Umsögn um Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

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

*Ferli við tillögur að breytingum á stjórnarskrá*

Í fyrri hluta þessarar umsagnar vil ég gera alvarlega athugasemd við það ferli sem liggur að baki framlagningu þessa frumvarps og hvers vegna áframhald á því ferli gæti bæði brotið gegn lýðræðisgildum sem og skaðað traust og trúverðugleika íslenskra stjórnvalda til lengri tíma. Í síðari hluta umsagnarinnar fjalla ég um þær efnislegu tillögur sem felast í þessu frumvarpi, þar sem ég tel það ekki málefnalegt að láta afstöðu til efnislegra tillagna ráðast af því hvernig þær koma til.

Í almennri þjóðaratkvæðagreiðslu þann 20. október árið 2012 kusu 64,16% kjósenda (73.509) valkostinn „Já, ég vil að tillögur stjórnlagaráðs verði lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá.“ Þessi niðurstaða hafði í sjálfu sér ekki stjórnskipulega bindandi þýðingu í lagalegum skilningi, auk þess sem orðalagið felur í sér leiðbeiningu frekar en endanlega útfærslu á ákvörðun. Því er skiljanlegt að frá þeim degi hafi verið deilt um nákvæmlega hvað þessar leiðbeiningar fela í sér; nánar tiltekið hvað nákvæmlega það merkir að „leggja tillögur Stjórnlagaráðs til grundvallar“, hvort og hversu mikla lýðræðislega heimild það gefur stjórnvöldum til þess að bregða frá þeim tillögum þegar ný stjórnarskrá er samþykkt.

Þrátt fyrir það þá er það tiltölulega almennt viðurkennd siðferðisregla og grundvallargildi lýðræðisríkja að stjórnvald skuli á endanum spretta frá almenningi; að hver og einn borgari hafi jafnan rétt á aðkomu að ríkisvaldinu og að vilji þjóðarinnar skuli vera leiðarljós valdhafa vegna þess að þeir sæki umboð sitt og vald til óskrifaðs sáttmála borgaranna (sjá t.d. Dahl 1989, 83–85; Rawls 1999, 221–224; Stoker 2006a; Budge 1996; Mill 1861, 50; Saward 1994). Í fulltrúalýðræðisríkjum nútímans er ekki alltaf unnt að segja með vissu hver sá vilji er hverju sinni og í einhverjum tilvikum geta fallið rök að því að stjórnvöld taki önnur sjónarmið til greina jafnvel þó það sé hægt, en þetta getur varla talist gilda um það þegar um helmingur kosningabærra borgara taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslu um grundvallarstjórnskipun landsins. Þar er um að ræða skýrt skjalfest skilaboð kjósenda um algjör grundvallaratriði lýðræðissamfélags sem stjórnvöld geta ekki hunsað án þess að grafa verulega undan gildum og trúverðugleika þess samfélags eða þeim siðferðisreglum um lýðræðisrétttindi sem flestar nútímaþjóðir aðhyllast.

Þó svo að það sé síðan hægt að deila um það hvað nákvæmlega „að leggja til grundvallar“ merkir í þessu samhengi, þá held ég því sömuleiðis fram að það sé mun auðveldara að bera kennsl á það hvað það merkir *ekki*. Með öðrum orðum þá eru þær neikvæðu skyldur sem niðurstaðan leggur á herðar Alþingis mun skýrari heldur en þær jákvæðu. Með enn öðrum orðum þá sýnist mér alveg ljóst að frumvarp Stjórnlagaráðs hafi ekki verið „lagt til grundvallar“ því frumvarpi sem hér er lagt fram, sem sömuleiðis telst tæplega frumvarp að „nýrri stjórnarskrá“ þó svo að það kveði á um ákveðnar breytingar á núverandi stjórnarskrá.

Þetta er gagnrýnisvert ekki aðeins út frá þeim lýðræðislegu gildum sem nefndar eru hér fyrir ofan, heldur sömuleiðis ef við teljum það mikilvægt að byggja upp traust almennings í garð stjórnvalda og hvetja borgara til lýðræðislegrar þátttöku, hvort heldur er í almennum kosningum eða í þátttökulýðræðisverkefnum líkt og þeim sem ráðist hefur verið í í aðdraganda þessa máls. Þó svo að rannsóknum á sviði bæði þátttökulýðræðisverkefna og eflingu trausts í garð stjórnvalda og stjórnmálamanna almennt séu enn í mikilli mótun, þá er mikill samhljómur um það meðal þeirra sem hafa rannsakað málið, og niðurstaða þeirra rannsókna sem gerðar hafa verið, að eitt það mikilvægasta við uppbyggingu trausts á stjórnvöldum og stjórnmálamönnum sé að aðkoma almennings að stefnumótun og ákvarðanatöku sé virt til fulls og að sú aðkoma hafi raunverulegar og áþreifanlegar afleiðingar (sjá t.d. Spada and Ryan 2017; Font et al. 2018; Smith 2009; Stoker 2006b; Ryan 2014).

