

Minnisblað um stjórnarskrárbreytingar

28. apríl 2020

Feneyjanefndin hefur tekið saman skýrslu um stjórnarskrárbreytingar í ljósi reglna í mismunandi ríkjum.¹

Nokkrar af helstu niðurstöðum eru þessar:

- Það er mikilvæg meginregla í lýðræðisríkjum að stjórnarskrárbreytingar sæti strangari skilyrðum en aðrar lagabreytingar. Slíkt stuðlar að pólitískum stöðugleika, lögmæti, skilvirkni, vandaðri ákvarðanatöku og vernd fyrir réttindi og hagsmuni minnihlutahópa.
- Það á að vera fremur erfitt að breyta stjórnarskrám án þess þó að útiloka breytingar þegar þær eru nauðsynlegar. Viðfangsefnið er að finna jafnvægi sem leyfir nauðsynlegar umbætur án þess að vega að stjórnskipulegum stöðugleika, fyrirsjáanleika og stjórnskipulegri vernd. Þetta jafnvægi næst einungis innan hvers stjórnskipunarkerfis og er háð sérkennum þess.
- Stjórnarskrárbreytingar ættu einkum að fara fram á vettvangi þjóðþingsins, sem er sú stofnun sem er best til þess fallin að ræða og velta fyrir sér slíkum málefnum.
- Vandað breytingarferli mun venjulega fela í sér (i) aukinn meirihluta í þinginu, án þess að gera þar of ríkar kröfur, (ii) fresti sem tryggja nægilegan tíma til umræðu og umhugsunar.
- Þjóðaratkvæðagreiðsla til að taka ákvarðanir um stjórnarskrárbreytingar ætti einungis að fara fram í þeim stjórnkerfum þar sem sú krafa er í stjórnarskrá og þá í samræmi við viðtekna ferla og hana ætti ekki að nota til að sniðganga þinglega meðferð eða til að grafa undan grundvallar lýðræðislegum meginreglum eða mannréttindum.
- Þegar verið er að semja reglur um breytingar á stjórnarskrá er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir mögulegum áhrifum slíkra reglna; til þess þarf bæði almenna og samanburðargreiningu auk góðrar þekkingar á stjórnskipulegu og stjórnmalalegu samhengi.
- Reglur og ferli stjórnarskrárbreytinga ættu að vera eins skýrar og einfaldar og mögulegt er, þannig að slíkt skapi ekki eitt og sér vandamál og ágreining.
- Stjórnarskrárbreytingar eru ferli sem krefst frjálstrar og opinberrar umræðu almennings og nægs tíma til að almenningsálitið geti melt málefnið og haft áhrif á niðurstöðuna.
- Stjórnarskránni á helst að breyta með formlegum hætti og í samræmi við lýðræðislegt ferli eins og stjórnarskráin gerir ráð fyrir en ekki með óformlegum breytingum. Þegar markverðar óformlegar (óskráðar) breytingar hafa þróast þá ætti helst að staðfesta þær í kjölfarið með formlegri breytingartillögu.

¹ European Commission for democracy through law (Venice Commission): Report on Constitutional Amendment, CDL-AD(2010)001, 19 janúar 2010.

- Það þarf að vera mögulegt að ræða lýðræðislega, endurmeta og breyta með tiltölulega sveigjanlegum hætti stjórnarskrám sem voru upphaflega samþykktar í ólýðræðislegum stjórnkerfum.
- Það á að vera hægt að ræða og breyta ekki einungis stjórnarskrárákvæðum um stjórnvöld heldur einnig um grundvallar réttindi og öllum öðrum hlutum stjórnarskrárinnar.
- Stjórnarskrárbreytingar sem styrkja framkvæmdarvaldið ætti að gaumgæfa sérstaklega vel og breytingar sem lengja mögulegan tíma í æðstu embættum ættu helst eingöngu að gilda til framtíðar.
- Skýra ætti þröngt ákvæði um að hlutar stjórnarskrá séu undanskildir breytingum.
- Ef stjórnskipun ríkis gerir ráð fyrir að stjórnarskrárbreytingar geti komið til kasta dómstóla þá ættu þeir eigi að síður að fara varlega og gefa stjórnarskrárgjafanum svigrúm til mats.

