

Minnisblað um verklag við endurskoðun stjórnarskrár

12. desember 2018

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

Forsætisráðherra hefur lagt til að núgildandi stjórnarskrá verði endurskoðuð í heild á þessu og næsta kjörtímabili og vinnunni verði áfangaskipt. Í vinnunni verði höfð 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. minnisblöð, dags. 22. janúar 2018 og 23. febrúar 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 8 sinnum vegna stjórnarskrárendurskoðunar og hefur verið snert á öllum þeim málefnum sem sérstaklega eru tilgreind í lið 1. Á fundi formanna þann 21. september tilgreindi forsætisráðherra að verklagið fram undan 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 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 hafa verið unnin lengra.. Hér á eftir er gerð tilraun til að flokka viðfangsefnin upp 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 samanstóð af eftirfarandi ákvæðum:
- i) Þjóðareign á náttúruauðlindum
 - ii) Umhverfis- og náttúruvernd
 - iii) Þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði hluta kjósenda

Varðandi fyrri tvö málefni er unnið áfram með textann eins og hann var lagður fyrir Alþingi og aukið við skýringar í greinargerð. Varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur er áfram unnið með textann frá síðustu stjórnarskrárnefnd en umræðu formanna 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.

Þegar vinnu við frumvarp og greinargerð er lokið koma frumvarpsdrögin að nýju inn á fund formanna og fara þaðan 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 hefur verið óskað eftir aðkomu sérfræðinga að því að skýra hvað nákvæmlega ákvæðið þýðir miðað við gildandi réttarástand. Þess er vænst að vinna sérfræðinga liggja fyrir í febrúar. Þegar sú vinna liggur fyrir er ljóst að formenn munu að nýju fá málið inn á sitt borð til að ákveða framhaldið. Ekki er ljóst að svo stöddu hvort niðurstaðan kalli á frekari sérfræðivinnu.
- c) Í þriðja lagi er um að ræða II. kafli stjórnarskrárinnar um forseta lýðveldisins og meðferð framkvæmdarvalds. Sá kafli er í vinnslu hjá sérfræðingi og verður tilbúinn til umræðu inn á fund formanna eftir áramót. Segja má að II. kafli hafi ekki fengið mikla umfjöllun á svið stjórnmalanna og í samfélaginu almennt. Hér þarf því líklega talsverða yfirlegu m.a. af hálfu sérfræðinga og samráð við almenning um efnisatriði og þær leiðir sem hægt er að fara áður en ráðist verður í frumvarpsgerð. Þegar sú vinna liggur fyrir fer frumvarp fyrir formannafund, svo 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. Samkvæmt niðurstöðu Þingvallafundarins stendur nú yfir vinna sérfræðings við að taka saman með hvaða hætti stjórnarskrárbreytingar fara fram í þeim löndum sem við helst berum okkur saman við og einnig hvernig þær leiðir hafa gefist. Frekari umræða fari fram í hóp formanna þegar sú vinna liggur fyrir. Ekki er ljóst á þessu stigi í hvaða átt sú umræða mun þróast. Vinnan mun liggja fyrir um/eftir áramót.
- e) Önnur ákvæði. Á fundi formanna 21. september sl. var fært til bókar að Salvör Nordal, sem á sínum tíma var formaður stjórnlagaráðs, vinnur að því að fara yfir þau ákvæði í tillögum stjórnlagaráðs sem ekki eru nefnd í minnisblaði forsætisráðherra frá því í janúar. Markmið þeirrar vinnu er að greina hvaða ákvæði er rétt að ræða í þessum

áfanga vinnunnar en m.a. hefur verið rætt um ákvæði um íslenska tungu. Ekki er ljóst á þessu stigi hvert umræða um slík ákvæði mun þróast en væntanlega kalla þau á vinnu sérfræðinga og samráð við almenning um efnisatriði og útfærslu.