



22. júlí 2020

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um mál nr. S-124/2020 í samráðsgátt stjórnvalda

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

Hagsmunasamtök heimilanna hafa hingað til ekki krafist sérstaklega breytinga á stjórnarskrá, heldur fremur lagt áherslu á að fara skuli eftir gildandi stjórnarskrá. Ekki síst mannréttindaákvæðum hennar, en á því hafa því miður oft orðið alvarlegir misbrestir sem engin ríkisstjórn hefur enn viljað rannsaka, hvað þá horfast í augu við eða taka ábyrgð á. Breytingar á stjórnarskrá hafa því miður lítið að segja ef hún er ekki virt nema að því marki sem hentar stjórnvöldum á hverjum tíma, eins og fjölmörg dæmi eru um það sem af er þessari öld, ekki síst í kjölfar bankahrunsins 2008.

Krafa Hagsmunasamtakanna heimilanna hefur þannig fyrst og fremst verið að sú stjórnarskrá sem er í gildi hverju sinni sé virt og farið sé eftir ákvæðum hennar.

Hagsmunasamtök heimilanna benda á að hefðu lög og stjórnarskrárvarin réttindi einstaklinga verið virt í aðgerðum stjórnvalda eftir hrun, sem og af dómstólum, hefðu þúsundir fjölskyldna ekki þurft að missa heimili sín og margt hefði getað farið á annan og betri veg.

Að þessu sögðu stendur ekkert í vegi fyrir því að samtökin taki afstöðu til hugmynda um breytingar á ýmsum atriðum í stjórnarskránni, að því marki sem þær breytingar kunna að tengjast viðfangsefnum og áherslum samtakanna, með beinum eða óbeinum hætti.

Þau frumvarpsdrög sem hér um ræðir snúa einkum að breytingum á II. kafla stjórnarskrárinnar um forseta og framkvæmdarvald. Afstaða Hagsmunasamtaka heimilanna til þeirra tillagna ræðst fyrst og fremst af því hvaða áhrif þær geta haft annars vegar á völd ókjörinna embættismanna og/eða fjármálaafli, en hins vegar hvort þær kunni að draga úr möguleikum almennings til að hafa áhrif á þróun samfélagsins. Ástæða er til að minna á að í íslensku stjórnkerfi eru hundruð embættismanna en aðeins einn þeirra er persónukjörinn með beinum hætti, forseti Íslands.

Fjöldi meðmælenda (2. gr. frvp.)

Lagt er til að í staðinn fyrir tiltekinn lágmarksfjölda meðmælenda verði miðað við prósentuhlutfall sem verði að lágmarki 2,5% kosningabærra manna eða rúmlega 6.300 miðað við núverandi fjölda á kjörskrá. Fyrir því eru færð þau rök að kjósendum hafi fjölgað mikið frá því að núverandi fjöldi 1.500 meðmælenda var upphaflega bundinn í stjórnarskrá, sem þá hafi numið 2%. Aftur á móti eru engin rök færð fyrir því að gera kröfu um fjórðungi hærra hlutfall meðmælenda eða 2,5%.

Þrátt fyrir að kjósendum hafi fjölgað, hefur sú fyrirhöfn sem frambjóðandi þarf að leggja á sig til að afla undirskriftar hvers meðmælanda ekki minnkað. Frambjóðandi þarf alltaf að finna tilskilinn fjölda meðmælanda og til þess þarf hann að hitta enn fleiri einstaklinga því ekki er víst að allir sem hann hitti geti eða vilji mæla með honum. Fyrirhöfnin við að afla meðmæla 1.500 kjósenda er jafn mikil og hún hefur alltaf verið og fyrrnefnd rök um mannfjöldapróun breyta engu um það.

Verði lágmarkið hækkað er hætt á því að það verði eingöngu á færi fjársterkra aðila með pólitískar flokksvélur að baki sér og þeirra sem þegar eru þjóðþekktir, að bjóða sig fram til embættis forseta Íslands. Hækkun lágmarksfjölda meðmælanda myndi þannig stuðla að einsleitni frambjóðenda úr efri lögum samfélagsins og halla á þá sem njóta ekki sömu forréttindastöðu. Sem dæmi náðu aðeins 40% yfirlýstra frambjóðenda tilskildum meðmælendafjölda fyrir síðustu forsetakosningar. Samtökin styðja valfrelsi kjósenda og leggjast því gegn hækkun lágmarks meðmælendafjölda.

Kjörtímabil forseta (3.-4. gr. frvp.)

