

Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl.)

Ég geri í fyrsta lagi athugasemd við þann nauma tíma sem almenningi er skammtaður til að skila inn umsögnum um frumvarpið. Það er með öllu óviðunandi að almenningur fái aðeins þrjár vikur til að kynna sér frumvarpið og skila inn athugasemdum og það á mesta sumarleyfa- og ferðatíma ársins.

Í öðru lagi er undarleg ráðstöfun að aðalhöfundur frumvarpsins sé einmitt sá sem á sinum tíma fór einna fremstur í flokki andstæðinga tillögu Stjórnlagaráðs.

Í þriðja lagi verður ekki séð að þær efnisbreytingar sem verða á stjórnarskrá samkvæmt frumvarpinu séu á nokkurn hátt betri en tillögur Stjórnlagaráðs. Þær eru ekki betur til þess fallnar að auka eða styrkja lýðræði í landinu og eru ekki skýrari.

Efnislegar athugasemdir við frumvarpið eru eftirfarandi:

Um 1. grein frumvarpsins (2. gr. stjórnarskrár)

Ekki hefur verið hugað að þrískiptingu ríkisvalds.

Í raun eru engar efnislegar breytingar gerðar á 2. gr. stjórnarskrárinnar og vandséð hvaða tilgangi orðalagsbreytingar eiga að þjóna. Engin tilraun er gerð til að þrískipta valdinu, og er þó viðtekin skoðun að slíkt sé undirstöðuatriði í stjórnskipan lýðræðisríkis. Forseti er eftir sem áður hluti jafnt af löggjafarvaldi og framkvæmdarvaldi, án þess að nánar sé kveðið á um hvernig hann skuli skipta dagsverki sínu eða hvort honum beri að vita sjálfum hvorum anga valdsins hann eða hún tilheyrir hverju sinni.

Til samanburðar var tillaga Stjórnlagaráðs alveg skýr um þetta efni, en þar segir:

2. gr.

Handhafar ríkisvalds.

Alþingi fer með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar.

Forseti Íslands, ráðherrar og ríkisstjórn og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið.

Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið.

Um 4. gr. núgildandi stjórnarskrár

Engin breyting er gerð á þeirri reglu að forsetaframbjóðandi þurfi að hafa náð 35 ára aldri.

Fyrst á annað borð er verið að hrófla við reglum um forseta og forsetakjör hefði verið viðeigandi að endurskoða þessa aldursreglu. Hver eru nákvæmlega rökkin fyrir því að frambjóðandi til forseta skuli vera a.m.k. 35 ára? Er ásættanlegt að mismuna borgurum eftir aldri án þess að hafa fyrir því afgerandi rökstuðning sem sýnir fram á samfélagslega nauðsyn slíkrar mismununar, líkt og þarf til dæmis þegar sjálfræðisaldur er festur í lög? Þetta virðist vera hrein geðþóttaákvörðun. Hér gerði Stjórnlagaráð lítið betur, en í skýringum við sama skilyrði í tillögu þess segir: „Umræður í

Stjórnlagaráði snerust m.a. um hvort fella ætti brott kjörgengisskilyrði um 35 ára aldur. Ljóst var að aldursskilyrðið naut fylgis.“

Þessu til viðbótar: Hefði ekki einnig verið upplagt að breyta orðalaginu „35 ára gamall maður“, svona úr því þessi vinna tók þrjú ár? Í tillögu Stjórnlagaráðs er þetta orðað svo: Kjörgengur til forseta er sérhver ríkisborgari sem fullnægir skilyrðum um kjörgengi til Alþingis og er orðinn 35 ára.¹

Um 2. gr. frumvarpsins (5. gr. stjórnarskrár)

Krafa um aukinn fjölda meðmælenda gagnast helst fjársterkum aðilum og er líklegri til að vinna gegn lýðræðinu en að styrkja það.

Krafa um meðmælendur er aukin verulega, og þarf frambjóðandi til forseta nú að safna 6.305 undirskriftum í stað 1.500 áður, en má skila allt að 12.610 undirskriftum, sé miðað við fjölda á kjörskrá í nýliðnum forsetakosningum.

Þessi breyting verður án efa umdeild, enda virðist hún annað hvort byggja á takmarkaðri reynslu eða vera beinlínis ætlað að takmarka mjög verulega möguleika borgaranna á að bjóða sig fram til embættis forseta Íslands. Hvaða rök gætu verið fyrir því er ráðgáta.

