

*Bókun í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna, flm. Katrín Jakobsdóttir*

Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands er samfélagssáttmáli, æðstu lög landsins og grundvöllur íslenskrar stjórnskipunar. Í henni eru mannréttindi varin og skyldur jafnt ríkisvalds sem borgara skilgreindar. Það er því mikilvægt að stjórnarskráin tilheyri landsmönnum öllum, endurspeglir sameiginleg gildi þeirra og njóti almenns trausts.

Til hefur staðið allt frá Lýðveldisstofnun að Íslendingar settu sér sína eigin stjórnarskrá, í stað þeirrar núgildandi sem er að mestu byggð á dönsku stjórnarskránni og átti að vera til bráðabirgða.

Fjölmargar nefndir þingmanna og formanna stjórnsmálaflókka hafa fjallað um endurskoðun einstakra kafla og greina stjórnarskrárinnar, en heildarendurskoðun hefur ekki tekist. Langlengst í því efni komst vinna Stjórnlagaráðs 2011-2012. Ráðið skilaði Alþingi heildstæðu frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna. Stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins vann tillöguna áfram og lagði fram sem fullbúið nefndarfrumvarp vorið 2013. Þrátt fyrir að 2/3 hlutar kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslu vildu leggja þetta frumvarp til grundvallar nýrri stjórnarskrá, tókst ekki að afgreiða málið á Alþingi.

Samkvæmt upphaflegu frumvarpi<sup>1</sup> um Stjórnlagabing, sem síðar varð Stjórnlagaráð, átti þingið að starfa í þremur atrennum með hléum á milli. Við áframhaldandi vinnu að stjórnarskrármálinu hefði farið best á því að halda þeirri meginhugmynd til haga. Málið héldi þá áfram í öðrum áfanga í framhaldi af vinnu Stjórnlagaráðs og stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar, meðal annars að teknu tilliti til álits Feneyjanefndarinnar og innlendra sérfræðinga eftir atvikum. Slík framhaldsvinna hefði getað átt sér stað á vettvangi nýs kjörins Stjórnlagabings, með borgarafundum, slembivöldum ráðum, lýðvirkjun með hjálp internetsins, rökræðukönnunum, sjálfstæðu sérfræðingaráði og/eða öðrum opnum, nútímalegum og lýðræðislegum aðferðum.

Ný stjórnarskrá sem unnin er með þeim aðferðum sem hér er um rætt myndi njóta tvenns umfram þá leið sem flm., hæstv. forsætisráðherra Katrín Jakobsdóttir hefur valið að fara á yfirstandandi kjörtímabili.

Í fyrsta lagi er *ferðalagið að hluta til markmiðið*. Stjórnarskrá sem verður til með opnum, lýðræðislegum hætti - hætti sem er sem minnst háður hefðbundnum flokkastjórnsmálum og valdahagsmunum - og í ranni landsmanna sjálfra, með möguleikum á beinni þátttöku þeirra, er mun líklegri til að njóta trausts og virðingar og verða raunverulegur samfélagssáttmáli, heldur en sú sem verður til á lokuðum fundum formanna stjórnsmálaflókka og í vinnu embættismanna í ráðuneytum. - Er hlálegt að sú tilraun til almenningssamráðs með rökræðukönnun sem þó var

---

<sup>1</sup> Sjá 164. mál á 137. löggjafarþingi, <https://www.althingi.is/altext/137/s/0302.html>

gerð á kjörtímabilinu skilaði sér ekki með sýnilegri hætti inn í frumvarp hæstv. forsætisráðherra, eins og forvígismaður könnunarinnar vakti athygli á.<sup>2</sup>

Í öðru lagi er slík “stjórnarskrá fólksins” líklegri en ella til að vera *heildstæð og leidd af tilteknum grunngildum*, sem móta og samræma heildarmyndina. Svo dæmi sé tekið voru leiðarstef Stjórnlagaráðs *valddreifing, gegnsæi og ábyrgð*. Þessi stef hafa áhrif á alla kafla frumvarps ráðsins, allt frá fyrstu grein um stjórnskipan lýðveldisins, til ákvæða um völd forseta, til valddreifingar til sveitarfélaga og landshlutasamtaka, til ákvæða um þjóðarfrumkvæði og svo áfram. Stjórnarskrá sem í grunninn lýsir dönsku konungsveldi er og að uppistöðu frá 1874 og 1920, en síðan marg-stagbætt með allra nauðsynlegustu endurbótum hvers tíma, verður seint heildstæð eða samræmd.