Ég er ekki einn af þeim sem tel niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar árið 2012 nauðsynlega leiða af sér að samþykkja verði frumvarp Stjórnlagaráðs óbreytt sem nýja stjórnarskrá Íslands, enda er merking orðalagsins „leggja til grundvallar“ önnur, margir kjósendur eru líklegir að hafa kosið játandi með það í huga að tillögur Stjórnlagaráðs gætu tekið einhverjum breytingum og þær hafa þegar gert það í meðförðum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar alþingis veturinn 2012-2013. Hins vegar tel ég af ofangreindu augljóst að sú nálgun sem hefur verið viðhöfð við frumvarpsgerðina sé óskynsamleg, ekki í samræmi við niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar eða eðlileg lýðræðisgildi og ekki til þess fallin að auka traust almennings á stjórnmálum. Þess í stað legg ég til að hugmyndir þær sem fram koma í þessu frumvarpi verði notaðar til að leggja fram frumvarp að nýrri stjórnarskrá byggt á frumvarpi Stjórnlagaráðs og framhaldsfrumvarpi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis vorið 2013, með breytingatillögum (415. mál 141. löggjafarþings) sem eftir atvikum kunna að vera dregnar frá þeim tillögum sem koma fram í þessu frumvarpi, frá endurnýjuðu samráði við almenning sem og þinglegri meðferð.

*Efnislegar tillögur í þessu frumvarpi*

Í þessum síðari hluta umsagnarinnar vil ég fjalla um þær efnislegu tillögur sem fram koma í þessu frumvarpi, þrátt fyrir þá alvarlegu annmarka á ferlinu sem ég hef rætt hingað til.

Almennt er um það að segja að frumvarpið er að mörgu leyti vel unnið og þar eru ýmsar tillögur sem gætu reynst til bóta; fari svo að Alþingi fylgi á einhverjum tímapunkti niðurstöðum þjóðaratkvæðagreiðslunnar árið 2012 og leggi fram frumvarp eða frumvörp að nýrri stjórnarskrá byggt á tillögum Stjórnlagaráðs væru þessar tillögur verðugt og gagnlegt innlegg í umræður og þinglega meðferð þess frumvarps og mögulegar breytingar á því. Í því samhengi er jákvætt að vísað sé til tillagna Stjórnlagaráðs á nokkrum stöðum í greinargerð frumvarpsins, þó svo það sé ljóst af efni frumvarpsins að það er ekki „grundvallað“ á þeim tillögum í neinum skilningi, enda mörg mikilvæg atriði úr þeim tillögum hvergi að finna.

Í 2. hluta greinargerðar frumvarpsins er að því vikið, að ýmislegt úr tillögum Stjórnlagaráðs sé ekki að finna í þessu frumvarpi, og það stuttlega skýrt með þeim rökum að hægt sé að kveða á um þau atriði með almennum lögum. Þar er hins vegar horft fram hjá því að umrædd atriði missa verulega marks ef þau hafa aðeins vægi almennrar löggjafar í íslenskum rétti, sem tímabundnir meirihlutar á Alþingi og ráðherrar sem sitja í umboði þeirra geti breytt hverju sinni, vegna þess að þeim er ætlað að veita þessum sömu ráðherrum aðhald. Til dæmis fela tillögur um lögréttu og Stjórnlagaráð í sér að þessar einingar hafi stjórnskipulegt hlutverk og heimildir sem séu festar í stjórnarskrá, ekki háðar Alþingi hverju sinni. Sömuleiðis er ákvæðum um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra, skýrslu ríkisstjórnar til Alþingis og hagsmunaskráningu ráðherra ætlað að veita ráðherrum og ríkisstjórn aðhald og tryggja réttindi og eftirhlutshlutverk alls löggjafarþingsins; ekki bara þess meirihluta sem styður ríkisstjórn og ráðherra hverju sinni og getur breytt slíkum ákvæðum eftir hentisemi, séu þau aðeins fest í almenna löggjöf.

