

Erindi til stjórnarskrárnefndar

Hér með leyfi ég mér að koma á framfæri við stjórnarskrárnefnd Alþingis fáeinum athugasemdum við drög nefndarinnar að þrem frumvörpum til stjórnarskipunarlaganna sem voru birt ásamt greinargerðum 19. febrúar 2016. Fyrst þykir mér þó hæfa að fara nokkrum orðum um nefndina og starf hennar.

Um nefndina og starf hennar

Stjórnarskrárnefndin sem var skipuð af forsætisráðherra 6. nóvember 2013 var bersýnilega sett til höfuðs fólkinu í landinu. Nefndin var skipuð gagnert til að leita leiða til að vanvirða úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar sem Alþingi hélt um frumvarp Stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaganna 20. október 2012.

Ásetningur ríkisstjórnarinnar lýsir sér m.a. í því að fyrst var nefndinni skipaður formaður, Sigurður Líndal prófessor, sem hafði ítrekað lýst sig andvígán breytingum á stjórnarskránni bæði fyrir og [eftir þjóðaratkvæðagreiðsluna](#) 2012. Þegar hann hætti störfum 2014 „[vegna aldurs og anna við önnur störf](#)” var nefndinni skipaður nýr formaður, Páll Þórhallsson lögfræðingur í forsætisráðuneyti. Hann hafði áður orðið uppvís að því ásamt fáeinum öðrum lögfræðingum að brjóta gegn skýrum fyrirmælum stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar (SEN) Alþingis 2012-2013 með því að leggja til gagngerar efnisbreytingar á verki Stjórnlagaráðs þótt SEN hefði mælt skýrt fyrir um að lögfræðingateyminu væri aðeins ætlað að leggja til orðalagsbreytingar en engar efnisbreytingar. Það var skoðun SEN þá að Alþingi gæti ekki leyft sér að vanvirða vilja kjósenda eins og hann birtist í úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslunnar 2012. Undir það sjónarmið hljóta allir lýðræðissinnar að taka líkt og t.d. [Lawrence Lessig lagaprófessor í Harvard-háskóla](#) gerði nýlega.

Rétt er að rifja upp brot núv. formanns stjórnarskrárnefndar gegn fyrirmælum SEN 2012-2013. Formaðurinn ásamt fáeinum öðrum lögfræðingum skilaði SEN [gerbreyttri greinargerð með 34. grein frumvarps Stjórnlagaráðs um náttúruauðlindir](#). Í hinni gerbreyttu greinargerð sagði ítrekað með ýmsu orðalagi: „Með ákvæðinu er ekki hróflað við þeim eignarréttindum sem þegar kunna að vera fyrir hendi að auðlindum og þeim heimildum eigenda sem slíkum eignarrétti fylgja.“ Einnig þetta: „Með ákvæðinu er ekki hróflað við þeim nýtingarleyfum eða óbeinu eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi.“

[Type here]

Og þetta: „ ... í samræmi við það sem stjórnlagaráð ætlaðist til [leturbreyting mín, ÞG], að ekki verði hróflað við þeim eignarréttindum sem þegar eru fyrir hendi og njóta stjórnarskrárverndar.“ Ekkert af þessu kemur þó fram í skýringum Stjórnlagaráðs við auðlindaákvæðið. Lögfræðingarnir virtust þar að auki gefa í skyn að t.d. útvegsmenn kunni að hafa unnið sér inn eignarrétt til kvótans þótt það standi skýrum stöfum í fiskveiðistjórnarlögunum og í frumvarpinu að það hafa þeir einmitt ekki gert. Þess var gætt í skýringum Stjórnlagaráðs að gefa ekkert slíkt í skyn.

Héldu lögfræðingarnir að auðlindaákvæðið hefði verið [samþykkt samhljóða í Stjórnlagaráði með 22 atkvæðum](#) og með dúndrandi lófataki í ofanálag til að fagna óbreyttri fiskveiðistjórn? – (tveir sátu hjá, einn fulltrúi var fjarverandi; sjá *Stjórnlagaráðstíðindi 2*, bls. 679). Héldu lögfræðingarnir að 83% kjósenda hefðu samþykkt auðlindaákvæði Stjórnlagaráðs til að innsigla óbreytta fiskveiðistjórn? Fv. fulltrúar í Stjórnlagaráði bentu SEN á ósvinnu lögfræðinganna og það gerðu einnig aðrir, t.d. [Jón Þór Ólafsson stjórn málafræðingur](#), síðar alþingismaður, og [dr. Níels Einarsson forstöðumaður](#) Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar í Háskólanum á Akureyri.

