

# Tengsl (og skortur á tengslum) við Almenningsamráð

Jón Ólafsson, prófessor við Háskóla Íslands

Rannsóknaverkefni um lýðræðislega stjórnarskrárgerð

Hér er því almenningsamráði sem stjórnvöld stóðu fyrir í tengslum við í breytingar á stjórnarskrá Íslands 2019 lýst í stuttu máli (sjá um samráðið á [vef Félagsvísindastofnunar](#)). Helstu niðurstöður þessa samráðs um embætti forseta Íslands, ákærvald Alþingis og Landsdóm eru raktar og bent á atriði sem betra tillit þyrfti að taka til í frumvarpinu og greinargerðinni sem því fylgir.

Í þeim drögum sem nú liggja fyrir á samráðsgátt stjórnarráðsins er nánast ekkert reynt að tengja tillögur, röksemdir og útskýringar við almenningsamráðið, vísanir til einstakra þátta þess eru tilviljanakenndar og á stöku stað villandi. Ekki er reynt með neinum kerfisbundnum hætti að byggja á samráðinu þegar svo vill til að niðurstöður þess eru í samræmi við frumvarpsdrögin og engin tilraun er gerð til að að skýra frávik í þeim atriðum sem í drögunum eru farnar aðrar leiðir en samráðið gefur til kynna að almenningur styðji.

## Helstu atriði sem fram koma um embætti forseta Íslands og ákærvald Alþingis

- 1. Verulegar áhyggjur af óbreyttu fyrirkomulagi forsetakosninga.**
  - a. Meirihlutastuðningur við nýtt kosningafyrirkomulag.
  - b. Mikill áhugi á tveggja umferða kerfi.
  - c. Vaxandi skilningur og áhugi á raðaðri kosningu.
- 2. Mikill áhugi á að takmarka embættistíma forseta (en ekkert um að lengja þurfi kjörtímabil forseta).**
  - a. Flestir virðast geta sætt sig við þrjú kjörtímabil.
  - b. Þeim fjölgar í umræðum sem telja takmarkanir á embættistíma í þágu lýðræðis.
  - c. Ekkert kemur fram um áhuga á að hverfa frá hinum hefðbundnu fjögurra ára kjörtímabilum.
- 3. Verulegar efasemdir um ákærvald Alþingis.**
  - a. Mikill stuðningur við að afnema ákærvald Alþingis og leggja niður Landsdóm.
  - b. Nokkur stuðningur við það sjónarmið að ákærvaldið styrki eftirlitshlutverk þingsins gagnvart framkvæmdavaldi.
  - c. Áhyggjur af því að almennir dómstólar eigi erfitt með að fjalla um brot ráðherra í starfi.
- 4. Nokkur sátt um óbreytt völd og áhrif forseta Íslands**
  - a. Mikill stuðningur við óbreytt synjunarvald.
  - b. Ótti við að aukin völd geri forseta pólitískan.
  - c. Áhersla á sameiningarhlutverk
  - d. Mikilvægt að forsetinn sé ekki aðeins „upp á punt“.

## Hvað er almenningssamráð?

Hugtakið almenningssamráð (e. *Public consultation*) vísar ekki til fastmótaðrar aðferðafræði við þátttöku almennings í stefnumótun. Orðið er haft yfir margvíslegar aðferðir sem beitt er í því skyni að byggja stefnumótun – og í sumum tilfellum ákvarðanir – á annarsvegar sem bestum upplýsingum um viðhorf almennings, hinsvegar aðkomu almennra borgara að tilteknum þáttum stefnumótunar.

Almenningssamráð snýst því ekki um að færa stefnumótunarvaldið úr höndum kjörinna fulltrúa og stjórnvaldsstofnana til almennings, heldur um að taka raddir almennings með í reikninginn þegar stefna er mótuð, ýmist með ítarlegum könnunum á viðhorfum almennings, eða með vel skipulögðu samtali við almenning, þar sem vel er gætt að því að í því birtist þversnið samfélagsins, og byggt sé á aðferðafræði rökræðulýðræðis (e. *Deliberative democracy*) Skuldbinding stjórnvalda í slíku samráði er ekki að velja þá leið sem virðist njóta mest stuðnings hverju sinni, heldur að beita samtalínu við almenning í þeirri umhugsunar- og greiningarvinnu sem stefnumótun krefst, ekki síst þegar um lagasetningu er að ræða.