Nokkrir valkostir

A. Aðkoma tveggja þinga með þingkosningum á milli

Misjafnt er eftir ríkjum hvernig þessi leið er útfærð. Sums staðar gildir hún eingöngu um mikilvægustu stjórnarskrárbreytingar og einfaldari leið er þá í boði fyrir veigaminni breytingar. Sums staðar getur þingið afgreitt breytingar án þingkosninga ef mikill meirihluti þingmanna telur að breytingar séu brýnar (Finnland 5/6, Eistland 4/5). Sums staðar er nægilegt að tillaga komi fram fyrir kosningar en sé svo afgreidd formlega eftir kosningar (Noregur, Lúxemborg). Stundum dugir einfaldur meirihluti þingmanna (Ísland, Danmörk og Svíþjóð) en stundum þarf aukinn meirihluta (Noregur, Finnland, Eistland, Belgía, Holland).

Kostir: Vörn gegn því að stjórnarskrárbreytingar séu ákveðnar í flýti. Stuðlar að breiðri samstöðu um breytingar.

Gallar: Einungis hægt að breyta stjórnarskránni í tengslum við þingkosningar. Engin bein aðkoma kjósenda.

B. Aukinn meirihluti á þingi og tímafrestir

Víða er þingið bæði venjulegur löggjafi og stjórnarskrárlöggjafi. Í síðara tilvikinu gilda jafnan sérstakir ferlar og kröfur. Algengast er að þar sé um að ræða frest sem verður að líða frá því tillaga er lögð fram og þar til 1. umræða fer fram (Pólland 1 mánuður, Búlgaría 3-6 mánuðir, Moldova 6-12 mánuðir) og/eða krafa um visst margar umræður (Ítalía, Litháen 2 umræður; Grikkland 3 umræður). Þá er sums staðar gerð krafa um að tiltekinn tími líði á milli umræðna (Ítalía, Litháen 3 mánuðir; Azerbaidjan 6 mánuðir).

Alls staðar þar sem kleift er breyta stjórnarskrá á þingi án þingkosninga eða þjóðaratkvæðagreiðslu er gerð krafa um aukinn meirihluta. Hann getur verið 3/5 (Grikkland, Slóvakía og Tyrkland), 2/3 (Albanía, Andorra, Austurríki, Króatía, Georgía, Ungverjaland, Lettland, Litháen, Malta, Moldova, Portúgal o.fl.) eða 3/4 (Búlgaría, Liechtenstein).

Kostir: Unnt að bregðast við aðstæðum sem koma upp og breyta stjórnarskránni án tengsla við þingkosningar.

Gallar: Engin bein aðkoma kjósenda. Getur falið í sér hættu á að ráðist sé í stjórnarskrárbreytingar í flýti.

C. Þjóðaratkvæðagreiðsla

Allmörg lönd gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu til viðbótar við afgreiðslu þingsins. Stundum er **skytt** að halda slíka þjóðaratkvæðagreiðslu varðandi allar stjórnarskrárbreytingar (Andorra, Armenía, Azerbaidjan, Astralía, Danmörk, Frakkland², Írland, Japan, Suður-Kórea, Rúmenía, Sviss).

Annars staðar er það einungis **skytt** ef verið er að **breyta stjórnarskránni í heild** (Austurríki, Rússland, Spánn og Liechtenstein).

Þá þekktist það að þjóðaratkvæðagreiðsla þurfi einungis að fara **fram um tiltekin málefni** í stjórnarskrá (Eistland, Ísland³, Lettland, Litháen, Malta, Moldova, Svartfjallaland, Pólland, Serbía, Spánn og Úkraína).