Það er umtalsverð vinna að safna meðmælendum fyrir frambjóðanda og sú vinna krefst undirbúnings og nets stuðningsfólks um allt land. Jafnvel þótt þessi hluti vinnunnar sé oftast en ekki sjálfboðavinna má ætla að kostnaður frambjóðanda verði verulegur, jafnvel áður en honum eða henni er leyft að bjóða sig fram. Hér er ákvæði, sem augljóslega var ætlað að sporna gegn grín- og flipp-framboðum og öðrum ærslum í tengslum við hið háa embætti, komið á þann næsta öfgakennda stað að fjársterkum og vel skipulögðum frambjóðanda er heimilt að mæta til leiks með heil 5% atkvæða. Þetta fyrirkomulag er hagfellt frambjóðendum sem eru fjársterkir, skipulagðir og hafa öflugt bakland, sem gerir þeim kleift að fara snemma af stað og plægja akur undirskriftanna á undan öllum öðrum. Þar sem hver einstaklingur má aðeins mæla með einum frambjóðanda verður óhjákvæmilega erfiðara, og þar með dýrara, að safna undirskriftum eftir því sem á líður og fleiri hafa bundið trúss sitt. Að auki virðist ekkert því til fyrirstöðu að frambjóðandi safni undirskriftum langt umfram lágmarksfjölda til að gera mótframbjóðendum erfiðara fyrir.

Stóraukin krafa um fjölda meðmælenda leiðir einnig til þess að hámarksfjöldi frambjóðenda er í raun furðu lítill. Einungis 3-5 frambjóðendur gætu farið langt með að tæma hreinlega það safn undirskrifa sem er í boði, þar sem alls ekki allir borgarar eru fúsir til að gefa upp stuðning sinn með undirskrift.

Fleiri spurningar vakna um 5. greinina:

Hver eru rökinn fyrir því að breyta fjórðungareglunni í kjördæmareglu? Af hverju ætti að mega krefjast dreifingar undirskrifa úr öllum *kjördæmum*, þegar kjördæmi koma að engu öðru leyti við sögu í forsetakosningum?

Hver er almennt réttlætingin á því að frjáls borgari þurfi yfir höfuð meðmæli samborgara sinna til að gefa kost á sér í frjálsum og lýðræðislegum kosningum? Væri ekki eðlilegra að fólki væri einfaldlega frjálst að gefa kost á sér í embættið og mætti láta reyna á stuðninginn í leynilegum kosningum?

¹ Stjórnlagaráð 2011: *Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna ásamt skýringum*. Skýring við 77. gr.

https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/stjornarskra/Frumvarp_med_skyringum.pdf

Er æskilegt að safna jafnmiklum upplýsingum um skoðanir borgaranna áður en leynilegar kosningar fara fram og hér er gert ráð fyrir? Er hætta á að undirskrift kjósenda í upphafi hafi óeðlileg eða óæskileg áhrif á ákvörðun kjósendans í kjörklefanum eða virka hlustun kjósenda á meðan á kosningabaráttu stendur?

Um 3. gr. frumvarpsins (6. gr. stjórnarskrár)

Engin rök hafa verið færð fram fyrir lengingu kjörtímabils forseta.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að af viðhorfs- og rökræðukönnunum á vegum Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands „þyki[r] mega draga þá ályktun að ekki sé viðtækur stuðningur við grundvallarbreytingar á eðli forsetaembættisins.“ Í samantekt á þremur könnunum voru 62% hlynnt því að takmarka lengd setu forseta í embætti, en einungis 14% voru því andvíg. Af þeim kostum sem komu til greina völdu flestir (40%) þann kost að takmarka ætti setuna við þrjú fjögurra ára kjörtímabil, 12 ár samtals. Alls voru 70% þeirrar skoðunar að forsetaembættið og þau völd sem því fylgja ættu að vera svipuð og í núgildandi stjórnskipan.“

Einnig kemur fram að „77% þátttakenda vildu að embætti forseta Íslands væri með svipuðu sniði og í núgildandi stjórnskipan. Var í því sambandi tekið fram í spurningu sem lögð var fyrir þátttakendur að samkvæmt núverandi fyrirkomulagi hefði forseti Íslands fyrst og fremst formlegt hlutverk en gæti þó í ákveðnum tilfellum haft mikil áhrif á stjórnsmál, t.d. með því að synja lögum staðfestingar.“