Annars vegar er lagt til að kjörtímabil forseta lengist úr fjórum árum í sex ár, sem er þó ekki rökstutt nema með því að allir forsetar lýðveldisins hingað til hafi setið lengur en eitt kjörtímabil. Hins vegar verði sett það hámark að forseti geti ekki setið lengur en tvö kjörtímabil samfellt eða samtals tólf ár. Með öllu er óljóst hvert sé hið meinta vandamál sem þetta eigi að leysa.

Hagsmunasamtök heimilanna eru alfarið mótfallin þessum tillögum þar sem þær eru, líkt og hækkun lágmarksfjölda meðmælanda, til þess fallnar að skerða valfrelsi kjósenda. Með lengingu kjörtímabils um helming yrðu tækifæri kjósenda til að tjá afstöðu sína þriðjungi fátíðari. Ef lengja á kjörtímabilið þetta mikið yrði um leið að tryggja að sá sem embættið hlýtur njóti stuðnings meirihluta kjósenda en dæmi eru um að forseti hafi náð kjöri með aðeins um þriðjungi atkvæða. Ein leið til þess gæti verið sú að nái enginn hreinum meirihluta verði kosið aftur á milli þeirra tveggja efstu.

Með hámarki á fjölda kjörtímabila yrði valfrelsi kjósenda einnig takmarkað. Vilji þjóðin kjósa sér sama forseta oft en tvisvar á einfaldlega að virða þann þjóðarvilja, en ekki taka fram fyrir hendur kjósenda. Komi sú staða upp að einhverjum þyki tími til endurnýjunar, geta þeir sem líta svo á einfaldlega boðið sig sjálfir fram til að taka við embættinu. Svo að sá möguleiki sé raunhæfur má ekki reisa nýjum frambjóðendum of háa þröskulda, svo sem hvað varðar fjölda meðmælanda.

Með tillögum frumvarpsins er í raun byrjað á öfugum enda í tímamörkum á setu embættismanna. Þrátt fyrir að helmingur þeirra sem hafa gegnt embætti forseta Íslands hingað til hafi setið lengur en þann hámarkstíma sem er gerð tillaga um í frumvarpinu, hefur það aldrei verið talið standa í vegi fyrir framgangi og þróun lýðræðis hér á landi. Þvert á móti væri miklu nær að byrja á að setja því skorður hversu lengi sömu einstaklingar megi sitja í valdamiklum embættum sem þeir hafa ekki verið kjörnir til að gegna heldur skipaðir án þess að kjósendur hafi fengið að segja skoðun sína á því.

Það er staðreynd að mikill fjöldi embættismanna sem hafa ekki lýðræðislegt heldur pólitískt umboð, fara með gríðarleg völd í samfélaginu. Þar á meðal æðstu embættismenn á borð við ráðherra, forseta Alþingis, formenn þingnefnda og fleiri, sem þrátt fyrir að vera kjörnir fulltrúar hafa aldrei verið valdir af öðrum en pólitísku samstarfsfólki sínu í þau embætti. Þetta er í raun afleiðing af flokkakerfinu og þingræðishefðinni sem tryggja þeim meirihluta sem tekst að mynda hverju sinni í stólaleik um þessi embætti, yfirgnæfandi vald til að skipa sitt fólk í þau. Þó svo að samtökin hafi ekki tilbúna lausnir í þessum efnum sakna þau umræðu um leiðir til að auka áhrif kjósenda á slíkar skipanir.

Fleiri stéttir embættismanna fara með gríðarlegt vald án þess að hafa nokkur tíma verið á kjörseðli, svo sem sýslumenn, lögreglustjórar og aðrir -stjórar. Þar á meðal forstjórar ríkisstofnana og ekki síst æðstu stjórnendur svokallaðra “sjálfstæðra” stofnana, sem er venja fyrir því að telja undanþegna boðvaldi þess ráðherra sem stofnun þeirra heyrir undir. Slíkum stofnunum er oft falið ákvörðunarvald í málum sem geta haft mikla þýðingu fyrir almenna borgara og hagsmuni þeirra. Sú hætta hefur oftast en einu sinni raungerst að slíkar stofnanir verði að einskonar “ríki í ríkinu”. Einnig mætti nefna fulltrúa í hinum margvíslegu úrskurðarnefndum á stjórnarsýslustigi sem komið hefur verið á fót hér á landi og fengið vald til að kveða upp bindandi úrskurði um málefni almennra borgara.