Þessi upprifjun er nauðsynleg til að bregða birtu á bakgrunn þess starfs sem stjórnarskrárnefnd Alþingis hefur unnið á 48 fundum. Öll frumvarpsdrög nefndarinnar ásamt greinargerðum miða að því að veikja samsvarandi ákvæði í frumvarpi Stjórnlagaráðs og mylja undir ríkjandi sérhagsmuni gegn almannahag og lýðræði. Nefndin virðist hafa leitað eftir lægsta samnefnara til að koma til móts við þá sem urðu undir í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Niðurstaðan er frumvarpsdrög sem eru í litlu samræmi við úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Enda hafa fulltrúar a.m.k. tveggja flokka í nefndinni, Samfylkingar og Pírata, lýst óánægju með frumvarpsdrögin á opnum fundum.

Drögin marka að vísu framför frá gildandi stjórnarskrá frá 1944, að segja má, en miklu minni framför en þá sem kjósendur samþykktu sér til handa í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Aðrir segja: Samþykkt á nokkru frá þessari nefnd er viðurkenning á réttmæti valdaráns.

Á opnum fundi í Norræna húsinu 7. marz 2016 lýsti einn fulltrúi í stjórnarskrárnefnd Alþingis mikilvægu ákvæði frumvarpanna sem „handvömm“. Á sama fundi viðurkenndi formaður nefndarinnar að hann vissi

[Type here]

ekki hvort sérstök ákvæði til verndar landeigendum væri að finna í stjórnarskrám annarra landa. Fv. stjórnlagaráðsfulltrúar meðal áheyrenda vissu svarið enda kannaði Stjórnlagaráð málið á sínum tíma. Í þessu ljósi fór ekki vel á því að formaður stjórnarskrárnefndar skyldi í framsöguræðu sinni á fundinum gera lítið úr vinnu Stjórnlagaráðs með því m.a. að vísa til þess að það hefði ekki haft nægan tíma til verksins, fjóra mánuði. Formaðurinn veit kannski ekki enn að stjórnarskrá Bandaríkjanna var samin á fjórum mánuðum sumarið 1787. Nefndin sem hann stýrir hefur skilað þrem útþynntum ákvæðum eftir 48 fundi. Stjórnlagaráð skilaði heilli stjórnarskrá með 114 ákvæðum á mun skemmri tíma, samþykkti hana einum rómi og tefldi henni fram til yfirburðasigurs í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Og sú stjórnarskrá var frá upphafi til enda unnin í nánunni og opnu samráði við fólkið í landinu.

Það gefur augaleið að frumvörpin þrjú – verði þau samþykkt á Alþingi – verða að réttu lagi því aðeins borin undir þjóðaratkvæði að kjósendum bjóðist að velja á milli frumvarpsins sem þeir hafa þegar samþykkt og frumvarpanna þriggja sem nú eru í smíðum í stjórnarskrárnefnd. Bjóði Alþingi kjósendum einungis eigin frumvörp frekar en val milli þessara tveggja kosta jafngildir það stríðsyfirlýsingu núv. meiri hluta Alþingis á hendur lýðræðinu í landinu.

Um frumvarpsdrögin

Ég læt mér duga að gera örfáar efnislegar athugasemdir við [frumvörpin þrjú](#).

1. Náttúruauðlindir

[Frumvarpsdrögin um náttúruauðlindir](#) markast af undanslætti. Tónninn er sleginn strax í byrjun: „Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni.“ Textinn minnir á strákinn sem var stöðvaður fyrir of hraðan akstur og sagði við lögregluna: Bíllinn tilheyrir mér, en pabbi á hann. Falklandseyjar tilheyra Bretlandi, en Bretar eiga þær ekki. Greinargerðin með frumvarpsdrögunum viðurkennir undansláttinn, þar stendur (bls. 17): „Með þessu orðalagi er ekki vísað til hefðbundins eignarréttar“. Þarna er gefið í skyn að þjóðareign eigi heima skör lægra en aðrar eignir. Nefndin herðir á undanslættinum með því að láta orðin „sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar“ í upphafi auðlindaákvæðis Stjórnlagaráðs víkja fyrir berskjaldaðri „þjóðareign“ inni í miðjum texta. Í staðinn fyrir „fullt gjald“ fyrir nýtingu náttúruauðlinda í þjóðareignu er nú kominn tvöfaldur afsláttur: „Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald“.