## Rökræðukönnun um stjórnarskrárbreytingar

Í undirbúningi stjórnarskrárbreytinga sem núverandi ríkisstjórn hefur sett á dagskrá, birtist samráð við almenning í því að efnt var til svokallaðrar rökræðukönnunar (e. *Deliberative poll*). Rökræðukönnun er í senn ítarleg könnun á viðhorfum almennings og skipulegt samtal við slembivalinn hóp fólks. Rökræðukönnun felur í sér tengingu viðhorfskönnunar og samtals þátttakenda þar sem markmiðið er að átta sig á því hvaða hugmyndir verða ofan á þegar fólk er ekki aðeins látið svara spurningum viðhorfskönnunar heldur fær líka tækifæri til kynna sér málin betur og rökræða viðhorf sín við aðra á rökræðufundi.

Gögnin sem út úr rökræðukönnun koma eru:

1. Niðurstöður kannana sem gerðar eru áður en þátttakendur hittast til umræðna og eftir að umræður hafa farið fram.
2. Greining á viðhorfum einstakra hópa þátttakenda sem gefa nákvæmari mynd af slíkum breytingum
3. Samantektir ritara sem skrá samræður hópa á rökræðufundi
4. Upptökur allra samræðna fundarins.

## Hvernig fór rökræðukönnunin fram?

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands skipulagði rökræðukönnun um stjórnarskrárbreytingar samkvæmt samningi við forsætisráðuneytið en öndvegisverkefnið Lýðræðisleg stjórnarskrárgerð tók þátt í undirbúningi og framkvæmd hennar og í allri skýrslugerð í kjölfarið. Lýðræðisleg stjórnarskrárgerð fékk engar greiðslur fyrir aðkomu sína að rökræðukönnuninni þar sem hún er hluti af rannsóknaráætlun verkefnisins.

Fyrsta skref rökræðukönnunarinnar, [viðhorfskönnun](#), fór fram sumarið 2019, en þátttakendum hennar var einnig boðið að taka þátt í tveggja daga rökræðufundi. 232 þáðu það boð og komu til tveggja daga rökræðufundar um stjórnarskrárbreytingar sem haldinn var 9.-10. nóvember 2019. Þar fóru fram umræður um sex atriði væntanlegra stjórnarskrárbreytinga. Ný viðhorfskönnun var lögð fyrir þátttakendur áður en umræður fóru fram og eftir að þeim lauk.

Meginniðurstöður rökræðukönnunarinnar voru birtar í [skýrslu Félagsvísindastofnunar](#) í lok janúar 2020. [Ítarleg skýrsla](#) með greinargerð um umræðurnar á fundinum og dýpri greiningu á viðhorfsbreytingum var afhent forsætisráðuneyti í júní 2020. Í [Viðauka](#) hennar er að finna umfangsmeira tölfræðilegt yfirlit um niðurstöður.

### *Breytingar á ákvæðum um forseta Íslands, Landsdóm og fleira.*

Forsætisráðuneytið lagði fram í lok júní á samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi um breytingar á stjórnarskrá Íslands sem varðar meðal annars ákvæði um forseta Íslands og Landsdóm sem fjallað var um í Rökræðukönnuninni. Í greinargerð með frumvarpinu er lítillega fjallað um niðurstöður rökræðukönnunarinnar, en hún er þó ekki nýtt með neinum skipulegum hætti til að skýra eða rökstyðja einstök atriði frumvarpsins. Þannig er ekki að sjá að samtal við almenning sé neitt meginatriði í gerð þeirra frumvarpsdraga sem hér liggja fyrir. Þau virðast fyrst og fremst afrakstur vinnu sérfræðings, sem fenginn var til að leggja drög að frumvarpinu, og formanna stjórn málaflökkanna.

Í því sem hér fer á eftir er reynt að draga fram þær leiðbeiningar sem rökræðukönnunin veitir um þann hluta stjórnarskrárinnar sem þetta frumvarp snýr að. Til þess að gera þetta nægir ekki að vísa einungis til almennustu atriða hennar, heldur er nauðsynlegt að kafa dýpra til að skilja hvers vegna viðhorf þátttakenda þróuðust á þann veg sem þau gerðu.

Það er einkum fernt af því sem frumvarpið nær til sem hlaut ítarlega umfjöllun í rökræðukönnuninni og var rætt í nokkrum smáatriðum á rökræðufundinum:

- Takmarkanir á embættistíma forseta Íslands
- Aðferð við kjör forseta Íslands
- Ákærvald Alþingis og Landsdómur
- Völd og áhrif forseta Íslands

Gróflega má segja að rökræðurnar gáfu ekki til kynna að verulegur áhugi væri fyrir því að auka eða draga úr völdum og áhrifum forsetans – þær virtust endurspegla það ríkjandi sjónarmið að staða embættisins ætti að vera óbreytt. Verulegur áhugi kom hins vegar fram á því að takmarka embættistíma forseta við tiltekinn fjölda kjörtímabila. Þá jókst áhugi þátttakenda umtalsvert á því að taka upp nýtt kosningakerfi við kjör forseta Íslands. Loks dró mikið úr stuðningi við Landsdóm og við það fyrirkomulag að Alþingi ákæri ráðherra fyrir brot í starfi.