Þetta virðast vera helstu rökin fyrir talsvert róttækri breytingu á lengd kjörtímabils forseta, þó forsætisráðherra hafi í fjölmiðlum vísað óljóst til fordæma í ótilgreindum nágrannalöndum.² Það kemur væntanlega fáum á óvart að mörgum hafi þótt nóg um þann langa tíma sem Ólafur Ragnar Grímsson sat í embættinu og telji nauðsynlegt að binda endi á valdatíð forseta lýðveldis með traustum hætti eftir mátulega langan tíma. Tólf ár virðast vera einhverskonar millilending, eins og forsætisráðherra lýsir:

12 ár var ekki eina hámarkslengdin sem kom til greina, því einnig var rætt um að hafa fimmtán ára hámarkslengd, eða þrjú fimm ára kjörtímabil. Niðurstaðan var hins vegar að leggja til tvö sex ára tímabil.³

Líklega er óhætt að gera ráð fyrir að meirihluti landsmanna vilji takmarka samfellda setu forseta og að því marki séu sæmilega skýr rök fyrir að nýr forseti taki við á 12 ára fresti hið minnsta. Mun óljósara er hvaðan hugmyndin um 6 ára kjörtímabil kemur. Fyrir henni eru hvorki tilfærð fordæmi né rök, og engu líkara en að um sé að ræða einhverskonar sparnaðarráðstöfun.

Hugsanlega er þarna á ferð angi af þeim anda sem svífur yfir frumvarpinu, um að forsetaembættið skipti í raun litlu sem engu máli. Ein afleiðing af þessari nálgun er að engin áhersla virðist vera á að verja borgarana fyrir verulega umdeildum, misheppnuðum eða beinlínis illum forseta, og engin áhersla er heldur lögð á að tryggja að forseti hafi traust umboð þjóðar sinnar. Þegar saman eru lögð krafan um 2,5-5% undirskriftir, kosningu í einfaldri umferð og sex ára kjörtímabil má vera ljóst að forseti getur setið nær allveg örugg í embætti árum saman með afar lítið umboð kjósenda sem hafa engin tók á að leiðrétta það sem aflaga fór. Þannig getur sú staða hæglega komið upp – og er jafnvel

² „Horfðu til nágrannaþjóða varðandi lengingu kjörtímabils“ Vefur RUV, 02.07.2020

<https://www.ruv.is/frett/2020/07/02/horfdu-til-nagrannathjoda-vardandi-lengingu-kjortimabils>

³ FRAMTÍÐ LÝÐRÆÐIS Á ÍSLANDI - Endurskoðun stjórnarskrár. September 2019

http://fel.hi.is/sites/fel.hi.is/files/endurskodun_stjornarskrar.html

Líklegri en ekki – að 4-6 frambjóðendur skipti atkvæðum frekar jafnt á milli sín og rétt kjörinn forseti setjist í embætti með vel innan við 30% atkvæða á bak við sig (og auðvitað enn lægra hlutfall atkvæðabærra borgara). Stjórnlagaráð bendir á að „slík skipan sé einstæð í lýðveldisríkjum með þjóðkjörnum forseta, þar sem í öllum öðrum ríkjum er ávallt gert ráð fyrir því að meirihluti greiddra atkvæða sé að baki þeim forseta er nær kjöri.“⁴

Tillaga Stjórnlagaráðs (78. gr) var að kjósa forseta með forgangsröðunarkosningu (sk. STV aðferð), sem kemur að nokkru leyti í stað kosninga í tveimur umferðum og þar er seta forseta takmörkuð við 12 ár, eða þrjú kjörtímabil. Nýja frumvarpið er að öllu leyti augljóslega lakara.

Um 8. gr. frumvarpsins (15. gr. stjórnarskrár)

Geðþóttavald forseta er aukið til muna.

Pólitískt hlutverk forseta Íslands hefur alla tíð verið dálítið þokukennt og í raun háð geðslagi þess einstaklings sem situr í embættinu hverju sinni. Á þessu verður engin breyting, en möguleikum forseta á að beita geðþóttavaldi er fjölgað ef eitthvað er. Sem fyrr virðist gengið að því sem vísu að forseti sé innmúraður í hina kurteisu valdastétt og gæti þess að því er virðist sjálfkrafa að túlka valdsvið sitt fremur þröngt og settlega. En eftir orðanna hljóðan getur forseti ákveðið að fela *hverjum sem er* að mynda ríkisstjórn, án samráðs við nokkurn mann. Forseti virðist einnig, strangt tekið, hafa algjörlega frjálsar hendur um fjölda ráðuneyta, verkaskiptingu þeirra, og jafnvel heiti þeirra. Það er auðvitað augljóst að þetta vald er ekki bara óþarft, heldur stórhættulegt. Það færir forseta að auki einskona aðgöngumiða að pólitískum hrossakaupum við stjórnarmyndun, en þar gegna ákvarðanir um fjölda ráðuneyta og skiptingu þeirra milli flokka oft en ekki lykilhlutverki, eins og allir vita. Enginn rammi er um þetta nýja vald forseta: hann má velja tölu og verksvið en ber enga ábyrgð á þeim kostnaði eða öðrum vandkvæðum sem af valinu kunna að hljóta. Þannig verður forsetinn einnig upplagt skjól ríkisstjórnar til að verja ákvarðanir sem eru í raun hrein hrossakaup.