[Type here]

Í athugasemdum við drögin er hvergi fjallað um hvort „eðlilegt“ geti talizt að útvegsmenn hirði 90% af fiskveiðirentunni svo sem verið hefur hingað til eins og [Indriði Þorláksson](#) fv. ríkisskattstjóri hefur lýst. Á fundi í Norræna húsinu 7. marz sl. lýsti einn fulltrúinn í stjórnarskrárnefnd þeirri hugmynd að „eðlilegt“ gjald fari betur en „fullt“ gjald þar eð þá sé hægt að styrkja samfélagslega mikilvæg verkefni o.fl. með afslætti frá fullu gjaldi. Þessi hugmynd felur í sér að skaðleg og úrelt hagstjórnaraðferð – faldir óbeinir styrkir í stað gegnsærra beinna styrkja á fjárlögum – sé bundin í stjórnarskrá. Í stað orðanna „sem ekki eru í einkaeigu“ eru nú komin orðin „sem ekki eru háð einkaeignarrétti“. Þarna er skýrt orðaval Stjórnlagaráðs – allir vita hvað orðin „í einkaeigu“ merkja – látið víkja fyrir [loðnu og teygjanlegu orðalagi](#) sem býður upp á lagapref. Allir vita að útvegsmenn eiga ekki fiskinn í sjónum, en þeir gætu reynt að gera tilkall til að hafa áunnið sér eignarrétt yfir honum.

Greinargerðin með frumvarpsdrögum hefur að sönnu ekkert lagagildi, en hún er til þess fallin að grafa undan þeirri réttarbót sem kjósendur samþykktu sér til handa þegar 83% þeirra lýstu stuðningi við þjóðareignarákvæðið í frumvarpi Stjórnlagaráðs. Greinargerðin segir berum orðum að frumvarpstexti nefndarinnar „leiðir hins vegar ekki sjálfkrafa til breytinga á gildandi nýtingarheimildum“ og „ákvæðið mun ekki sjálfkrafa raska þeim óbeinu eignarréttindum sem kunna að felast í afnota- eða hagnýtingarrétti sem þegar kann að hafa verið stofnað til gagnvart landsréttindum og auðlindum sem samkvæmt frumvarpinu munu teljast í þjóðareign“. Greinargerðin gefur þannig í skyn að útvegsmenn hafi í raun aflað sér einhvers konar eignarréttar yfir fiskveiðiauðlindinni. Í greinargerðinni segir einnig: „Ef gjald er ekki ákvarðað á markaði má gera ráð fyrir að gjaldtaka taki mið af arðsemi nýtingar ...“ Skilaboð stjórnarskrárnefndar til útvegsmanna eru skýr: Haldið bara áfram að skuldsetja ykkur upp í rjáfur og þá fáid þið stjórnarskrárvarinn afslátt eins og ekkert hafi í skorizt.

Greinargerðin með frumvarpsdrögum stjórnarskrárnefndar fer mörgum orðum um ýmsa lagatexta sem litlu skipta en hún nefnir hvergi [tímamótadóm Hæstaréttar](#) frá 1998 þar sem fiskveiðistjórnarkerfið var lýst brotlegt gegn gildandi stjórnarskrá. Greinargerðin nefnir ekki heldur [bindandi álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna](#) frá 2007 sem staðfesti dóm Hæstaréttar frá 1998.

[Type here]

Í greinargerðinni er einnig að finna afhjúpandi málsgrein: „Vart finnast nokkur dæmi um hagkerfi sem er eins háð auðlindanýtingu og hið íslenska.“ Þessi staðhæfing er ekki aðeins röng (sjávarútvegur stendur nú að bak við 10% af landsframleiðslu Íslendinga og [25% af útflutningstekjum](#)) heldur er þetta gömul áróðurslumma Landssambands íslenskra útvegsmanna. Að þessi gamla lumma skuli rata inn í greinargerð stjórnarskrárnefndar er vandræðalegt í ljósi þess að vitað er að fyrstu kvótalögin voru samin á skrifstofum LÍÚ (sjá Halldór Jónsson: „Ákvarðanataka í sjávarútvegi og stjórnun fiskveiða“. *Samfélagstíðindi*, 10. árg., 1990, bls. 99-141). Nærri helmingur allra landa heimsins á meira undir auðlindanýtingu en Ísland sé miðað við [tölur Alþjóðabankans um auðlindarentu](#) sem hlutfall af landsframleiðslu og sambærilegar [tölur Indriða H. Þorlákssonar](#) fv. ríkisskattstjóra um Ísland.