Ekki er að sjá að fyrirbyggjandi frumvarp nýti nema að litlu leyti það samráð sem stjórnvöld hafa þó staðið fyrir um stjórnarskrárbreytingarnar. Tillögurnar sem það felur í sér stangast að sumu leyti á við það sem samráðið leiddi í ljós:

- Lögð er til breyting á lengd kjörtímabils forseta þótt ekkert hafi komið fram í samráðsferlinu sem bendir til að almenningur kalli eftir slíkri breytingu.
- Gert er ráð fyrir að Alþingi haldi ákærvaldi sínu, þótt djúpar efasemdir um slíkt fyrirkomulag hafi komið fram í samráðinu.
- Engar breytingar á aðferð við kjör forseta eru lagðar til, en á fundinum komu fram skýrar vísbendingar í þá átt að verulegur áhugi sé á slíkum breytingum meðal almennings.

Frumvarpið leggur ekki til breytingar á völdum og áhrifum forseta Íslands, sem vissulega stangast ekki á við niðurstöður rökræðukönnunarinnar, en er þó ekki á neinn hátt byggt á umræðum sem fram fóru um þetta á rökræðufundinum, heldur einungis á viðhorfskönnun sem gerð var síðastliðið sumar.

Þannig er almenningssamráðið að sumu leyti vannýtt í greinargerðinni og frumvarpinu sjálfu, en að öðru leyti sniðgengið. Í því sem hér fer á eftir verður gerð tilraun til að draga fram þá þætti sem mestu máli skipta og gætu annarsvegar nýst til að styðja einstök atriði frumvarpsins, hins vegar til að benda á hvar æskilegt væri að taka meira mið af samráðinu en gert hefur verið. Lagt er til að frumvarpinu verði breytt þar sem það á við til samræmis við almenningssamráðið og að samtal við almenning verði fléttað inn í greinargerð þess í samræmi við fyrirbyggjandi gögn rökræðukönnunarinnar eftir því sem við á.

## Aðferð við kjör forseta Íslands

Það er vissulega rétt sem fram kemur í greinargerð að í viðhorfskönnun sem gerð var síðastliðið sumar reyndust 65% þátttakenda hlynnt óbreyttu fyrirkomulagi – það er einfaldri kosningu þar sem sá sigrar úr hópi frambjóðenda sem flest atkvæði fær (sjá [viðhorfskönnun](#), niðurstöður, forsetakafli). En þegar spurt var um sama atriði fyrir upphaf rökræðna 9. nóvember var stuðningurinn minni eða 56% og eftir umræður hafði hann minnkað enn meira eða niður í 40% (sjá [Viðauka 1, töflu 101](#)). Stuðningur við aðrar aðferðir var líka mikill í upphafi en fór vaxandi í umræðunum. Yfir 60% voru hlynnt tveggja umferða kerfi fyrir og eftir rökræður (sjá [Viðauka 1, töflu 102](#)). 38% voru hlynnt svokallaðri raðaðri kosningu, þar sem kjör ræðst að hluta af forgangsröðun kjósenda, fyrir fundinn en 56% eftir fundinn (sjá [Viðauka 1, töflu 104](#)). Því má almennt segja að ákveðinn viðsnúningur hafi orðið í viðhorfum þátttakenda í þessu. Í stað þess að meirihluti styddi óbreytt kerfi, studdi meirihluti breytingu á kerfinu að loknum rökræðufundi.

Til að skilja betur hvers vegna viðhorf fólks breyttust með þessum hætti er gagnlegt að rýna í umræður á einstökum borðum. Þannig má taka dæmi af umræðuhópi þar sem viðhorfin snerust næstum við – það er stuðningur við óbreytt kerfi við kjör forseta fór úr 86% við upphaf fundar, í 24% eftir að honum lauk.

Í umræðum hópsins var var bent á að tvær umferðir hefðu marga kosti í för með sér: Kjósendur næðu að kynna sér sterkustu frambjóðendurna betur; meiri stuðningur væri við þann sem kosinn væri (hann hefði alltaf meirihluta á bak við sig ef kosið væri á milli tveggja í seinni umferð). Einn þátttakandi taldi mikla áhættu fóligna í kerfi sem hefði í för með sér að réttkjörinn forseti gæti haft jafnvel aðeins 15% fylgi. Einn þátttakandi hélt því fram að forsetakosningar yrðu þá fyrst spennandi að hægt væri að sigta út alla nema tvo sem síðan þyrftu að takast á. Eins var bent á að tveggja umferða kerfi hefðu mælst vel fyrir víða og verið óumdeilt.