Loks er til í dæminu að þjóðaratkvæðagreiðsla sé valkvæð og fari einungis fram **fyrir atbeina tiltekins aðila**, sem getur verið **þingið** (Albanía, Austurríki, Eistland, Ítalía, Liechtenstein, Slóvenía, Spánn og Svíþjóð), **kjósendur** (Ítalía og Liechtenstein), **héruð** (Ítalía, Liechtenstein) eða **þjóðhöfðingi** (Tyrkland).

Misjafnir tímafrestir gilda síðan til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar samþykktar þings.

Sums staðar gildir einfaldur meirihluti í þjóðaratkvæðagreiðslunni (Írland, Japan). En einnig þekktist það að sérstakir þröskuldar tilgreindir fyrir samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Dæmi er um að gerð sé krafa um að sá meirihluti sem samþykki breytingar þurfi að samsvara að minnsta kosti fjórðungi kjósenda á kjörskrá (Armenía), að tillaga þurfi samþykki 3/5 hluta þeirra sem greiða atkvæði (Svartfjallaland), að tillaga sé felld ef meirihluti greiði atkvæði gegn henni og að sá meirihluti sé meira en helmingur þeirra sem áttu gilt atkvæði (Svíþjóð), að a.m.k. helmingur kjósenda á kjörskrá taki þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni (Kazakhstan, Suður-Kórea, Lettland, Rússland og Slóvenía) og að meirihlutinn sem samþykki samsvari að minnsta kosti 40% kjósenda á kjörskrá (Danmörk).

Kostir: Bein aðkoma kjósenda að stjórnarskrárbreytingum.

Gallar: Getur torvelað stjórnarskrárbreytingar ótæpilega.

Til umræðu:

Miðað við það sem rakið hefur verið hér að ofan eru nokkur atriði sem vert er að ræða í tengslum við mögulega breytingu á 79. gr. stjórnarskrárinnar.

1. Ætti að gera kröfu um aukinn meirihluta á þingi fyrir stjórnarskrárbreytingum?

² Þó getur forsetinn ákveðið að tillagan fari frekar til sameinaðs þings.

³ Breyting á kirkjuskipan, sbr. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Segja má að í reynd sé hefð fyrir því að stjórnarskrárbreytingar eigi sér ekki stað nema fyrir þeim sé rík samstaða á Alþingi (með einni undantekningu þó, 1959). Slík breyting, t.d. krafa um samþykki 2/3 á Alþingi, myndi því ekki breyta miklu. Einhverjir kynnu að telja að slík breyting myndi torvela enn frekar stjórnarskrárbreytingar því þá væri tekinn burtu möguleikinn til að afgreiða breytingar með naumum meirihluta. Að mati annarra kynni hún að vera æskileg til að festa í sessi hefð og tryggja að naumur meirihluti keyri ekki breytingar í gegn.

2. Ætti að gera stjórnarskrárbreytingar mögulegar án tengsla við þingkosningar?

Það kann að torvela stjórnarskrárbreytingar hér á landi að þær eru eingöngu mögulegar í tengslum við þingkosningar sem gerir það að verkum að beðið er með að leggja tillögu um þær fram á Alþingi þangað til á síðasta vetri kjörtímabils. Þá er undir hælinn lagt hvort næg samstaða sé fyrir hendi á sama tíma og flokkarnir eru byrjaðir í kosningabaráttu. Til álita kæmi að fara sömu leið og Finnar og Eistlendingar að heimila stjórnarskrárbreytingar óháð þingkosningum ef mjög afgerandi meirihluti þingmanna (t.d. 4/5) fellst á að breytingar séu brýnar. Þá væri rétt að áskilja aukinn meirihluta fyrir samþykki frumvarps (2/3).⁴

3. Ætti að gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar?