Brýnt er að greinargerðin sem fylgir frumvarpsdrögum um auðlindaákvæðið verði lagfærð og leiðrétt og að hún endurspegli til fulls greinargerð Stjórnlagaráðs með auðlindaákvæði ráðsins. Þar er t.d. sett fram skýr skilgreining þjóðareignarhugtaksins sem greinargerð stjórnarskrárnefndarinnar reynir að drepa á dreif enda viðurkenndi fv. formaður nefndarinnar ekki tilvist hugtaksins sem hvert mannsbarn á þó að geta skilið.

2. Umhverfis- og náttúruvernd

Hér leyfi ég mér að láta duga að benda á að málsgreinin „Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum“ hefur verið felld burt úr frumvarpstexta Stjórnlagaráðs að því er virðist til að koma til móts við þá sem vilja fá frið til að halda áfram að spilla náttúrunni. Málsgreinin „Öllum ber að virða hana og vernda“ hefur einnig verið felld burt að því er virðist í sama skyni. Loks hafa orðin „náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður, jarðvegur, ferskt vatn“ einnig verið felld burt án raka. Að baki orðalagi þessara þriggja málsgreina lá vandlegur rökstuðningur reistur á reynslu annarra landa svo sem lýst er í greinargerð Stjórnlagaráðs með frumvarpi sínu. Tillögur stjórnarskrárnefndar miða allar að því að færa frumvarpstextann fjær umhverfisverndarmarkmiðum Stjórnlagaráðs.

3. Þjóðaratkvæðagreiðsla að kröfu kjósenda

Ákvæði frumvarpsdraga stjórnarskrárnefndar er í fjórum orðum sagt fyrir neðan allar hellur. Í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012 lýstu 73% kjósenda sig

[Type here]

fylgjandi beinu lýðræði með aukinni tíðni þjóðaratkvæðagreiðslna. Stjórnarskrárnefndin þrengir til muna ákvæðið um þjóðaratkvæðagreiðslu að kröfu kjósenda með því að (a) hækka lágmarkafjölda undirskrifta um helming, úr 10% í 15%, þvert á vandlegan rökstuðning Stjórnlagaráðs fyrir 10% markinu; (b) stytta frestinn til að safna undirskriftum úr þrem mánuðum í fjórar vikur („handvömm“ segir einn fulltrúinn í stjórnarskrárnefnd); (c) með því að kynna til sögunnar þátttökuþröskuld sem er svo hár að ákvæðið er líklegt til að verða dauður bókstafur; og (d) með því að fella burt ákvæðið um þingmál að frumkvæði kjósenda. Þetta ákvæði stjórnarskrárnefndar er bein árás á fólkið í landinu og lýðræðið.

Niðurstaða

Frumvarpsdrög stjórnarskrárnefndar Alþingis vitna um einbeittan brotavilja núv. meiri hluta Alþingis gegn fólkinu í landinu. Drögunum er bersýnilega ætlað að þýðast ríkjandi hagsmuni, þau öfl sem áttu mestan þátt í að koma Íslandi á kaldan klaka í hruninu 2008 og skaða ásjónu landsins í augum umheimsins. Vert er í þessu samhengi að minna á að Alþingi nýtur lítils trausts meðal kjósenda. Alþingi skrapar botninn ásamt bankakerfinu og Fjármálaeftirlitinu í könnunum [Capacents](#) (18% treysta Alþingi) og [MMR](#) (14% treysta Alþingi).

Frumvarp Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá svaraði að loknum þjóðfundi og í samræmi við verkferli sem Alþingi ákvað ákalli þjóðarinnar um nýja stjórnarskrá, nýja siði, nýtt upphaf. Frumvarpsdrög stjórnarskrárnefndar Alþingis miða að því að bregðast þessu ákalli, ekki aðeins með því að úrbeina þrjú ákvæði í frumvarpi Stjórnlagaráðs heldur einnig með því leiða hjá sér allt hitt, þ.m.t. ákvæðið um jafnt vægi atkvæða, eitt brýnasta ákvæði frumvarpsins, og einnig t.d. ákvæðið um framsal ríkisvalds. Án nýs kosningaákvæðis verða næstu alþingiskosningar haldnar skv. kosningalögum sem 67% kjósenda höfðu í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Án nýs framsalsákvæðis munu alþingismenn halda áfram að sæta ásökunum um að brjóta vísvitandi gegn gildandi stjórnarskrá þar eð í hana vantar skýrt ákvæði um framsal ríkisvalds.

Og enn um sinn mun haldast í gildi hin bráðsmellna 30. grein gildandi stjórnarskrár frá 1944: „Forsetinn veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.“