Ýmsar tillögur frumvarpsins eru hins vegar góðra gjalda verðar, enda margar í samræmi við tillögur í frumvarpi Stjórnlagaráðs og anda þeirra. Jákvætt er að orðalag og orðaval sé uppfært í samræmi við íslenskt nútímamál og stjórnskipun, til dæmis um dómstóla og um myndun ríkisstjórnar. Sömuleiðis er sérstaklega jákvætt að forneskjulegum ákvæðum um heimild forseta til niðurfellingar saksóknar og óskilyrt ábyrgðarleysi hans af stjórnarathöfnum sé loksins breytt. Þá er löngu tímabært og jákvætt skref að festa þingræðisreglu íslenskrar stjórnskipunar formlega í stjórnarskrá landsins.

Aðrar tillögur eru áhugaverðar og ágæt innlegg í umræðuna; til dæmis að þinginu sjálfu verði veitt aukin völd við kvaðningu þess, að það hafi heimild til að fella lög úr gildi hafi forsetinn synjað þeim staðfestingar og að forseti þurfi að hafa samráð við þingið um þingrof. Tillaga um ríkissaksóknara er ágæt og virðist í samræmi við tillögur Stjórnlagaráðs þess efnis, þó sorglegt sé að áfram virðist vera haldið í þann ósið núverandi stjórnarskrár að vísa í hlutverk forseta þegar ætlunin er (að því er virðist) að ráðherrar fari í reynd með þau völd.

Tillögur um landsdóm og ríkissaksóknara eru nokkuð ruglingslegar og einkennilegar að mínu mati, þar sem það virðist skjóta skökku við að tilgreina báðar þessar einingar í stjórnarskrá ef ætlunin er að Alþingi taki ákvörðun um það hvaða leið skuli fara við ákæru á grundvelli ráðherraábyrgðar.

Fyrst og fremst virðist það þó úr lausi lofti gripið að lagt sé til að kjörtímabil forseta Íslands sé lengt í sex ár sem og stóreinkennilegt að lagt sé til óbreytt aðferð við kjör forseta. Hvað svo sem fólki kann að finnast um þá tillögu þá virkar óeðlilegt að sá sem ritaði þessi frumvarpsdrög (að því er sagt er, í einhvers konar samráði við formenn stjórnmálaflokkanna á þingi) komi skyndilega fram með þá tillögu á þessum tímapunkti og þekki ég ekki hvaða fordæmi eru höfð fyrir því, enda embætti forseta Íslands til dæmis talsvert ólíkt embætti forseta Frakklands. Það þýðir ekki að hugmyndin sé alslæm en ég sé ekki að kallað hafi verið á þessa breytingu hingað til í þessu ferli.

Öllu alvarlegra er að í þessum tillögum er alveg horft fram hjá þeirri stóru og mikilvægu breytingu sem Stjórnlagaráð lagði til, og 56% svarenda í seinni umferð rökræðukönnunar um stjórnarskrá studdu, að forseti verði kjörinn með raðaðri kosningu (e. ranked voting) í stað einfaldrar meirihlutakosningar. Einu rökin sem færð eru fyrir þessu eru þau að sitjandi forsetar hafi hingað til náð endurkjöri, en algjörlega horft fram hjá því að allir forsetar lýðveldissögunnar nema Kristján Eldjárn og Sveinn Björnsson (sem aldrei var kjörinn af almenningi) voru kjörnir í fyrsta sinn með minnihluta greiddra atkvæða.

Að þessi mikilvæga og augljósa umbót á kosningu forseta Íslands sé hunsuð í þessu frumvarpi er eiginlega óskiljanlegt og sýnir um leið hversu vafasamt vinnulag það er, að fáeinir aðilar skuli skrifa frumvarp að stjórnarskrárbreytingum upp á nýtt í stað þess að leggja frumvarp Stjórnlagaráðs til grundvallar, líkt og þjóðin gaf leiðbeiningu um árið 2012, og gera tillögur að breytingum á því þar sem sterkur rökstuðningur er fyrir hendi. Þó svo vísað sé í frumvarp Stjórnlagaráðs á einhverjum stöðum í greinargerðinni þá virðist það því vera dæmi um það hentugleika-handval (e. „cherry-picking“) valdhafa á lýðræðislegum vilja og aðkomu almennings, sem sérfræðingar á sviði eflingar lýðræðis og trausts í garð stjórnmála og stjórnvalda hafa lengi varað við. Því kem ég aftur að því megináliti mínu að mun heillavænlegra væri að þær tillögur sem felast í þessu frumvarpi verði nýttar við þinglega meðferð frumvarps að nýrri stjórnarskrá sem byggir á frumvarpi Stjórnlagaráðs.

Virðingarfyllst,

Viktor Orri Valgarðsson,

Doktor í stjórnmálafræði við Durham University.

