

29. maí 2019.

Til Alþingis.

Í viðhengi er að finna umsögn mína um drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (umhverfisvernd).

Góðfúslega látið tenglana halda sér ef hægt er þegar umsögnin verður birt á vefsetri Alþingis. Tenglanna vegna sendi ég Word-skjal frekar en pdf-skjal.

Með virðingu,

Þorvaldur Gylfason prófessor

180751-7699

## **Erindi til Alþingis**

Hér með leyfi ég mér að koma á framfæri við Alþingi fáeinum athugasemdum við frumvarpsdrög forsætisráðherra að nýju ákvæði um umhverfisvernd sem voru birt ásamt greinargerð 10. maí 2019. Að auki þykir mér hæfa að fara nokkrum orðum um aðdragandann.

### **Um frumvarpið**

Inngangur greinargerðar með frumvarpinu hefst á þessum orðum: „Frumvarp þetta er afrakstur af umræðum í hópi formanna þeirra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi. Byggt er á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd skilaði til forsætisráðherra í júlí 2016 ... Texti ákvæðisins er óbreyttur en aukið hefur verið við greinargerð á stöku stað.“ Hér er sagt berum orðum að verið sé að reyna að endurlífga frumvarp sem dagaði uppi á Alþingi 2016. Ekkert tillit hefur verið tekið til þeirra umsagna sem birtar voru í samráðsgátt Alþingis 2016.

Ég leyfi mér að láta hér duga að benda aftur 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. Þennan frumvarpstexta gerði yfirgnæfandi meiri hluti kjósenda að sínum texta í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Ég get upplýst hér að þessi mikilvæga málsgrein – „Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum“ – var höfð með í frumvarpi Stjórnlagaráðs að tillögu Ingva Þorsteinssonar, eins mikilhæfasta náttúrufræðings þjóðarinnar.

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 sem felldar hafa verið burt lá vandlegur rökstuðningur reistur á ráðum sérfróðra náttúrufræðinga, bænda og annarra og einnig á reynslu annarra landa svo sem lýst er í greinargerð Stjórnlagaráðs með frumvarpi sínu.

„[Mikill áfangi í stjórnarskrármálinu](#)“ segir forsætisráðherra við fjölmiðla um þetta frumvarp sitt sem miðar að því að færa ákvæði nýrrar stjórnarskrár um umhverfisvernd fjær nútímalegum og metnaðarfullum umhverfisverndarmarkmiðum Stjórnlagaráðs.

## Um feril málsins frá 2009

Eftir bankahrunið 2008 varð Alþingi ljóst að ekki yrði lengur undan því vikizt að efna fyrirheit allra þingflokka frá 1944 um gagngera endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins. Alþingi setti málið strax 2009 í frjóan farveg sem leiddi af sér Lýðræðislegustu stjórnarskrá sem sögur fara af, stjórnarskrá sem 950 manna þjóðfundur valinn af handahófi úr þjóðskrá lagði grunninn að 2010, 25 manna þjóðkjörið og þingskipað Stjórnlagaráð færði í frumvarpsbúning 2011 og tveir þriðju hlutar kjósenda lýstu sig samþykka í þjóðaratkvæðagreiðslu 2012.

Að henni lokinni beið Alþingis ekki annað en að virða þjóðarviljann með því staðfesta frumvarpið fyrir þinglok 2013 enda hafði meiri hluti þingmanna (32 þingmenn) lýst því yfir opinberlega að þeir vildu staðfesta frumvarpið. Alþingi brást þessari skyldu. Forsætisráðherra skipaði stjórnarskrárnefnd með fulltrúum þingflokka 6. nóvember 2013. Við blasti að nefndin var skipuð gagnert til að leita leiða til að vanvirða úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar sem Alþingi lét fara fram um frumvarp Stjórnlagaráðs 2012.

Ásetningur ríkisstjórnarinnar 2013-2016 lýsir sér m.a. í því að fyrst var nefndinni skipaður formaður, Sigurður Línadal prófessor, sem hafði ítrekað lýst sig andvígán breytingum á stjórnarskránni bæði fyrir og [eftir þjóðaratkvæðagreiðsluna](#) 2012. Þegar hann hætti störfum 2014 var nefndinni skipaður nýr formaður, Páll Þórhallsson lögfræðingur í forsætisráðuneyti. Hann hafði áður unnið sér það til frægðar að brjóta gegn skýrum fyrirmælum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar (SEN) Alþingis 2012-2013 með því að leggja til gagngerar efnisbreytingar á verki Stjórnlagaráðs þótt SEN hefði mælt fyrir um að lögfræðingateyminu væri aðeins ætlað að leggja til orðalagsbreytingar en engar efnisbreytingar. Það var skoðun SEN að Alþingi gæti ekki leyft sér að vanvirða vilja kjósenda eins og hann birtist í úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslunnar 2012.

Þessi upprifjun er enn á ný nauðsynleg til að bregða birtu á bakgrunn þess starfs sem stjórnarskrárnefnd Alþingis vann á 48 fundum bak við luktar dyr 2013-2016 og er nú haldið áfram eins og ekkert hafi í skorizt. Öll þrenn frumvarpsdrög nefndarinnar – um náttúruauðlindir, umhverfis- og náttúruvernd og þjóðaratkvæðagreiðslur – ásamt greinargerðum miðuðu 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 þóknast þeim sem urðu undir í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Niðurstaðan var frumvarpsdrög sem voru í litlu samræmi við frumvarp Stjórnlagaráðs enda lýstu fulltrúar a.m.k. tveggja flokka í nefndinni, Samfylkingar og Pírata, óánægju með frumvarpsdrögin á opnum fundum.

Tugir umsagna um frumvörpin þrjú frá stjórnarskrárnefnd Alþingis bárust inn um samráðsgátt Alþingis, langflestar niðursallandi svo sem vonlegt var. Um þetta sagði Ragnar Aðalsteinsson hrl. í [blaðagrein](#) 2016: „Þeim, sem hafa hug á að endursemjá og breyta tillögum [Stjórnлага]ráðsins, er vandi á höndum, því færa má að því rök að þeir, sem það reyna, verði að færa á það ótvíræðar sönnur að breytingartillögur þeirra séu betur til þess fallnar að treysta

almannahag en tillögur ráðsins. Það virðist sanngjarn mælikvarði, sem bregða má á nýbirtar tillögur stjórnarskrárnefndar.“ Tillögur nefndarinnar féllu á þessu einfalda prófi Ragnars Aðalsteinssonar. Þær voru ekki ræddar á Alþingi og dóu þar drottni sínum.

Mér þykir raunar eðlilegt að gera enn strangari kröfur til þeirra sem hafa hug á að endursemja frumvarp Stjórnlagaráðs eða breyta því eftir að tveir þriðju hlutar kjósenda lýstu sig fylgjandi frumvarpinu í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Bandaríkjaþing ákvað að breyta ekki orði í frumvarpinu sem stjórnlagáþingið í Fíladelfíu hafði samið og samþykkt 1787 með 39 atkvæðum af 55 og kjósendur í níu fylkjum af 13 höfðu síðan samþykkt í atkvæðagreiðslum, sums staðar með mjög litlum mun. Jafnframt hóf þingið strax endurskoðun hinnar nýju stjórnarskrár skv. ákvæðum hennar. Ljóst er að nýju frumvarpsdrögin um umhverfisvernd falla einnig á bandaríska prófinu óháð því sem í þeim stendur.