

Vilhjálmur Þorsteinsson
Baugatanga 6
102 Reykjavík

Forsætisráðuneytið
b.t. skrifstofu löggjafarmála
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 22. júlí 2020

Efni: Umsögn um mál í samráðsgátt nr. 124/2020, frumvarp til stjórnarskipunarlaga

Eftirfarandi er umsögn undirritaðs, sem sat í Stjórnlagaráði 2011-2012, um mál 124/2020 í samráðsgátt stjórnvalda, "*Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl.)*". Umrætt skjal er hér eftir nefnt "tillagan".

Almenn atriði

Margt í tillögunni er til bóta frá núverandi stjórnarskrá og flest af því ætti að vera óumdeilt. Aðrar endurbætur, sem einnig ættu að vera tiltölulega óumdeildar, vantar hins vegar í tillögunna, og er bent á sumar þeirra síðar í umsögn þessari.

Í nokkrum atriðum er kveðið á um breytingar sem eru frábrugðnar tillögum Stjórnlagaráðs og meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis (SEN) frá vori 2013 um sama efni, án þess að þau frávík séu rökstudd í greinargerð með viðhlítandi hætti. Nú kann að vera að ástæður séu til þess að víkja frá áðurnefndum tillögum í einhverjum atriðum, en í ljósi forsögu málsins hlýtur að teljast eðlileg krafa að slík frávík séu vel og sérstaklega útskýrð og undirbyggð. Er þar vísað, meðal annars, til upphaflegs umboðs Stjórnlagabþings frá kjósendum, stuðnings við tillögur Stjórnlagaráðs sem grundvallar að nýrri stjórnarskrá í þjóðaratkvæðagreiðslu, og vandaðrar vinnu SEN 2013 við að færa frumvarp ráðsins í form fullbúins þingnefndarfrumvarps.

Deila má um hvort sú aðferð við endurskoðun stjórnarskrár að horfa til einstakra kafla og jafnvel greina, í stað þess að hafa heildarsýn á verkefnið, sé skynsamleg. Sem dæmi má nefna að í tillögunni er aðeins fjallað um stjórnvöld á landsvísu en sveitarfélög, eða landshlutasamtök þeirra, hvergi nefnd, og mætti þó ætla að ástæða væri til að skoða valddreifingu og skiptingu framkvæmdarvalds og stjórnsýslu í landinu heildstætt þegar viðkomandi kaflar stjórnarskrárinnar eru undir á annað borð.

Almennt er hættan sú að með þeim bútaumi, sem nú stendur yfir í vinnu formannanefndar, verði ýmis þau tæknilegu atriði í stjórnarskránni sem eru mest aðkallandi vissulega löguð, en þar með verði dregið úr hvata til þeirrar heildstæðu endurskoðunar lýðveldis-stjórnarskrárinnar sem staðið hefur til allt frá 1944, og henni seinki því enn.

Um einstakar greinar tillögunnar

1. gr.

Tillagan er til mikilla bóta. Það er einn af mörgum augljósum göllum núgildandi stjórnarskrár að ríkisstjórn og Hæstiréttur Íslands eru þar hvergi nefnd.

2. gr.

Krafa um meðmæli ákveðins hlutfalls kosningarbærra manna með forsetaframbjóðendum er til bóta.

Nú gefst jafnframt tækifæri til að taka upp mun lýðræðislegri aðferð við forsetakjör, með því að kveða á um forgangskosningu (Single Transferable Vote), eins og gert er til dæmis í forsetakosningum á Írlandi. Má í því sambandi rifja upp orðalag úr frumvarpi Stjórnlagaráðs: *“Kjósendur skulu raða frambjóðendum, einum eða fleirum að eigin vali, í forgangsröð. Sá er best uppfyllir forgangsröðun kjósenda, eftir nánari ákvæðum í lögum, er rétt kjörinn forseti.”* Er þar með tryggt að sá frambjóðandi sem mestu stuðnings nýtur náí kjöri, án þess að grípa þurfi til kosninga í tveimur umferðum. Kosningaaðferðin sjálf er einföld og vel þekkt erlendis frá. Gallar einfalds kapphlaups milli ótakmarkaðs fjölda frambjóðenda (“first past the post”) eru hins vegar vel þekktir í kosningafræðum.