Helstu rökin gegn tveggja umferða forsetakosningum væru kostnaður, möguleg kosningaþreyta almennings sem gæti misst áhugann í seinni umferð – þetta gæti unnið gegn því annars góða markmiði að styrkja þann sem kosinn væri.

Í umræðunum kemur einnig fram vaxandi skilningur og áhugi fyrir raðaðri kosningu þar sem slíkt kerfi tryggði að sá sem kjörinn væri nyti stuðnings þorra kjósenda án þess að kjósa þurfi tvisvar. Í raðaðri kosningu velja kjósendur ekki einn kost, heldur raða framboðum í forgangsröð. Þannig skiptir ekki aðeins máli þegar gert er upp á milli frambjóðenda hver fær flest atkvæði í fyrsta sæti, heldur einnig hver er oftast annar kostur kjósenda og jafnvel þriðji. Í umræðum komu einnig fram áhyggjur af því að við núverandi fyrirkomulag væri hætta á því að kjósendur köstuðu atkvæði sínu á glæ ef haldið væri óbreyttu kerfi þar sem nokkur fjöldi frambjóðenda gæti hæglega komið fram. Hættan á þessu virtist í mörgum tilfellum gera þátttakendur áhugasamari um raðaða kosningu þar sem forgangsröðun kjósenda gerir að verkum að atkvæði nýtist jafnvel þótt sá frambjóðandi sem kjósandi vildi helst, og setti í fyrsta sæti, ætti ekki möguleika á að ná kjöri.

### *Hvað vill almenningur?*

Þegar upp er staðið blasir við að rökræðukönnunin sýndi verulega vaxandi áhyggjur af núverandi aðferð við kjör forseta Íslands og umtalsverðan stuðning við breytta aðferð – heldur meiri við tveggja umferða kosningu, en þó vaxandi – og í raun meirihlutastuðning – við raðaða kosningu.

Það er því ekki hægt að vísa til niðurstaðna samráðsins til að færa rök fyrir því að halda óbreyttu kerfi. **Áhugi almennings virðist þvert á móti vera í þá átt að breyta kosningafyrirkomulaginu.**

## Embættistími forseta

Í viðhorfskönnun sumarið 2019 reyndust 62% hlynnt því að takmarka embættistíma forseta við tiltekinn fjölda kjörtímabila (sjá [viðhorfskönnun](#), niðurstöður, forsetakafla). Við upphaf rökræðukönnunar voru 70% þátttakenda á þessari skoðun og ekki varð marktæk breyting á því á fundinum (sjá [Viðauka 1, töflu 113](#)). Í sumarkönnuninni voru 32% hlynnt því að forseti ætti að geta gegnt embættinu að hámarki tvö kjörtímabil, en 40% staðnæmdust við þrjú tímabil eða 12 ár (sjá [viðhorfskönnun](#), niðurstöður, forsetakafla). Ekki var spurt um fjölda kjörtímabila fyrir og eftir fundinn, en í umræðum virðast sjónir fólks einkum beinast að tveimur til þremur kjörtímabilum – það er átta til tólf árum. Ekki var spurt um afstöðu til þess að lengd kjörtímabils forseta væri breytt, hvorki á rökræðufundinum né í viðhorfskönnun sumarið 2019.

Í almennum atriðum blasir því við að almenningur virðist hlynntur slíkri takmörkun þótt afstaða kunni að vera ólíkari þegar kemur að því að ákveða hámarksfjölda kjörtímabila. Einnig má greina mun á viðhorfum hinna yngri og eldri annars vegar, karla og kvenna hinsvegar. Ástæður sem fram komu í umræðum fyrir takmörkun voru fyrst og fremst þær að mannaskipti væru mikilvægur hluti lýðræðis og jafnvel þótt vinsæll forseti gæti ekki haldið áfram í embætti vegna reglna um hámarksembættistíma vægi það ekki upp á móti mikilvægi skiptanna. Einnig væri þróun samfélagsins hröð og því æskilegt að forseti endurspeglaði það að einhverju leyti.

Þátttakendur sem voru andvígir slíkum takmörkunum bentu á að forsetaembættið ætti að stuðla að stöðugleika og þess vegna væru ör forsetaskipti líka varhugaverð. Eins komu fram áhyggjur af kostnaði ef of margir einstaklingar ættu rétt á hlunnindum á borð við eftirlaunagreiðslur um langa hríð eftir stutta setu í embætti.

Marktæk aukning varð á stuðningi meðal kvenna við takmarkanir á embættistíma á rökræðufundinum (úr 78% í 84%). Sama gildi um yngsta hóp þátttakenda (18-40 ára). Stuðningur við takmörkun fór úr 63% í 79%. Viðsnúningur varð á viðhorfum yngsta og elsta hópsins. Þeim fækkaði í hópi 61 árs og eldri sem vildu takmarka embættistíma forseta úr 82% í 67% (sjá [Viðauka 1, töflu 113](#)).

