lýðveldisins merkar umbætur á stjórnarskránni. Mannréttindakafla hennar var þá umbylt og hann færður til nútímahorfs.

Á næsta ári eru hundrað ár frá því að Íslendingar fengu heimastjórn. Þá eru raunar einnig liðin sextíu ár frá því að Íslendingar stofnuðu lýðveldi á Þingvöllum. Samfylkingin telur við hæfi að Alþingi minnst þessara sögulegu tímamóta með því að sameinast um endurskoðun á stjórnarskránni sem miði að þeim áföngum sem lýst er í tillögunni.

Sameign náttúruauðlinda.

Sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum hefur lengi verið rauður þráður í hugmyndafræði íslenskra jafnaðarmanna. Jafnaðarmenn úr þeim flokkum, sem stóðu síðar að stofnun Samfylkingarinnar, hófu fyrir hartnær 35 árum að flytja frumvörp um sameiginlegt eignarhald þjóðarinnar á djúphita, orku fallvatna og löndum og hlunnindum, sem ekki falla undir einkaeignarrétt. Sú barátta leiddi m.a. til almennrar samstöðu um þjóðlenduhugtakið og var mikilvægur aðdragandi að samþykkt frumvarps um þjóðlendum. Í sama anda hefur Samfylkingin frá stofnun sinni árið 2000 barist fyrir því að ákvæði um sameign þjóðarinnar á auðlindum verði tekið upp í stjórnarskrána.

Vísir að góðri samstöðu um þetta atriði er fyrir hendi. Ríkisstjórnin hefur lýst yfir að hún vilji beita sér fyrir að upp verði tekið ákvæði um að auðlindir hafsins séu sameign þjóðarinnar. Það er gott spor í áttina. Skilningur okkar á auðlindahugtakinu hefur hins vegar breyst og þróast. Þess vegna er nauðsynlegt að ganga lengra en við töldum áður. Sameignarákvæðið þarf að ná til fleiri þátta en aðeins lifandi auðlinda í hafinu. Stjórnarskráin þarf að taka af allan vafa um að náttúruauðlindir, sem enginn á og eru í reynd partur af sameiginlegum arfi þjóðarinnar, séu ótvíræð sameign hennar. Þar er átt við auðlindir fallvatnanna, auðlindir sem kunna að leynast á hafsbotni, fjarskiptarásir í lofti, þjóðlendum, svo að það helsta sé nefnt. Þetta telur Samfylkingin að eigi að vera hluti af endurbótum á stjórnarskránni í tilefni af hundrað ára afmæli heimastjórnarinnar.

Grundvallarniðurstaða sérstakrar auðlindanefndar, sem skilaði niðurstöðum árið 2000, var á þessa lund. Hún lagði til að skilgreind yrði ný tegund af eignarrétti í stjórnarskránni, þjóðareign, þar sem réttindi eigandans, þjóðarinnar, yrðu útskýrð, og einnig þau skilyrði sem þyrfti að uppfylla til að öðlast rétt til að nota eignina. Yrði það að veruleika væri jafnframt bundinn endi á réttaróvissu um rétt þeirra sem í krafti laga um stjórn fiskveiða hafa fengið leyfi til að veiða. Um leið væri stigið mikilvægt skref til að leysa þann grundvallarágreiðing sem ríkir um auðlindanýtingu okkar á meðal. Það er því vel við hæfi að í tilefni af aldarafmæli heimastjórnar sé ráðist í slíkar breytingar á stjórnarskránni.

Framsal á valdi til alþjóðastofnana.

Grannþjóðir okkar hafa fyrir löngu viðurkennt í stjórnarskrám sínum að framselja megi þætti úr löggjafar-, framkvæmdar- og dómsvaldi til alþjóðasamtaka og stofnana. Þær álíta það nauðsynlegt svigrúm til að tryggja stöðu sína í veröld sem snýst æ meir um alþjóðlega samvinnu í stofnunum sem byggjast á lagalega bindandi skuldbindingum eða yfirþjóðlegu valdi. Frændþjóðir okkar á Norðurlöndum gerðu slíkar breytingar í tengslum við aðildarumsóknir að Evrópusambandinu. Í 21. gr. stjórnarskrárinnar er að finna heimild til handa forseta og ríkisstjórn í umboði hans að gera milliríkjasamninga. Kveðið er á um að samþykki Alþingis þurfi þó til að leggja kvaðir á land eða landhelgi. Talið hefur verið að þetta ákvæði heimili afmarkað valdframsal til alþjóðastofnana. Þannig hefur verið talið að innganga okkar í Atlantshafsbandalagið árið 1949 og samþykkt tvíhliða varnarsamnings við Bandaríkin tveimur árum síðar hafi rúmast innan þessa ákvæðis, þrátt fyrir að varnir hvers lands séu grundvallarþáttur í fullveldi þess. Þá er Ísland skuldbundið til að hlíta bindandi ákvörðunum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna.