3. gr.

Ekki hefur borið á kröfum í almennri stjórn málaumræðu, né í umræðum í Stjórnlagaráði, um að lengja kjörtímabil forseta úr fjórum árum í sex. En hér skal bent á að ef lengja ætti kjörtímabilið, væri enn meiri ástæða til að tryggja að forseti hafi stuðning meirihluta kjósenda, sbr. umræðu um kosningafyrirkomulag í umsögn um 2. gr. tillögunnar hér að ofan. Að öðrum kosti væri hætt á að kjósendur sætu í 6 ár samfellt uppi með forseta með minnihlutastuðning.

5. gr.

Í tillögunni er haldið í úrelt orðalag um hin ýmsu völd forseta (áður konungs), sem hann er þó í reynd ekki talinn hafa í ljósi 11., 13., 14. og 19. gr. stj.skr. Veldur þessi óskýrleiki margháttuðum misskilningi í opinberri umræðu, eins og dæmin sanna. Viðbótin *“sem ráðherra undirritar með honum”* í 1. mgr. 11. gr. sem hér er lögð til skýrir vissulega stjórnskipanina eins og hún er af sérfræðingum talin vera, en gerir lítið til að efla læsileika stjórnarskrárinnar eða auka skilning almennings á henni.

Betra væri að ganga hreint til verks og nefna ráðherra berum orðum sem valdhafa þar sem það er reyndin, í stað forseta. Dæmi um þetta er 29. gr., þar sem skv. tillögunni mun áfram standa *“Forseti náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka”*, þrátt fyrir að sitjandi forseti hafi beinlínis óskað eftir því að orðalag á borð við þetta, sem valdið hefur deilum og sárindum, verði uppfært til að endurspeglar raunveruleikann.

7. gr.

Tillagan er of opin og óljós um meðferð ráðherraábyrgðarmála, og rökstuðning skortir fyrir þeirri aðferð sem þar er lýst, sérstaklega í samanburði við aðrar fyrirbyggjandi tillögur. Meirihluta Alþingis á hverjum tíma - í hvers skjóli ríkisstjórn og ráðherrar sitja - virðist í reynd vera falið allt vald í þessu efni. Telja verður eðlilegt, með hliðsjón af nýlegum stjórnarskrám nágrannalanda, að tiltekið sé a.m.k. hvernig hefja skuli rannsókn slíkra mála og eftir atvikum fjallað um réttindi minnihluta í því sambandi; hver rannsakar mál og hver tekur ákvörðun um ákæru að lokinni rannsókn, og hvaða dómstóll fer með slík mál og dæmir í þeim.

Stjórnlagaráð fjallaði ítarlega um meðferð ráðherraábyrgðarmála í vinnu sinni og greinargerðum, meðal annars með skoðun á fyrirkomulagi og reynslu annarra ríkja. Niðurstaða ráðsins var eftirfarandi: *“Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ákveður, að undangenginni könnun, hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra. Nefndin skipar saksóknara sem annast rannsóknina. Hann metur hvort niðurstaða rannsóknarinnar sé nægileg eða líkleg til sakfellingar og gefur þá út ákæru og sækir málið fyrir dómstólum. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.”*

Ráðinu þótti m.a. óheppilegt að ríkissaksóknari annaðist sakarmat og saksókn í málum sem væru líkleg til að vera viðkvæm pólitísk deiluefni. Betur færi á því að saksóknari væri skipaður *ad hoc* í hverju máli.

8. gr.

Tillagan er til bóta en líður áfram fyrir óskýrleika hvað varðar völd forseta. Tekið er fram í fyrstu setningu að forseti ákveði *“án tillögu frá ráðherra”* hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Næstu setningar, í beinu framhaldi, kveða hins vegar aftur á um völd sem forseti hefur ekki efnislega eða í reynd heldur ráðherra, í þessu tilviki forsætisráðherra (*“Hann skipar forsætisráðherra og aðra ráðherra í ríkisstjórn og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.”*)

Í tillögunni er vikið frá frumvarpi Stjórnlagaráðs og meirihluta SEN 2013 hvað varðar stjórnarmyndun. Þar var lýst ákveðnu ferli, með hliðsjón m.a. af þýsku, finnsku og sænsku stjórnarskránum, þar sem kjarninn er þingræðisreglan og að ábyrgð þingsins á ríkisstjórninni komi fram með formlegum hætti í atkvæðagreiðslu (investiture vote).