Eins og komið hefur fram eru margar mismunandi leiðir í þessu efni. Sú hættu er fyrir hendi ef **þjóðaratkvæðagreiðsla er alltaf skilyrði** að stjórnarskrárbreytingar verði enn torveldari en ella.⁵ Að minnsta kosti hefur sýnt sig í sumum ríkjum sem eru með þannig fyrirkomulag (Japan, Ástralía og Danmörk) að breytingar eru gerðar mjög sjaldan og stjórnámálamenn virðast forðast að reyna breytingar vegna þess hve þjóðaratkvæðagreiðslan er talin mikil hindrun. Þetta á enn frekar við ef til viðbótar eru strangir þröskuldar í þjóðaratkvæðagreiðslunni (Danmörk). Írland er hins vegar dæmi um að tekist hefur með vönduðum undirbúningi að leysa úr málum í þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar sem stjórnámálamenn reyndust ófærir um að gera. Í Sviss hefur lokaorð kjósenda heldur ekki komið í veg fyrir umfangsmiklar og all tíðar breytingar.

Það mætti því einnig skoða þann möguleika að **þjóðaratkvæðagreiðsla** væri **valkvæð** í þeim skilningi að til hennar yrði ekki gripið nema tiltekinn aðili gerði

⁴ Stjórnlagaráð lagði til svohljóðandi ákvæði um stjórnarskrárbreytingar: „113. gr. Stjórnarskrárbreytingar. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytingar á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Hafir 5/6 hlutar þingmanna samþykkt frumvarpið getur Alþingi þó ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá frumvarpið gildi engu að síður.“ Í umfjöllun Alþingis veturinn 2011-2012 komu fram töluverðar athugasemdir við þetta fyrirkomulag og hafði ákvæðinu verið breytt þegar frumvarp SEN var lagt fram haustið 2012 þannig að allar breytingar þyrftu að fara í þjóðaratkvæði og breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrár þyrftu að auki samþykki tveggja þinga með þingkosningum á milli.

⁵ Í ákvæði um stundarsakir sem kom inn í íslensku stjórnarskrána 2013 sagði að breyta mætti stjórnarskránni tímabundið fram til apríl 2017. Reglan var sú að það þyrfti samþykki 2/3 greiddra atkvæða á Alþingi og meirihluta í þjóðaratkvæðagreiðslu sem samsvaraði að minnsta kosti 40% kjósenda á kjörskrá. Þegar SEN fjallaði um frumvarp stjórnlagaráðs veturinn 2012-2013 varð eilítið önnur útfærsla ofan á. Stjórnarskrárbreytingar þyrftu samþykki 3/5 hluta greiddra atkvæða á Alþingi og 3/5 hluta atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu.

kröfu um eða ákvæði slíkt. Ein útfærsla gæti verið sú að forseti Lýðveldisins gæti ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðsla skyldi fara fram um stjórnarskrárbreytingar, sem tvö þing hefðu samþykkt, enda kæmi fram um það krafa frá tilteknum fjölda kjósenda eða að minnsta kosti þriðjungi þingmanna. Það væri þá lagt í mat forseta hvort nægilega rík ástæða væri til að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu til viðbótar við hefðbundið ferli sem að öllu jöfnu á að tryggja allbreiða samstöðu.

Ef lagt er til að þjóðaratkvæðagreiðsla skuldi haldin um stjórnarskrárbreytingar eða að minnsta kosti að hún sé raunhæfur möguleiki kæmi til greina að breyta fyrirkomulaginu að öðru leyti og áskilja aukinn meirihluta á Alþingi án tengsla við þingkosningar. Í því tilviki væri líklega réttast að skylt væri að halda þjóðaratkvæðagreiðslu kæmi fram um það krafa frá tilskildum fjölda kjósenda eða þingmanna.

Loks mætti nefna sem valkost að **þjóðaratkvæðagreiðsla sé haldin samhliða þingkosningunum**. Sænska stjórnarskráin býður upp á slíkan möguleika. Þjóðaratkvæðagreiðsla sem þingið ákveður að halda er það samþykkir breytingar fyrra sinni er ráðgefandi nema meirihluti kjósenda hafni breytingum þá er hún bindandi. Sænska þingið hefur aldrei nýtt þennan möguleika sem var tekinn upp í stjórnarskrá 1980.