Mest reyndi á þanþol stjórnarskrárinnar í þessu efni við gerð samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og fylgisamninga við hann. Með þeim samningi féllust Íslendingar á að lúta túlkun sameiginlegs dómstóls EFTA-ríkjanna um efnisatriði EES-samningsins og lúta eftirliti Eftirlitsstofnunar EFTA. Meðal þess sem það eftirlit hefur í för með sér eru heimildir til handa eftirlitsmönnum til að hafa beint eftirlit með íslenskum fyrirtækjum. Þegar Alþingi samþykkti aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu var deilt hart um hvort aðildin fæli í sér framsal á dóms- og löggjafarvaldi í þeim mæli að færi í bága við stjórnarskrána. Nefnd fjögurra lögfræðinga var þá fengin stjórnvöldum til ráðuneytis til að meta hvort aðildin fæli í sér brot á stjórnarskránni. Niðurstaða þeirra var að samningurinn rúmaðist innan þeirra marka sem stjórnarskráin setti. Hins vegar gæti mat á þessu atriði breyst í ljósi þróunar samningsins á síðari stigum. Færa má að því rök að fækkun í hópi EFTA-ríkjanna og sífellt minni áhrif Íslands á mótun reglna á vettvangi EES hafi breytt eðli EES-samningsins frá því sem var í upphafi. Það er því vel hugsanlegt að þessar breytingar hafi leitt til þess, að samningurinn sé kominn handan þeirra marka sem stjórnarskráin þolir. Þá má minna á að engin umræða var um stjórnskipuleg áhrif Schengen-samningsins þegar Ísland gerðist aðili að Schengen-svæðinu. Með Schengen-samningnum afsalar Ísland sér í reynd réttinum til að hafa með höndum landamæravörslu og felur þann grunnþátt fullveldis landsins öðrum aðildarríkjum samstarfsins í þeim tilvikum þegar farþegar á leið hingað til lands koma frá samningsslöndunum. Telja má afar vafasamt að slíkt varanlegt valdaafsal standist ákvæði 21. gr. stjórnarskrárinnar. Þá má spyrja sig hvort samningurinn um Alþjóðaviðskiptastofnunina sé að þróast í þá átt, með ákvörðunum úrskurðaraðila á vegum stofnunarinnar, að vafasamt sé að hann standist ákvæði 21. gr. stjórnarskrár.

EES-samningurinn hefur sömuleiðis haft margvísleg áhrif á dómssvaldið sem ekki voru séð fyrir. Í hæstaréttardómi nr. 236/1999 frá 16. desember 1999 í svokölluðum Erlu Mariudómi gekk Hæstiréttur lengra en áður og dæmdi íslenska ríkið skaðabótaskyld vegna vanrækslu þess við lögfestingu á tilskipun frá Evrópusambandinu. Vísað var í niðurstöðu EFTA-dómstólsins nr. E 9/97 frá 10. desember 1998 þar sem íslensk stjórnvöld voru talin vera bótaskyld þrátt fyrir að EES-samningurinn segði ekkert um slíkan rétt til bóta.

Alþjóðlegt samstarf á sviði viðskipta og samskipta vex stöðugt. Smáríki á borð við Ísland eiga mest undir öflugri þróun í þessa veru því að án vandaðs regluverks á þessum sviðum ættum við fáa kosti í stórum heimi. Af þessum sökum er eðlilegt að Íslendingar setji skýr ákvæði um framsal valds til alþjóðlegra stofnana í stjórnarskrá og þar með hvaða skilyrðum slíkt framsal er háð og hvaða takmarkanir eru á því. Eðlilegt er að gera þá kröfu til viðkomandi alþjóðastofnana að þær tryggi grundvallarmannréttindi og borgararéttindi með sama hætti og stjórnarskrá Íslands gerir. Þess vegna er eðlilegt að meðal verkefna nefndar um endurskoðun stjórnarskrár Íslands sé að gera tillögu um slíkt heimildarákvæði.