Í stað skýrrar ábyrgðar er í tillögunni nýtt, veikt og óljóst heimildarákvæði (*“Forseta er heimilt að óska eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð”*). Ákvæðið vekur strax upp spurningar um framkvæmd, þar sem engin krafa er gerð um atkvæðagreiðslu í þinginu um slíka yfirlýsingu. Hér vantar rökstuðning fyrir fráviki frá fyrirbyggjandi tillögum, og alla stjórnmalafraðilega greiningu á þeirri leikjafræði sem hin tillagða 15. gr. myndi skapa á vettvangi stjórnmalanna og þingsins. Þá má spyrja hvaða séríslensku ástæður ættu að vera fyrir því að íslenska stjórnarskráin verði ólík nýlega uppfærðum stjórnarskrám nágrannalanda, svo sem Svíþjóðar og Finnlands, um stjórnarmyndun og um skýrt umboð ríkisstjórnar frá þinginu.

Skýrari árétting þingræðisreglunnar og betra samræmi næðist í tillögunni ef jafnframt væri lagt til að breyta orðunum “þingbundin stjórn” í 1. gr. gildandi stjórnarskrár í “þingræðisstjórn”.

9. gr.

Hér er lögð til sú breyting að feitletraði textinn bætist við 2. mgr. 16. gr. stjkskr.: “Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir, **þar á meðal þjóðréttarsamninga sem horfa til breytinga á landslögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir**, skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.” Vandséð er hvaða efnislegum tilgangi þessi breyting þjónar, þar sem ríkisráð er aðeins formleg afgreiðslustofnun. Breytingin gæti hins vegar þjónað þeim pólitíska tilgangi að gera forseta samábyrgari ríkisstjórn og þingi í augum almennings fyrir nýjum þjóðréttarsamningum eða breytingum á þeim. Er það umsagnarhöfundi til efs að slík breyting sé æskileg fyrir embætti forsetans eða til þess fallin að draga úr misskilningi um völd hans.

10. gr.

Hér er lögð til mun ítarlegri grein um störf ríkisstjórnarinnar en fyrir er í stjórnarskránni gömlu, og er sú viðleitni til bóta og löngu tímabær.

En ef lagðar eru til endurbætur á þessari grein á annað borð er full ástæða til að innifela þar einnig tillögu Stjórnlagaráðs, sbr. 3. mgr. 87. gr. í frumvarpi ráðsins: “*Ríkisstjórn tekur ákvarðanir sameiginlega um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Meirihluti ráðherra þarf að vera á fundi þegar slíkar ákvarðanir eru teknar.*” Þar er Alþingi veitt heimild til að ákveða að ríkisstjórn geti tekið sameiginlegar ákvarðanir, þ.e. sem fjölskipað stjórnvald, a.m.k. í tilteknum mikilvægum málum samkvæmt nánari afmörkun í lögum. Slík afmörkun getur eftir atvikum verið þröng til að byrja með, en víkkað með tímanum í ljósi reynslu.

Heimildarákvæði af þessu tagi myndi gera stjórnarskrána sveigjanlegri og nútímalegri. Beiting þess gæti skýrt og skerpt sameiginlega ábyrgð ráðherra á stórum og þýðingarmiklum ákvörðunum, sem ekki hefði til dæmis veitt af í aðdraganda og eftirmálum efnahagshrunsins 2008, sbr. skýrslu þingmannanefndar sem fjallaði um ráðherraábyrgð í kjölfar hrunsins og eftirfylgjandi málaferli gegn Geir H. Haarde.

13. gr.

Skýr ákvæði í stjórnarskrá um vantraust á ráðherra og ríkisstjórn (þingræðisregla) og um starfsstjórn eru mjög til bóta.