Það er því eindregin skoðun aðstandenda þessarar bókunar að leiða eigi stjórnarskrármálið til lykta með öðrum lýðræðislegum áfanga í framhaldi af þeim fyrri í ranni Stjórnlagaráðs, þar sem almenningur og sérfræðingar eiga þess kost að taka þátt í að fullmóta og fullbúa nýja, heildstæða stjórnarskrá Íslendinga á þeim grunni sem fyrir liggur.

- o -

Að því sögðu verður ekki hjá því litið að nú líður að lokum kjörtímabils og þá - og aðeins þá - gefst færi á að koma að aðkallandi breytingum á núgildandi stjórnarskrá samkvæmt breytingarákvæðum hennar.

Í vinnu formannanefndar hafa komið fram tillögur að nokkrum tæknilegum endurbótum á núgildandi stjórnarskrá sem eru þrátt fyrir allt betri en engar, og er að finna í frumvarpi hæstv. forsætisráðherra. Aðstandendur þessarar bókunar útiloka ekki að í meðförum nefndar verði unnt að sættast á þær breytingar af því tagi sem nauðsynlegastar og augljósastar eru, og eru ekki ósamrýmanlegar tillögum Stjórnlagaráðs.

Þá er í frumvarpi hæstv. forsætisráðherra tillaga að grein um náttúru og umhverfi sem mótast hefur í umræðu á vettvangi formannanefndar og er orðin efnislega mjög áþekkt tillögu Stjórnlagaráðs. Hún felur í sér skírskotun til sjálfbærrar þróunar, ákvæði um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það, og aðrar mikilvægar umbætur sem aðstandendur bókunar þessarar hafa lagt áherslu á og þola ekki frekari bið á tímum loftslagsváringarinnar. Við erum því reiðubúin að styðja slíka grein um náttúru og umhverfi í stjórnarskrá.

Í frumvarpi hæstv. forsætisráðherra er tillaga að grein um auðlindir í náttúru Íslands. Sú tillaga gengur að mati aðstandenda þessarar bókunar allt of skammt og myndi festa í sessi og helga í stjórnarskrá óviðsættanlega úthlutun nýtingarheimilda. Hún heimilar veitingu ótímabundinna

---

<sup>2</sup> T.d. “Ekki er að sjá að fyrirbyggjandi frumvarp nýti nema að litlu leyti það samráð sem stjórnvöld hafa þó staðið fyrir um stjórnarskrárbreytingarnar.” Jón Ólafsson, umsögn dags. 17/07/2020 um mál 124/2020 í Samráðsgátt stjórnvalda.

heimilda og tryggir ekki að eigandi auðlindanna, landsmenn allir, njóti eðlilegs arðs af eign sinni með réttmætri gjaldtöku. Er ljóst að slíka grein er ekki hægt að styðja. Mjög er miður að ekki sé unnt að semja a.m.k. við flokk hæstv. forsætisráðherra um að tryggja í stjórnarskrá raunverulega þjóðareign náttúruauðlinda og arð landsmanna af þeim.

Loks vantar í frumvarpið mikilvæga breytingu, þ.e. nýtt breytingarákvæði sem myndi gera þjóðinni kleift að breyta stjórnarskránni milli Alþingiskosninga.

Aðstandendur þessarar bókunar hafa fleiri fyrirvara við aðferðafræði og ýmis efnistöð frumvarps hæstv. forsætisráðherra, sem þeir munu gera betur skil í umræðum um málið á Alþingi og í nefndaráli á síðari stigum.

- o -

Aðstandendur þessarar bókunar ítreka vilja sinn til víðtæks samráðs um að skilgreina og hrinda í framkvæmd vönduðum og lýðræðislegum lokaáfangam stjórnarskrárferlisins sem hófst 2009. Markmiðið er að fullbúa nýja, heildstæða stjórnarskrá lýðveldisins, sem síðan yrði borin undir þjóðaratkvæði. Væntingar aðstandenda bókunarinnar standa til þess að unnt verði að vinna að málinu af meiri krafti og eindrægni á nýju kjörtímabili en því sem nú lýkur senn.

Logi Einarsson, Samfylkingin

Helgi H. Gunnarsson, Píratar