Samband ríkis og kirkju.

Kirkjuskipan okkar er bundin í stjórnarskránni. Þar segir í 1. mgr. 62. gr. að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og „skal ríkisvaldið að því leyti styrkja hana og vernda“. Í næstu þremur greinum stjórnarskrárinnar er þó kveðið á um algert trúfrelsi og að allir menn skuli jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda, án tillits til trúar. Ákvæði um trúfrelsi má telja hið mikilvægasta af þeim greinum stjórnarskrárinnar sem fjalla um trú og kirkju. Þrátt fyrir ákvæðið um stuðning og vernd ríkisvaldsins er hvergi skilgreint með hvaða hætti ríkið á að uppfylla skyldurnar sem í því felast. Sterkt tákni um samþættingu ríkis og kirkju birtist í því að þjóðhöfðinginn skipar biskupa kirkjunnar. Þjóðhöfðinginn er þannig hið táknaða höfuð kirkjunnar. Hlutverk hans innan kirkjunnar undirstrikar því

skjólíð sem stjórnarskráin ætlar ríkinu að veita evangelísk lútersku kirkjunni umfram önnur trúfélög. Annað táknrænt dæmi um tengslin milli ríkis og kirkju er að þegar ekki tekst að velja biskupsefni með kosningu innan kirkjunnar þá velur handhafi framkvæmdarvaldsins milli þeirra sem jafnir verða í kosningu, sbr. nýlega skipun vígslubiskups á Hólum.

Hin sterku tengsl ríkis og kirkju hófu að mótast strax árið 1000 með hinum sögulega úrskurði Þorgeirs Ljósveitningagoða. Eftir að hafa legið undir felldi kvað hann upp úr með að „allir menn skyldu kristnir vera og skírn taka“ og allir landsmenn „hafi ein lög og einn sið“. Við siðskiptin varð konungsvaldið beinlínis hluti af stjórn kirkjunnar, þótt prestar og biskupar héldu töluverðu sjálfstæði í málefnum hennar. Í byrjun 18. aldar var enn hert á tengslum ríkis og kirkju, þegar eins konar ríkisfyrirkomulag komst á þar sem kirkjan og ríkið urðu nánast eitt. Kirkjan hafði þá ekkert sjálfstæði, en þurfti að bera jafnt fjármál, skipulag sem andleg málefni undir hið veraldlega vald. Þessi kirkjuskipan hélst fram á seinni hluta 19. aldar. Grunn núverandi tengsla ríkis og kirkju, sem eru mun lausari en á þeim tíma, lögðu svo danskir embættismenn í stjórnarskránni 1874.

Kristin gildi eru hinn siðræni grunnur íslenskrar menningar og samfélags. Þau hafa mótað samfélagið um aldir. Því er eðlilegt að staðfest sé með einhverju móti að íslenska ríkið vilji verja þann grunn. Í ljósi ákvæða stjórnarskrárinnar um trúfrelsi og jafnræði er hins vegar jafneðlilegt að spurningar vakni hvort evangelíska lúterska kirkjan eigi að njóta sérstakrar verndar í stjórnarskránni, og hvort þjóðhöfðinginn eigi með táknrænum hætti að vera höfuð hennar. Í reynd hefur á síðustu árum átt sér stað vaxandi aðskilnaður milli ríkis og kirkju. Tengslin hafa verið að þróast þannig að kirkjan er ekki lengur óaðskiljanlegur hluti ríkisins, heldur á hún í mun hlutlausara sambandi við það en áður. Kirkjan hefur sjálf haft lofsvert frumkvæði að mörgum breytingum. Búið er að semja um fjárhagslegan aðskilnað ríkis og kirkju, þótt vissulega sé enn ósamið um mikilvæg fjárhagsleg atriði sem varða ekki síst jarðir sem tilheyra kirkjunni. Hlutverk kirkjuþings og kirkjuráðs er miklu öflugra og mikilvægara en áður. Kirkjan ræður nú sjálf skipulagi sínu og félagslegum eignum. Þetta aukna sjálfstæði er án efa lykillinn að auknum þrótti í kirkjustarfi sem hefur gætt á síðustu árum. Aðskilnaður ríkis og kirkju er þannig orðinn að ferli, sem er á verulegri hreyfingu. Kirkjan hefur sjálf gert sér mæta vel grein fyrir þessu. Það birtist með skýrum hætti í ræðu hr. Karls Sigurbjörns-sonar biskups í upphafi kirkjuþings árið 2002 þar sem biskupinn orðaði það svo að skilnaður hefði þegar orðið að borði og sæng og kirkjan þyrfti nú að búa sig undir lögskilnað. Orðrétt sagði biskup: „Hér vantar í raun ekki mikið upp á að ríki og kirkja séu aðskilin. Nefna má það skilnað að borði og sæng. Mér sýnist sem kirkjan þurfi meðvitað að búa sig undir að til lögskilnaðar komi. En meginspurningin er: Á hvaða forsendum? Stjórnarskrárákvæðið um þjóðkirkjuna hefur verið áminning um kristnar rætur íslenskar menningar og samfélags. Þjóðin má ekki gleyma þeim rötum jafnvel þótt breyting yrði enn á lögformlegri stöðu þjóðkirkjunnar.“ Undir þessi orð biskups er auðvelt að taka.