Sé litið á umræður einstakra umræðuhópa má sjá áhyggjur bæði af langri setu forseta í embætti og af reglum sem hefðu í för með sér tíð forsetaskipti. Í þeim umræðuhópi þar sem mestur munur var á viðhorfi þátttakenda fyrir fundinn – 87% vildu ekki tímatakmarkanir fyrir fundinn, en aðeins 23% voru þeirrar skoðunar eftir að honum lauk – var bent á að hefðin sem myndast hefur um embættið geri að verkum að ómögulegt væri að losna við forseta sem ekki vildi hætta sjálfur. En annar þátttakandi benti á að valdalítill forseti mætti vel sitja eins lengi og hann vildi. Sá þriðji taldi jafnræði þurfa að ríkja meðal kjörinna fulltrúa: Ef forseti væri háður tímatakmarkunum ættu t.d. alþingismenn að vera það líka.

Í öðrum hópi þar sem viðhorf þróuðust í hina áttina – 54% voru andvíg tímatakmarkunum fyrir fundinn, en 97% voru það eftir að honum lauk – voru þær raddir áberandi sem bentu á að takmarkanir á embættistíma væru fyrst og fremst mikilvægar ef embættið væri valdamikið. Þótt fólk gæti orðið þreytt á að hafa sama andlitið, sömu röddina og samskonar nýársávarp árum saman væri það léttvægt þegar hlutverk forsetans væri menningarlegt frekar en pólitískt.

Í frumvarpsdrögunum sem nú liggja fyrir er gert ráð fyrir að kjörtímabil forseta lengist úr fjórum árum í sex, en að forsetar megi þá ekki sitja lengur en í tvö kjörtímabil. Þessi tillaga er rökstudd með því meðal annars að benda á að í viðhorfskönnun sumarið 2019 hafi mestur stuðningur reynst vera við þriggja kjörtímabila setu forseta í embætti eða samtals tólf ár. Erfitt er að fallast á að hægt sé að yfirfæra stuðning við þrjú fjögurra ára kjörtímabil á stuðning við tvö sex ára kjörtímabil. Það sem einna helst mætti tengja við lengri kjörtímabil eru áhyggjur þátttakenda af því að stofnað sé til óþarfs kostnaðar með forsetakosningum þar sem frambjóðendur eru þó fjarri því að fella sitjandi forseta. Enginn þátttakandi í

rökræðufundinum sá ástæðu til að leysa slíkan vanda með því að lengja kjörtímabil og það er því hvergi rætt á fundinum.

### **Hvað vill almenningur?**

Umræður rökræðufundarins sýna að þátttakendur voru sér vel meðvitaðir um að ekkert fyrirkomulag er gallalaust: Án tímatakmarkana getur það hæglega gerst að sami forseti sitji alltof lengi – mikið þarf til að kjósendur vilji fella forseta úr embætti sem hefur gegnt því um langt skeið. Á hinn bóginn fela tímatakmarkanir í sér að vinsæll og vel liðinn forseti getur þurft að hætta jafnvel þegar þorri kjósenda vildi að hann sæti áfram. **Þeirri skoðun óx þó ásmegin á fundinum að tímatakmarkanir séu í anda lýðræðis, og af umræðunum að dæma staðnæmast margir við þrjú kjörtímabil sem hámarkstíma sama forseta í embætti.**

### **Ákærvald Alþingis og Landsdómur**

Niðurstöður rökræðukönnunarinnar sýna umtalsverðar breytingar á viðhorfi þátttakenda til þess fyrirkomulags sem fest er í núgildandi stjórnarskrá. Umræðurnar sýna einnig að þátttakendur gerðu sér fulla grein fyrir þeim álitamálum sem gera þá ákvörðun flókna með hvaða hætti ráðherrar skuli sæta ábyrgð vegna brota í starfi.

Við upphaf fundarins kvaðst ríflega helmingur þátttakenda (52%) hlynntur núverandi kerfi en eftir fundinn hafði þetta gerbreyst og aðeins 21% lýsti slíkri skoðun (sjá [Viðauka 1, töflu 119](#)). Að sama skapi voru 24% á því að Alþingi ætti ekki að hafa vald til að ákæra ráðherra og að leggja ætti Landsdóm niður við upphaf fundar, en 55% eftir að honum lauk (sjá [Viðauka 1, töflu 121](#)). Í stuttu máli má merkja skýra breytingu á viðhorfi þátttakenda til ákærvalds Alþingis og Landsdóms í rökræðukönnuninni, þar sem afgerandi meirihluti verður andsnúinn núverandi kerfi.