Þá má nefna dómara sem dæmi um valdamikla embættismenn án lýðræðislegs umboðs. Ótalmörg dæmi eru um a.m.k. vafasama meðferð dómsvalds án sérstakra afleiðinga fyrir handhafa þess. Það einkennir íslenskt dómskerfi að oft hafa sömu einstaklingarnir starfað innan þess jafnvel áratugum saman og stundum eftir að hafa komið að mótun laga sem þeim er svo ætlað að dæma eftir. Tekið skal fram að samtökin leggja alls ekki til að dómara verði kjörnir í almennum kosningum þar sem það hefði einnig ýmsa ókosti í för með sér. Aftur á móti gæti til dæmis verið vert að skoða hvort takmarka skuli setutíma í embætti dómara, líkt og í frumvarpinu er lagt til um forseta Íslands.

Ábyrgð forseta á eigin athöfnum (5. gr. frvp.)

Lagt er til að skýrt verði að forseti sé aðeins ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum sem ráðherra undirritar með honum. Þetta er rökrétt og eðlileg tillaga, auk þess að vera til þess fallin að skýra betur valdmörk forseta. Þannig yrði ljóst að í þeim tilvikum sem ráðherra undirritar stjórnarathöfn með forseta væri það ráðherra sem bæri ábyrgðina en ekki forseti. Aftur á móti væri forseti ábyrgur á athöfnum sem fela ekki í sér undirritun hans heldur ákvörðun. Skýrasta dæmið um slíka ákvörðun er ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjórnarskrár, enda hlýtur hann alltaf að þurfa að standa einn að slíkri ákvörðun eftir sinni eigin samvisku. Forseti teldist þó aldrei brotlegur með slíkri ákvörðun, svo lengi sem hann hefði heimild fyrir henni samkvæmt stjórnarskrá. Hvort hann myndi sæta pólitískri ábyrgð í kjölfarið færi hins vegar eftir 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrár.

Þingræðisreglan og meirihlutastjórnir (8. og 13. gr. frvp.)

Með umræddum ákvæðum frumvarpsins er lagt til að þingræðisreglan verði þannig skýrð að hún feli í reynd í sér að myndun minnihlutastjórnar sé útilokuð. Þannig er í raun lagt til að í stjórnarskrá verði færð meginregla um meirihlutastjórnir. Ekki fæst séð að nein almenn umræða hafi farið fram eða rýni átt sér stað um slíkar hugmyndir og verður því að gera þann fyrirvara við þessi ákvæði.

Skipun embættismanna (11. gr. frvp.)

Fyrir utan lögfestingu á því að hæfni og málefnaleg sjónarmið eigi að ráða við skipun embættismanna eru lagðar til tvær breytingar sem telja má þýðingarmiklar. Annars vegar að skylda embættismanna til að vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni verði afnumin og þess í stað verði heimilt að krefja embættismann um slíkan eið eða drengskaparheit. Með því er opnað fyrir mann möguleika að skipa embættismann án þess að að hann sverji hollustu sína við stjórnarskrá. Þetta er á engan hátt útskýrt í frumvarpinu og er með öllu óljóst hvaða tilgangi breytingin eigi að þjóna. Hins vegar að vald forseta til að víkja þeim frá embætti er hann hefur veitt það eða flytja milli embætta, verði afnumið. Þetta gengur gegn þeirri meginreglu að sá sem ræður menn í starf hafi jafnframt vald til að reka þá úr því starfi. Hagsmunasamtök heimilanna leggja þá gegn þessum tveimur breytingum.

Málskotsréttur forseta (15. gr. frvp.)

Árið 2004 var málskotsréttur forseta fyrst virkjaður þegar forseti synjaði lagafrumvarpi staðfestingar. Viðbrögð þáverandi ríkisstjórnar voru þau að fella viðkomandi lög úr gildi í stað þess að leggja þau í dóm kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslu. Fyrir þessu var og er engin heimild í stjórnarskrá, enda er 26. gr. fortakslaus um að synji forseti lagafrumvarpi staðfestingar, skuli leggja það svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til **samþykktar eða synjunar**. Þeir kjósendur sem vildu samþykkja umrædd lög voru sviptir rétti sínum til að láta þá afstöðu sína í ljós.

Með 15. gr. frumvarps þessa er lagt til að stjórnarskrárbrot á borð við það sem var framið árið 2004, verði lögleitt. Að mati samtakanna er þetta enn ein birtingarmynd þeirrar dapurlegu þróunar sem átt hefur sér stað síðan þá og birtist í vaxandi tilhneigingu ríkjandi valdhafa á hverjum tíma til að lögleiða brotlega háttsemi stjórnvalda. Er því óhjákvæmilegt að mótmæla harðlega öllum hugmyndum um að umgangast sjálfa stjórnarskránni með sambærilegum hætti. Miklu eðlilegra væri að kveða skýrt á um milliliðalausán rétt kjósenda til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um mál sem eru umdeild, svo sem á grundvelli undirskrifta tiltekins fjölda eða hlutfalls kjósenda, sem má þó ekki vera of hátt, ásamt því að gildistaka viðkomandi laga frestist þar til endanleg niðurstaða liggur fyrir.