Ísland er samfélag í örri þróun. Hnattvæðingin, minnkandi vægi landamæra og vaxandi fólksflutningar um veröldina hafa sett mark sitt á land og þjóð. Innstreymi fólks sem brotið er af erlendu bergi auðgar í æ ríkari mæli menningu og atvinnulíf samfélagsins. Ísland er í dag fjölmenningsamfélag. Hér er að finna margvísleg trúarbrögð þó að evangelíska lúterska kirkjan beri ægishjálms yfir önnur. Þeim Íslendingum fer því fjölgandi sem hafa aðra trú og annan sið en þann sem rekja má til úrskurðar Þorgeirs Ljósveitningagoða fyrir 1000 árum. Þetta skiptir máli varðandi endurskoðun á ákvæðum stjórnarskrárinnar um samband ríkis og kirkju. Fjölmenningslegt eðli samfélagsins kallar á að menn skoði hvort ekki sé tímabært að breyta ákvæðum stjórnarskrár um samband ríkis og kirkju. Sú breyting þarf þó að verða í góðri sátt og virðingu beggja.

Landið eitt kjördæmi.

Dýpri umræða um mannréttindi síðustu áratugi hefur leitt til að í vaxandi mæli líta menn svo á að jafnt atkvæðavægi sé hluti af mannréttindum. Á mannréttindum er ekki veittur afsláttur. Af þeim sjónarhóli er ekki hægt að verja að sumir þegnar ríkisins hafi minna vægi í kosningum en aðrir. Jafnt vægi atkvæða ætti því að vera einn af hornsteinum þroskaðs lýðræðisríkis eins og Íslands. Vægi atkvæða hefur þó löngum verið misjafnt hér á landi. Allt fram á síðasta áratug var ríflega fjórfaldur munur á vægi atkvæða milli þeirra kjördæma sem höfðu mest og minnst vægi. Síðasta kjördæmabreytingin, þegar kjördæmum var fækkað niður í sex og Reykjavík skipt upp í tvö kjördæmi, dró þó verulega úr ójafnvæginu. Enn er þó munurinn tvöfaldur.

Hugmyndin um að gera landið að einu kjördæmi er gömul hér á landi. Jafnaðarmenn börðust fyrir henni strax á dögum Héðins Valdimarssonar, forustumanns þeirra og formanns Dagsbrúnar. Hann flutti frumvarp þessa efnis árið 1927. Greinargerðin ber glæsilegt vitni um framsýni hans og féлага hans. Í henni er lýst þeirri skoðun, að eftir mannréttindakeningum þeim sem þingræðið hvílir á ættu allir fullorðnir menn í landinu að hafa jafnrétti í þessum málum og muni óvíða í síðuðum löndum sveigt svo langt frá því marki sem hér á landi. Að mati Héðins var því reglan „einn maður – eitt atkvæði“ hornsteinn lýðræðisins. Síðan hafa jafnaðarmenn haldið þeirri hugmynd hátt á lofti. Síðast árið 2002 flutti þingflokkur Samfylkingarinnar frumvarp til stjórnskipunarlaganna þar sem lagt var til að landið yrði gert að einu kjördæmi. Í því frumvarpi sagði meðal annars um kosti þessa:

- „1. Fullkominn jöfnuður næst milli kjósenda og misvægi atkvæða er ekki til staðar.
2. Stjórn mála flokkar fá þann þingmannafjölda sem atkvæði þeim greidd segja til um.
3. Þingmenn hafa heildarhagsmunum að leiðarljósi í störfum sínum en ekki þröng kjördæmasjónarmið.
4. Kosningakerfið er einfalt og auðskilið.“

Hátt í áttatíu ár eru liðin frá því að Héðinn flutti fyrst tillögu sína um að gera landið að einu kjördæmi. Hið gamla kjörorð hans „einn maður – eitt atkvæði“ á enn þá fullt erindi við landsmenn. Á þeim tímamótum sem eru fram undan í þjóðarsögunni væri slík breyting verðug afmælisgjöf Íslendinga til sjálfra sín.

Þjóðaratkvæði.

Breytingarnar, sem hafa orðið á Vesturlöndum á síðustu áratugum, jafnt félagslegar, efnahagslegar sem tæknilegar, kalla á þróun í átt til beinna lýðræðis. Þorri almennings hefur nú aðstæður og upplýsingu til að taka sjálfur stærri ákvarðanir um hagi sína og líf en áður. Almenn og góð menntun, mikil tölvueign, meiri frítími en nokkurn tíma áður kallar á að almenningur hafi miklu meira um hagi sína að segja en áður. Sá tími á því að vera liðinn að fulltrúar almennings taki allar ákvarðanir. Samfylkingin hefur með skýlausum hætti lýst þeirri skoðun, að það sé tímabært að færa valdið í ríkari mæli til fólksins, ekki aðeins í landsmálum, heldur einnig á sveitarstjórnarstiginu. Hún hefur því barist fyrir beinum kosningum til að taka mikilvægar ákvarðanir í byggðum og héruðum.

Ný og áður óþekkt samskiptatækni hefur komið fram á síðustu árum og fleygir fram af meiri hraða en nokkru sinni fyrr. Hún hefur skapað möguleika á að taka upp hið beina lýðræði Aþenu þar sem borgararnir geta haft áhrif á stjórn samfélagsins með beinum og milliliðalausum hætti. Milliliðalaust lýðræði leiðir til heilbrigðari og opnari stjórnarháttanna þar sem tryggt er að almannahagsmunir ráði för en ekki sérhagsmunir einstakra valdablokka sem geta keypt sér áhrif í krafti fjármagns. Beint lýðræði er góð leið til þess að búa svo um hnúta

að ýrtruðu hagsmunir hins almenna borgara ráði ákvörðun um stærstu hagsmunamál þjóðarinnar.

Vísir að beinu lýðræði verður því aðeins tryggður að almenningur hafi ótvíræðan, sjálfstæðan rétt til að krefjast þjóðaratkvæðis. Það verður tæpast nema stjórnarskráin mæli fyrir um að tiltekinn fjöldi kosningarbærra borgara geti krafist þjóðaratkvæðis um ákveðin mál. Því er mikilvægt að nefnd til endurskoðunar á stjórnarskrá Íslands verði falið að útfæra tillögu um hvernig slíkum kosningum skuli háttað, þar á meðal hve marga kosningarbæra menn þarf til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu. Þann rétt þarf síðan að binda í stjórnarskrá landsins.

Stjórnarskrá, væntingar og vilji.

Stjórnarskráin er sá rammi, sem skipan samfélagsins hvílir á. Hún verður að endurspegla þarfir, væntingar og vilja fólksins í landinu. Stjórnarskráin þarf því að þróast í takt við þróun samfélagsins. Verulegar breytingar hafi orðið á atvinnulífi, tækni og lífsgildum Íslendinga frá því að stjórnarskrá lýðveldisins var samþykkt 1944. Eigi að síður hafa breytingar á stjórnarskránni verið óverulegar, ef frá er talinn mannréttindakafli hennar. Á hundrað ára afmæli heimastjórnarinnar er því tímabært að ráðast í endurskoðun sem færir stjórnarskrána til samræmis við breytingar á samfélaginu. Það er ástæðan fyrir þessari tillögu Samfylkingarinnar.