Ein ástæða þessa er ótti við misbeitingu ákærvaldsins í höndum Alþingis. Fyrir fundinn töldu 70% að hætta væri á slíku – 79% eftir fundinn (sjá [Viðauka 1, töflu 117](#)). Í umræðunum virtist sú skoðun heldur veikjast að með ákærvaldi Alþingis væri málarekstur gegn framkvæmdavaldinu hlutlaus og sanngjarn. 52% voru á þeirri skoðun fyrir fundinn en 32% eftir fundinn (sjá [Viðauka 1, töflu 118](#)). Áhyggjur af ákærvaldi Alþingis voru þó ekki einhlítar: Þannig var um það bil helmingur þátttakenda á þeirri skoðun að Alþingi gæti haldið ákærvaldi gagnvart ráðherrum en almennir dómstólar dæmt í slíkum málum (sjá [Viðauka 1, töflu 120](#)).

Þegar horft er á einstaka þjóðfélagshópa má sjá vissan mun á viðhorfum sem stundum helst eftir umræðurnar en jafnast út í öðrum tilfellum. Þannig eru konur hlynntari núverandi kerfi en karlar bæði fyrir fund og eftir fund (sjá [Viðauka, töflu 119](#)). Fyrir fundinn voru konur mun líklegri til að telja að ákærvald Alþingis og Landsdómur tryggi að mál gegn framkvæmdavaldinu séu sótt á hlutlausan og sanngjarnan hátt, eða um 64% kvenna á móti 43% karla. Þessi munur hefur hefur hinsvegar að mestu jafnast út í lok fundar og aðeins 34% kvenna og 30% karla eru enn á þeirri skoðun (sjá [Viðauka, töflu 118](#)).

Fleiri konur en karlar töldu í upphafi fundar að ákærvald Alþingis mætti misnota í pólitískum tilgangi (73% kvenna á móti 68% karla), en þetta hafði breyst að fundi loknum. Körlunum sem töldu þetta hafði fjölgað í 84% álíka margar konur voru á sömu skoðun og fyrr (sjá [Viðauka 1, töflu 117](#)).

Í umræðum einstakra umræðuhópa birtist víða sá skilningur að í fyrsta lagi sé afar mikilvægt að ráðherrar séu látnir sæta ábyrgð fyrir dómstólum vegna brota í starfi. Ákærvald Alþingis eigi að tryggja þetta, en Alþingi kunni að vera vanbúið til þess að fara með ákærvald, m.a. vegna eðlis stjórnmalanna. Hætta sé á pólitískri misbeitingu þessa valds, en einnig séu

Þingmenn í erfiðri stöðu þegar þeir eiga að taka afstöðu til þess hvort ákæra eigi samstarfsfólk þeirra. Í öðru lagi sé mikilvægt að ráðherrar fái sömu meðferð fyrir dómstólum og við rannsókn mála og aðrir sem ákærðir eru fyrir refsiverða háttsemi. Besta leiðin til þess sé að reka slík mál fyrir almennum dómstólum, en tengsl dómsvaldsins við framkvæmdarvaldið vegna ráðninga dómara dragi úr trúverðugleika þess. Því geti vissulega verið rök fyrir því að halda sérstökum dómstóli til að fara með mál sem varða ráðherraábyrgð.

Í frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir því að Alþingi haldi ákæruvaldi sínu en geti þegar svo ber undir falið ríkissaksóknara að ákveða hvort tilefni sé til ákæru eða ekki, og leggja fram ákæru sé tilefni til. Það sé svo hægt með lögum að skipa sérstakan dómstól til að rétta í málum um ráðherraábyrgð – eða láta almenna dómstóla fjalla um þau.

Í greinargerðinni sem frumvarpinu fylgir er þó engin tilraun gerð til að tengja þetta við umræðurnar sem fram fóru á rökræðufundinum eða við samráðið yfirleitt, aðeins vísað stuttlega í það sem fram kom við fyrstu viðhorfskönnun. Ef spurt er hvort frumvarpsdrögin séu í samræmi við þær umræður sem fram fóru á fundinum mætti vissulega halda því fram að fyrirbyggjandi tillögur endurspegli samskonar efasemdir og áhyggjur vegna núverandi fyrirkomulags.

Svo dæmi séu tekin úr umræðunum má nefna umræðuhóp þar sem algjör viðsnúningur varð á afstöðu þátttakenda. Allir studdu núverandi kerfi í upphafi umræðna, en 90% höfðu snúist gegn því í lok fundar. Í umræðum hópsins komu fram rök fyrir því að almenna reglan væri sú að ríkissaksóknari færi með ákæruvaldið, en þó ætti ákveðið hlutfall þingmanna að geta vísað máli til hans. Endanleg ákvörðun um ákæru lægi samt hjá saksóknara. Þátttakendur virtust einnig hneigjast í þá átt að leggja bæri Landsdóm niður. Í upphafi fundar voru 60% þátttakenda á móti því að leggja Landsdóm niður en aðeins 32% voru á þeirri skoðun í lok fundar (sjá [Viðauka, töflu 121](#)). Bent var á að slíkri breytingu þyrfti þá að fylgja nýtt fyrirkomulag um skipun dómara til að tryggja sjálfstæði þeirra gagnvart ráðherra. Markmið breytinga hlyti að vera að koma í veg fyrir sérmeðferð og tryggja að málaferli gagnvart ráðherra væru málefnaleg og sanngjörn.