Gildistaka (21. gr. frvp.)

Ástæða er til að benda á að gildistökuákvæði frumvarpsins þarf að breyta þannig að lög samkvæmt því geti ekki öðlast gildi nema með samþykki meirihluta kjósenda í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Þjóðin er stjórnarskrárgjafinn og verður sem slík að hafa lokaorðið.

Almennt um frumvarpið

Hér verður ekki farið nánar ofan í saumana á einstökum efnisatriðum frumvarpsins. Á heildina litið er það þó mat Hagsmunasamtaka heimilanna að ýmsar tillögur í frumvarpinu séu frekar til þess fallnar að takmarka vald og hlutverk forseta Íslands heldur en efla það og styrkja, í sumum tilvikum með því að færa það í hendur ókjörinna aðila. Kjósendur velja ekki ráðherra í ríkisstjórn, forseta Alþingis, formenn þingnefnda og aðra valdhafa auk þess sem alþingismenn eru ekki persónukjörnir heldur verða kjósendur að velja á milli framboðslista stjórnsmálaflokkanna. Frumvarpið dregur þannig í raun enn frekar úr áhrifum kjósenda á það hverjir sitja í valdamiklum embættum.

Vel mætti gera fleiri athugasemdir við tillögurnar og Hagsmunasamtök heimilanna leyfa sér að lýsa furðu sinni á sumum breytingum sem lagðar eru til. Þeirri spurningu er algjörlega ósvarað hver hafi séð þörf á þeim breytingum sem hvergi hafa verið ræddar á opinberum vettvangi og enginn kallað eftir, en birtast svo hér sem frumvarp um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Urðu þessar hugmyndir fyrst til í hugarheimi embættismannsins sem er höfundur frumvarpsins, eða hjá öðrum embættismönnum sem enginn hefur kosið og enginn veit hverjir eru, eða eru þær niðurstaða af einhverskonar málamiðlun á milli formanna stjórnarflokkanna?

Breytingar á stjórnarskránni þurfa að vera vel ígrundaðar og hafnar yfir vafa. Breytingar á stjórnarskrá eiga ekki að byggjast á málamiðlunum ráðandi afla hvers tíma, heldur verða þær að vera unnar fyrir opnum tjöldum og um þær þarf að fara fram opinber og hreinskilin umræða þannig að sem best sé tryggt að þær fari fram í fullri sátt við ríflegan meirihluta þjóðarinnar. Þær tillögur sem koma fram í frumvarpi þessu eru ekki afrakstur slíkrar umræðu heldur birtust þær óvænt og fyrirvaralaust eftir að hafa verið mótaðar í lokuðu ferli undir stjórn fárra útvalinna aðila.

Hagsmunasamtök heimilanna lýsa jafnframt furðu sinni á tímasetningu þessara tillagna. Annars vegar gera samtökin athugasemdir við þann stutta tíma sem ætlaður er til umsagna, ekki síst í ljósi þess að umræður um efni frumvarpsins hafa nánast ekki verið neinar áður en það var samið. Hins vegar er algjörlega óforsvaranlegt og ekki traustvekjandi, að svo mikilvægar tillögur sé birtar til samráðs yfir hásumarið þegar flestir eru með hugann við annað eða á ferðalögum.

Eftir að hafa tekist á við „kerfið“ frá hruni og upplifað spillinguna innan þess frá fyrstu hendi, hafa samtökin rekið sig illilega á vald „andlitslausra embættismanna“ sem enginn virðist ráða við.

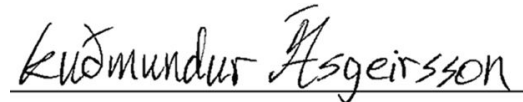
Við gerum því að tillögu okkar að ráðningartími ókjörinna embættismanna verði takmarkaður en mótmælum því að skipunartími eða völd eina persónukjörna embættismanns þjóðarinnar séu á nokkurn hátt skert. Hlutverk forsetans sem málsvara þjóðarinnar ætti frekar að styrkja enda er gríðarlega mikilvægt að vilji kjósenda hafi raunverulega þýðingu fyrir land og þjóð.

- 0 -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,



Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is



Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is