Einn fjölmargra ágalla á gildandi stjórnarskrá er hversu óljós hún er um lykilatriði sem varða valdsvið helstu ráðamanna. Forsætisráðherra er „ritari“, forseti er „ábyrgðarlaus“, „skipar“ þýðir annaðhvort „velur“ eða „stimplar“, o.s.frv. Hér er bætt um betur og forseta með orðhengilshætti fært vald til þess að fækka ráðuneytum í eitt eða fjölga þeim í 360.000. Líklegra er að ákvæðið verði misnotað til þess að láta forseta skýla ríkisstjórn við töku umdeilda ákvarðana sem varða fjölda, verksvið og heiti ráðuneyta. Ekki verður betur séð en að forseti gæti stofnað ráðuneyti aðlögunar innflytjenda, ráðuneyti Vatnajökulspjóðgarðs eða ráðuneyti forvirkra rannsókna ef henni svo sýndist.

Um 21. gr. nógildandi stjórnarskrár

Þörf er á að skýra aðkomu forseta að alþjóðlegum samningum, ef hann á yfirhöfuð að fara með löggjafarvald.

Athygli vekur að með frumvarpinu er ekki hróflað við þessari grein, enda hefur hún reynst einangrunarsinnnum vel í baráttu gegn hvers kyns alþjóðasamstarfi. Hér, eins og víðar í stjórnarskránni er boðið upp í afar óheppilegan dans. Lögspekingum þykir sem kunnugt er almennt hinn verstí orðhengilsháttur að taka orð stjórnarskrárinnar bókstaflega. Samkvæmt skýringum Bjargar Thorarensen er forseti einungis „formlega“ sá sem gerir alþjóðasamninga sem „æðsti handhafi framkvæmdarvalds“ en í raun eru þeir verk ráðherra, enda þarf „meðundirritun“ hans á

⁴ Stjórnlagaráð 2011: *Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna ásamt skýringum*. Skýring við 78. gr.

slíka samninga. „Auk þess er sú venja rötgróin að forseti fari að tillögu ráðherra við staðfestingu samninga“.⁵ Orðhengilssinum þykir aftur á móti upplagt að túlka ákvæði sem þetta á þann veg að hvorki forseta né ríkisstjórn sé í raun heimilt að gera alþjóðlega samninga sem eru á einhvern hátt íþyngjandi eða bindandi fyrir land og þjóð nema Alþingi samþykki þá fyrirfram. Bardagar Miðflokksins gegn orkupökkum, IPA styrkjum og afnámi innflutningshafta leita gjarnan í þennan farveg.

Í tillögu Stjórnlagaráðs (109.-112. gr.) er hlutverkaskipting milli löggjafa og framkvæmdarvalds skýr og forseti ekki lengur sá sem gerir alþjóðasamninga, hvorki formlega né í raun.

Um 13. gr. frumvarpsins (23. gr. stjórnarskrár)

Forsætisráðherra situr áfram eftir vantraust.

Hér er kveðið á um að forsætisráðherra og ríkisstjórn sitji áfram þótt Alþingi hafi lýst vantrausti á hann. Þetta fyrirkomulag er mjög í anda frumvarpsins almennt, sem virðist ganga út frá tiltölulega heilbrigðu valdaumhverfi og sæmilega heiðvirðu stjórnmalafólki, og setja reglur sem hvíla beinlínis á því sem forsendu að valdafólk fari sæmilega með vald sitt. Þannig er skynsamlegt að stjórn starfi áfram og sinni nauðsynlegustu erindum þótt hún hafi tapað meirihluta á Alþingi, á meðan verið er að koma saman nýrri ríkisstjórn eða undirbúa kosningar. En það er auðvelt að sjá fyrir sér óæskilegar afleiðingar og jafnvel háskalega misnotkun á þessu ákvæði. Hvað gerist ef forsætisráðherra fær á sig vantraust vegna gruns um glæpsamlega hegðun, en Alþingi er of klofið til að mynda tafarlaust nýja ríkisstjórn? Af hverju ætti forsætisráðherra yfir höfuð að vera sætt í starfi sem er algjörlega háð skjóli Alþingis ef þess skjóls nýtur ekki lengur við?