Þar sem eina málið sem flutt hefur verið fyrir Landsdómi er mál Geirs Haarde árið 2012 var við því að búast að fundarmenn byggðu viðhorf sín að talsverðu leyti á upplifun sinni af þeirri ákæru og málsmeðferð í því máli. Fjölmargir lýstu efasemdum um bæði ákæruna og málaferlin. Orðið „farsakennt“ var iðulega notað um málið í heild sinni, þar sem margir þátttakendur töldu að ákæra á hendur Geir einum hefði ekki uppfyllt skilyrði um sanngjarna og hlutlausa málmeðferð. Áhyggjur af því að mál af þessu tagi gæti endurtekið sig höfðu því að öllum líkindum talsverð áhrif á viðhorf þátttakenda.

Í mörgum umræðuhópnum var bollalagt um hvaða stofnun gæti tekið við ákæruvaldi Alþingis. Hugmyndir voru uppi um að Umboðsmaður Alþingis gæti haft þetta hlutverk, sérstök nefnd sem skipuð væri í þessu skyni, Ríkisendurskoðun eða jafnvel forseti Íslands.

### ***Hvað vill almenningur?***

Umræðurnar sýndu að þátttakendur áttuðu sig vel á því að engin augljós lausn blasir við. Þær gefa talsverðar leiðbeiningar um hvernig standa þurfi að breytingum á ákæruvaldi Alþingis og Landsdómi, þótt ólíkar lausnir komi til greina. Áhyggjur af sjálfstæði dómstóla og hlutleysi ákæruaðila vega þungt. Ekki ber mikið á efasemdum um að rétt geti verið að sækja ráðherra til saka vegna spillingar eða afglapa. Áhyggjur fundarmanna varða m.a. hvernig haga skuli ákæruvaldinu í þessum málum. **Þær geta t.d. gefið tilefni til að taka ákæruvaldið með öllu úr höndum Alþingis þótt ákveðið hlutfall þingmanna geti vísað málum til ríkissaksóknara.** Áhyggjur af sjálfstæði dómstóla hverfa ekki með því að fyrirkomulag þess dómstóls sem fjallar um ráðherraábyrgðarmál sé fært úr stjórnarskrá og í almenn lög þar sem þær eru djúpstæðari og varða ekki síst skipun dómara.

## Um forsetaembættið: Völd, áhrif, hlutverk

Sú lykilsurning, hvort forsetaembættinu skuli breytt eða það afnumið eða hvort núverandi fyrirkomulag sé heppilegt vakti umræður um ákveðin grundvallaratriði um samband forseta Íslands við samfélagið sem sýna að ekki er ákall um miklar breytingar á embættinu sem slíku. Það þýðir hins vegar ekki að þátttakendur hafi reynt fráhverfir breytingum á embættinu. Umræðurnar gefa frekar til kynna að margir séu tilbúnir til að skoða og velta fyrir sér með opnum huga bæði hugmyndum sem miða að því að auka bein áhrif forsetans og draga úr þeim.

Á rökræðufundinum kom alloft fram sú skoðun að það væri óheppilegt hve texti núgildandi stjórnarskrár um hlutverk forsetans væri þversagnakenndur, þar sem embættið er fyrst skilgreint í ljósi valda sem því fylgi, en í framhaldinu hverfa þessi völd til ráðherra.

Þátttakendur virtust sér því almennt meðvitaðir um að grundvallarbreytingar þyrfti að gera á texta stjórnarskrárinnar – það er lýsa hinu raunverulega hlutverki forsetans með skýrari og einfaldari hætti. Þar sem slíkar breytingar á texta geta líka falið í sér endurskilgreiningar á völdum og valdsviði var spurningin um aukin eða minnkuð völd forsetans lifandi spurning – jafnvel þó að þegar upp er staðið virðist flestir óska eftir því að forsetar framtíðarinnar beiti sér með svipuðum hætti í embætti og forsetar hafa gert fram að þessu.