Þarna mætti hins vegar ganga enn lengra í umbótaátt. Í frumvarpi Stjórnlagaráðs er leitað fyrirmyndar í stjórnarskrá Þýskalands um vantraust, þar sem í tillögu um vantraust á forsætisráðherra verði að felast tillaga um eftirmann hans (Konstruktives Misstrauensvotum). Samþykki þingið vantraust á sitjandi stjórn er þá jafnframt og samhliða valin ný ríkisstjórn. Slíkt fyrirkomulag eykur stjórnfestu, minnkar hættu á upplausn í ríkisstjórn og á þingi og gerir

kjósendum það skýrt hvað valkost stjórnarandstaðan býður og styður. Fyrirkomulagið helst í hendur við stjórnarmyndun með atkvæðagreiðslu í þinginu (investiture vote) þar sem þingið kýs forsætisráðherra einnig eftir kosningar.

14. gr.

Ákvæði tillögunnar um að forseti leiti eftir álit forseta Alþingis og formanna þingflokka áður en hann tekur afstöðu til þingrofs eru til bóta. Best og einfaldast væri þó að Alþingi ályktaði sjálft um þingrof, sbr. 74. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs: *“Forseti Íslands rýfur Alþingi að ályktun þess.”* Engin ástæða er til að blanda forsætisráðherra eða forseta í málið, enda hafa þeir ekkert umboð til að ráðskast með fullveldi þingsins og aðeins til ópurftar að gefa slíkt í skyn.

17. gr.

Eins og áður var nefnt í umsögn þessari mun, samkvæmt tillögunni, eftir sem áður standa í stjórnarskrá: *“Forseti náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka.”* Í ljósi reynslunnar verður að teljast líklegt að forsetaembættið sjálft styðji að orðalag af þessu tagi verði fært nær raunveruleikanum. Í frumvarpi Stjórnlagaráðs er orðalagið svo: *“Forseti Íslands getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka að tillögu ráðherra.”*, en þar hefur orðalag um völd forseta raunar alls staðar verið uppfært þannig að það lýsi stjórnskipaninni eins og hún raunverulega er.

20. gr.

Tillaga um að frumvarp falli sjálfkrafa niður í lok kjörtímabils er til bóta.

Samantekt

Margt er ágætt í tillögu þeirri sem hér er til umfjöllunar. Hún gengur hins vegar að mati umsagnarhöfundar of skammt, sérstaklega miðað við þá ítarlegu vinnu sem þegar hefur verið unnin og liggur fyrir, einkum af hálfu Stjórnlagaráðs 2011-12 og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis vorið 2013. Þá sýnir reynslan að tækifæri til endurbóta á stjórnarskrá gefast sjaldan og því er ábyrgðarhluti að skilja eftir augljósar gloppur og úrelt og/eða ósveigjanleg ákvæði sem verða þá hugsanlega landsmönnum til trafala og ama um áratuga skeið.

Í nokkrum atriðum er tillagan efnislega frábrugðin fyrri tillögum, sem telja verður að hafi sterkara umboð og ítarlegri umræðu á bak við sig, án þess að þau frávik séu nægilega útskýrð og rökstudd í greinargerð. Þá verður ekki heldur séð að tillagan taki tillit til þeirrar tilraunar til almenningssamráðs með rökræðukönnun (deliberative polling) sem stjórnvöld þó gengust fyrir á yfirstandandi kjörtímabili. Verður þeirri tilhugsun trauðla varist að tillagan eigi sér þröngt bakland, miklu þrengra en ástæða og tilefni er til á þessu stigi umræðu um endurbætur á stjórnarskránni.

Endurskoðun stjórnarskrárinnar þarf að byggja á breiðum grundvelli umboðs og samráðs, samvinnuðum við faglega og vandaða greiningu. Sú greining á meðal annars að taka til lögfræðilegra, stjórn málafræðilegra og félagslegra þátta, og nýta það besta úr reynslu nágrannalanda. Mikilvægast er þó að allt ferlið og afurðir þess séu í anda sjálfbærrar þróunar, þar sem samfélagsleg sátt er ein af meginstoðunum. Að umsagnarhöfundur sækir uggur um að talsvert skorti upp á þann þátt í því stjórnarskrárferli sem nú er í gangi og sem hér umrædd tillaga er hluti af.

Virðingarfyllt,

Vilhjálmur Þorsteinsson