

## Minnisblað um verklag við endurskoðun stjórnarskrár

2. desember 2019

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að ríkisstjórnin vilji halda áfram heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar í þverpólitísku samstarfi með aðkomu þjóðarinnar og nýta meðal annars til þess aðferðir almenningsráðs.

Forsætisráðherra hefur lagt til að núgildandi stjórnarskrá verði endurskoðuð í heild á þessu og næsta kjörtímabili og vinnan verði áfangaskipt. Höfð verði hliðsjón af þeirri miklu vinnu sem lögð hefur verið í endurskoðun á undanförunum árum, sbr. t.d. þjóðfund, stjórnlaganefnd og stjórnlagaráð auk starfa stjórnarskrárnefnda 2005-2007 og 2013-2016, þeirri miklu samfélagslegu umræðu sem átt hefur sér stað, umræðu og nefndavinnu á Alþingi auk afstöðu kjósenda að því marki sem hún hefur þegar komið fram.

Forsætisráðherra hefur lagt til eftirfarandi skiptingu málefna á næstu tvö kjörtímabil, sbr. minnisblað, dags. 22. janúar 2018:

1. Á tímabilinu 2018-2021 verða tekin fyrir eftirfarandi viðfangsefni: Þjóðareign á náttúruauðlindum, umhverfis- og náttúruvernd, þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði hluta kjósenda eða minnihluta þings, framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, II. kafli stjórnarskrárinnar um forseta lýðveldisins og meðferð framkvæmdarvalds og loks ákvæði um hvernig stjórnarskránni verði breytt.

2. Á tímabilinu 2021-2025 verða tekin fyrir: Kaflar stjórnarskrár um Alþingi, m.a. um fjárstjórnarvald þess, Alþingiskosningar og dómstóla, þ.e. III. IV. og V. kafli, ákvæði um þjóðkirkjuna, mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, og inngangsákvæði, þ.e. I. VI. og VII. kafli og önnur efni sem ekki hafa þegar verið nefnd.

Vinnan hingað til:

Formenn þeirra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi hafa fundað 18 sinnum vegna stjórnarskrárendurskoðunar og hefur verið snert á öllum þeim málefnum sem sérstaklega eru tilgreind í lið 1. Á fundi formanna þann 21. september 2018 tilgreindi forsætisráðherra að verklagið yrði þannig að þegar tillögur væru orðnar nægilega mótaðar á vettvangi formanna yrðu þær birtar til samráðs. Síðar mætti sameina þær í eitt frumvarp. Forsætisráðherra tók jafnframt fram að leitast yrði við að ná sem breiðastri samstöðu um tillögur áður en gengið yrði frá þeim til framlagningar á Alþingi. Ef samstaða næst ekki girðir það ekki fyrir að þær verði lagðar fram af breiðum meirihluta. Fallið hefur verið frá þeirri hugmynd sem var í minnisblaði forsætisráðherra frá því í janúar 2018 að hafa sérstaka nefnd sérfræðinga starfandi heldur verða þeir kallaðir til starfa eftir þörfum. Ljóst er að viðfangsefnin hafa fengið mjög mismikla umfjöllun í samfélaginu á undanförunum árum og því ólíkt eftir viðfangsefnum hvaða gögn unnið er með. Sum kalla á mikla vinnu, m.a. ráðgjöf sérfræðinga, en önnur eru lengra á veg komin. Hér á eftir eru viðfangsefnin flokkuð eftir því hvar þau eru stödd:

a) Í fyrsta lagi er um að ræða málefni sem stjórnarskrárnefnd 2013-2016 afgreiddi frá sér í frumvarpsformi og lagt var fram á 145. löggjafarþingi, en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið saman stóð af eftirfarandi ákvæðum:

- i) Þjóðareign á náttúruauðlindum
- ii) Umhverfis- og náttúruvernd
- iii) Þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði hluta kjósenda

Varðandi fyrstu tvö málefni hafa frumvörp verið birt á samráðsgátt og verða lögð fram til umræðu á 19. fundi formanna með breytingum eftir samráðsferlið. Þegar þeirri umræðu er lokið eru frumvörpin tilbúin til framlagningar á Alþingi.

Varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur er áfram unnið með textann frá síðustu stjórnarskrárnefnd en umræðu formanna er ekki lokið t.d. hvað varðar hvort bæta eigi við tillögu um frumkvæði kjósenda að lagasetningu og hvort minnihluti þings eigi að hafa möguleika á að skjóta málum til þjóðarinnar. Málefnið var jafnframt tekið fyrir í rökræðukönnun sem fram fór í nóvember 2019. Þegar vinnu við frumvarp og greinargerð um þjóðaratkvæðagreiðslur er lokið koma frumvarpsdrögin að nýju inn á fund formanna. Þaðan fara þau í samráðsgátt og almenningi boðið að senda inn umsagnir sem hægt er að vinna úr til að bæta tillögurnar enn frekar áður en lagt verður fram frumvarp á Alþingi. Ekki er talin þörf á frekari aðkomu sérfræðinga að mótun þessara ákvæða enda liggur fyrir mikil vinna af þeirra hálfu.

b) Í öðru lagi er um að ræða ákvæði um framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, sem var langt komið í mótun í stjórnarskrárnefnd 2013-2016 en náði ekki inn í frumvarpið á þeim tíma. Varðandi þetta ákvæði var óskað eftir aðkomu sérfræðinga að því að skýra hvað nákvæmlega ákvæðið þýðir miðað við gildandi réttarástand. Tvær tillögur að ákvæði liggja fyrir og voru ræddar á fundi formanna flokkanna á Þingvöllum, 4. október 2019. Báðar tillögurnar leitast við að taka mið af þróun EES-samningsins og endurspegla þau viðmið sem þróast hafa í álitgerðum sérfræðinga um framsal ríkisvalds. Samþykkt þeirra myndi því ekki breyta miklu um réttarstöðuna en þó yrði gert ráð fyrir að auknum kröfum að því leytir að í sumum tilvikum þyrfti aukinn meirihluta á Alþingi. Önnur tillagan gerir berum orðum ráð fyrir því að framselja megi í undantekningartilvikum vald til stofnana sem Ísland á ekki aðild að, sbr. til dæmis persónuverndarreglugerð ESB. Í yfirferð sérfræðings um málið kom fram að þrátt fyrir að framsal ríkisvalds innan vébanda EES hafi verið mjög umtalað á Íslandi hafi nánast aldrei reynt á þær valdheimildir sem þegar hafa verið framseldar.

Segja má að uppi séu fjórir valkostir varðandi ákvæði um framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu: Í fyrsta lagi, engin breyting, í öðru lagi byggt verði á 21. gr. stjórnarskrárinnar, í þriðja lagi sett verði fram ítarlegt ákvæði sem miðist við núverandi stöðu í EES-samstarfinu og í fjórða lagi sett verði fram opnara og almennara ákvæði. Nokkur samhljómur er um að gera aðra atlögu að ákvæði sem væri almennara og einfaldara en þær tillögur sem liggja fyrir.

c) Í þriðja lagi er um að ræða II. kafla stjórnarskrárinnar um forseta lýðveldisins og meðferð framkvæmdarvalds. Segja má að II. kafli hafi ekki fengið mikla umfjöllun á svið stjórnmalanna og í samfélaginu almennt. Af þeim sökum hefur verið lögð áhersla á þennan kafla í því almenningsamráði sem lagt hefur verið í við stjórnarskrárendurskoðunina og var II. kafli tekinn til umræðu í rökræðukönnun í

nóvember 2019. Drög að frumvarpi hafa verið unnin og hafa verið rædd nokkrum sinnum á fundum formanna. Drögin verða yfirfarin m.t.t. rökræðukönnunarinnar þegar niðurstöður liggja fyrir. Þegar þeirri vinnu er lokið fer frumvarp fyrir formannafund, þá í samráðsgátt og loks verður það tilbúið til framlagningar á Alþingi ef nægjanleg samstaða næst um það.

- d) Í fjórða lagi er um að ræða ákvæði um hvernig stjórnarskránni verði breytt. Fyrir liggur samantekt sérfræðings um með hvaða hætti stjórnarskrárbreytingar fara fram í þeim löndum sem við helst berum okkur saman við og einnig hvernig þær leiðir hafa gefist. Þá var málefnið til umræðu í rökræðukönnun í nóvember. Umræða um samantektina hefur ekki farið fram á formannafundi og ekki er ljóst á þessu stigi í hvaða átt sú umræða mun þróast. Gert er ráð fyrir umræðu um málefnið á fundi formanna í janúar.
- e) Önnur ákvæði.
  - i. Drög að frumvarpi um íslenska tungu liggur fyrir og verður lagt fyrir fund formanna að nýju í janúar 2020. Sjálf tillagan að stofni til úr breytingartillögu sem kom fram á Alþingi veturinn 2012-2013 við frumvarp stjórnlagaráðs. Frumvarpið fer í opið samráð í samráðsgátt eftir umfjöllun formanna, náist um það nægjanleg samstaða.
  - ii. Á fundum formanna hefur verið rætt hvort tilefni sé til að taka fleiri ákvæði til umfjöllunar en þegar hefur verið ákveðið að ræða á þessu kjörtímabili. Helst hefur verið rætt um ákvæði um dómstóla en fram kom í skoðanakönnun Félagsvísindastofnunar að almenningur setji umbætur á þessu sviði í mikinn forgang. Einnig hefur verið rætt um jöfnun atkvæðisréttar, ákvæði um sveitarfélögin o.fl. Umræða um þessi hefur ekki verið tæmd.