Málskotsréttur forseta Íslands kom til umræðu í nær öllum umræðuhópum. Sú skoðun virtist býsna almenn að þessi réttur sé mikilvægur hluti forsetaembættisins og að í þeim tilvikum sem hann hefur verið nýttur hafi það verið til heilla. Á hinn bóginn var gjarnan bent á að geðþóttavald forseta kynni að ógna lýðræðislegri stjórnskipan þar sem lagasetning er í höndum kjörinna fulltrúa – ekki forseta. Þetta viðhorf breytti þó ekki því að mikill meirihluti þátttakenda, fyrir fundinn og eftir, var á þeirri skoðun að forseti ætti áfram að hafa vald til að vísa lögum til þjóðarinnar jafnvel þótt stjórnarskrá kvæði á um aðrar leiðir líka til að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu um ný lög eða önnur málefni.

Í umræðum einstakra umræðuhópa kom meðal annars fram að aukin völd forseta kölluðu á skýrara umboð: Einföld meirihlutakosning væri góð og gild fyrir valdalaust embætti, en breyta þyrfti umgjörðinni ef völd embættisins væru aukin.

Umræður sköpuðust einnig um forsendur þess að forseti neitaði að skrifa undir ný lög frá Alþingi. Í einum hópi var tekist á um þá spurningu hvort treysta mætti dómgreind forseta eða hvort hann/hún þyrfti að hafa sérstakar ástæður fyrir synjun – svo sem ákveðinn fjöldi undirskrifta kjósenda sem lýstu sig hlynnta henni.

Ein ástæða þess að þátttakendum fannst að synjunarvaldið þyrfti að haldast virtist vera sú að án þess yrði embættið svo valdalítið að efast mætti um tilgang þess. Það væri með öðrum orðum ekki endilega mikilvægi öryggishlutverksins sem gerði útslagið um þetta, heldur vigt embættisins sjálfs.

Loks bar töluvert á því að þátttakendur óttuðust að aukin völd forseta færðu þann sem embættinu gegnir fjær því að vera sameiningartákn þjóðarinnar. Aukin völd hefðu í för með sér að embættið yrði pólitískara, öll inngrip væru umdeild og þess vegna þyrfti að fara mjög varlega þegar að því kæmi að bæta við þáttum sem gert væri ráð fyrir að forseti hefði bein afskipti af.

### *Hvað vill almenningur?*

Þegar horft er á tölulegar niðurstöður rökræðukönnunarinnar bendir allt þess til að almenningur sé sáttur við embættið eins og það er. Þegar rýnt er í umræðurnar er niðurstaðan ögn flóknari. Erfitt er að merkja að það sé ofarlega í hugum fólks að standa vörð um forsetaembættið eins og það er nú, en þátttakendur virtust þó ekki sjá sterk rök fyrir verulegum breytingum á því.

Þetta bendir til þess að allar tillögur um breytingar á embættinu sjálfu þarfnist góðs og ítarlegs rökstuðnings. Sú sýn á forsetaembættið virðist býsna algeng að forseti þurfi að geta



fetað ákveðinn meðalveg: Hann/hún má ekki vera „upp á punt“ – embættið þarf að skipta máli, en á hinn bóginn verði að virða hin formlegu mörk þess, sem m.a. felur í sér að afskipti forseta séu ekki umdeild meðal almennings.

### **Samantekt**

Ef ætlunin er að gera „samtal við almenning“ að skýrum hluta frumvarpsgerðarinnar er nauðsynlegt að endurskoða þá þætti frumvarpsins sem hér hefur verið fjallað um og draga viðhorf almennings með skýrari og markvissari hætti inn í greinargerðina. Rökræðukönnunin sem gerð var á síðasta ári hefur skilað miklum og ítarlegum gögnum sem gera þetta mögulegt: Í nokkrum mikilvægum atriðum frumvarpsins er hægt að móta tillögur í skýru samhengi og samtali við viðhorf almennings.

Að auka vægi samtalsins í endanlegri gerð frumvarpsins snýst ekki eingöngu um að gera tilteknar breytingar á því sem lagt er til í frumvarpinu og haldið fram í greinargerðinni, heldur einnig í því að flétta viðhorf almennings inn í rökstuðning fyrir einstökum atriðum frumvarpsins, eða þegar það á við, útskýra hvers vegna annað er lagt til en það sem almenningssamráðið gefur til kynna að almenningur kysi. Rökræðukönnunin gefur til dæmis miklar vísbendingar um afstöðu almennings til forsetaembættisins almennt. Það myndi því styrkja málsmeðferð Alþingis að sú niðurstaða sem skapast um hvað stjórnarskráin eigi að segja um þetta byggji á vandaðri greiningu á þeim sjónarmiðum sem látin voru í ljós og rædd í rökræðukönnuninni. Í fyrirliggjandi gerð er því miður engin tilraun gerð til að vanda til verka á þennan hátt og því er lagt til frumvarpið og greinargerðin verði endurskoðuð í heild sinni með tilliti til þess samráðs sem fram fór og unnið hefur verið úr.