Um 14. gr. frumvarpsins (24. gr. stjórnarskrár)

Þingflokksformenn fá skilgreint hlutverk í stjórnarskrá án þess að gerð sé grein fyrir þörfinni á því.

Þetta ákvæði virðist fjalla beinlínis um stöðuna sem upp kom þegar Sigmundur Davíð Gunnlaugsson rauk á Bessastaði til að rjúfa þing. Nú ber forseta beinlínis að taka sér frest til umhugsunar og til að taka ákvörðun í samráði við þingið. Einkennilegt er þó að þarna sé komið í sjálfa stjórnarskrána skilgreint hlutverk formanns þingflokks, sem fer að öðru leyti engum sögum af í því plaggi. Þingflokksformenn hafa hingað til ekki verið sérstakir foringjar sinna þingliða nema eftir hálfgerðum hentugleikum og hefur verið afar misjafnt eftir flokkum hversu mikil áhersla er lögð á þeirra stöðu. Oft virðist hún hafa verið einskonar sárabót, t.d. fyrir þau sem fá ekki ráðherrastól eða flokksformennsku. Aðrir hafa verið einhverskonar handlangarar flokksformanna. Við bætist að stjórnmalaflokkar sem slíkir hafa ekki formlega stöðu sem aðilar að löggjafarvaldinu og það er fullkomlega löglegt að sitja á þingi án þess að vera í þingflokki. Þyrfti forseti að kalla Andrés Inga Jónsson sérstaklega á sinn fund ef Katrín Jakobsdóttir gerir tillögu um þingrof? Er æskilegt að fremur losaralegt embætti innan stjórnmalahreyfingar gegni veigamiklu hlutverki skv. stjórnarskrá?

Um 15. gr. frumvarpsins (26. gr. stjórnarskrár)

Þörf er á skýrari línunum um rétt forseta til að synja lögum staðfestingar.

Þessu ákvæði virðist ætlað að girða fyrir þjóðaratkvæðagreiðslur sem byggjast á upphlaupum og æsingi og gefa Alþingi tækifæri til að bakka með lagasetningu án þess að sitja uppi með kosningar

⁵ Stjórnlaganefnd 2011: Skýrsla Stjórnlaganefndar 2011, 2. bindi, 21. gr. bls. 67.

heillar þjóðar gegn sér. Jafnframt er komið í veg fyrir að Alþingi geti dregið lög til baka skömmu fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu, t.d. ef skoðanakannanir eru henni óhagstæðar.⁶ Allt virðist þetta skynsamlegt, en breytir að sjálfsögðu ekki því að málskotsréttur forseta er sem fyrr ekki sérlega skýr eða ítarlega skilgreindur, þótt hann sé bersýnilega staðfestur með nýja frumvarpinu.

Um 18. gr. frumvarpsins (30. gr. stjórnarskrár)

Frumvarpið er óljóst um það hver skipar ríkissaksóknara.

Hér er síðasta stóra breytingin og enn má segja að treyst sé á góða hegðun og siði forseta lýðveldisins. Hér er honum falið nýtt og spennandi hlutverk: að skipa sjálfan ríkissaksóknara. Lítið kemur fram um í hverju þetta hlutverk felist nákvæmlega. Er hlutverk forseta að kvitta upp á þann kandídat sem dómsmálaráðherra hefur valið til starfans, eða velur forseti saksóknarann sjálf? Í skýringum kemur fram að „Greinin [sé] í efnislegu samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar (2011) og 104. gr. frumvarps stjórnlagaráðs (2011)“. Samkvæmt því er átt við að „[þ]egar ráðherra skipar í embætti dómara og ríkissaksóknara skal skipun borin undir forseta Íslands til staðfestingar. Synji forseti skipun staðfestingar þarf Alþingi að samþykkja skipunina með $\frac{2}{3}$ atkvæða til að hún taki gildi.“ Af einhverjum ástæðum er þó valið allt annað orðalag, því í frumvarpi Stjórnlagaráðs er það ráðherra sem „skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari er sjálfstæður í störfum sínum og nýtur sömu verndar í starfi og dómara.“ Þörfin fyrir loðið orðalag nýja frumvarpsins er ekki skýrð nánar.

⁶ Sbr. Stjórnlagaráð 2011: Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna ásamt skýringum. Skýringar við 60. gr.