

Umsögn Öldu um mál nr. 466/151

– frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (lög nr. 33/1944)

Reykjavík, 7. mars 2021

Inngangur

Félagið hefur áður veitt umsögn um drög að frumvarpi sem er í meginráttum það sama og hér er fjallað um, og vísar því til fyrri umsagnar félagsins frá 22. júlí 2020 um það mál (mál nr. 124/2020 í samráðsgátt stjórnvalda). Umsögnina má finna í viðauka. Er vísað til þessarar umsagnar í umfjöllun um einstakar greinar hér að neðan.

Er hér í þessari umsögn aðeins ímprað á þeim atriðum sem félagið telur til bóta frá drögnum, eða telur rétt að ítreka sérstaklega.

Félagið vill jafnframt ítreka hvatningu sína til Alþingis um frekari breytingar á stjórnarskránni en þessar tillögur ná til, og þá hvetur félagið enn fremur til dýpra samráðs við almenning en verið hefur um endurskoðun stjórnarskrárinnar hingað til. Nauðsynlegt er að samráð um breytingar á stjórnarskránni nái til almennings í meiri mæli í víðtæku samráðsferli en raunin hefur verið í núverandi ferli.

Um einstakar greinar frumvarpsins

Miðast umsögnin við 2. upprentun frumvarpsins, dagsett 21.01.2021.

5. gr. stjórnarskrárinnar – 2. gr. frumvarpsins

Félagið telur breytingu í þá veru að frambjóðendum sé forgangsraðað af kjósendum til mikilla bóta. Fyrirkomulag sem þetta telur félagið leiða til þess að úrslit kosninganna verði í betra samræmi við skoðanir kjósenda. Telur félagið þetta betri aðferð en tveggja umferða kosningakerfi.

Í sömu grein frumvarpsins, eins og í drögum þeim sem nefnd eru í inngangi, er kveðið á um meðmæli viss hlutfalls kosningabærra manna. Ítrekar félagið að þetta er varhugaverð breyting sem hafi engan sérstakan lýðræðislegan ábata í för með sér og mælist félagið til að fallið verði frá þessari breytingu eða ekki verði gerð eins íþyngjandi krafa um undirskriftir.

6. gr. stjórnarskrárinnar – 3. gr. frumvarpsins

Félagið ítrekar fyrri umsögn sína um þetta ákvæði: Telur félagið bæði óþarft og varhugavert að lengja kjörtímabil forseta, en er samþykkt því að setja hámark á fjölda kjörtímabila sem forseti getur setið samfleytt.

Félagið vill sérstaklega ítreka að greinargerð frumvarpsins hvað varðar þessa grein er gölluð og kallar félagið eftir því að lýðræðið sjálft sé ígrundað þegar breytingartillögur sem þessar eru samdar, en svo virðist ekki hafa verið gert hér. Þó svo kunni að vera að sumum þyki embætti forseta Ísland valdalítið sameiningartákn er forseti Íslands eini fulltrúi þjóðarinnar sem kosinn er beinni kosningu og rétt að Alþingi

hafi í huga að það hefur ekki verið ákall eftir breytingu sem þessari, hvorki í samfélaginu eða í því samráðsferli sem forsætisráðherra stóð fyrir í aðdraganda framlagningar þessa frumvarps.

14. gr. stjórnarskrárinnar – 7. gr. frumvarpsins

Félagið lýsir yfir ánægju að í þessari breytingartillögu sé fellt brott eldri ákvæði um ákærvald Alþingis. Eftir situr þó spurningin um hvaða hluti dómsvaldsins skuli fara með þessi mál, en félagið telur að slíkt eigi að vera vandlega skilgreint í stjórnarskrá, svo skýrt sé þegar á reynir hvernig málsmeðferðinni skuli háttað. Ef hugsunin er að almennir dómstólar skuli fjalla um mál sem þessi, þá er réttast að stjórnarskráin skuli kveða á um það. Ekki er heppilegt að mikilvæg atriði sem þessi séu skilin eftir í óvissu.

Félagið skorar á Alþingi að bæta hér úr og taka af allan vafa um þetta.

25. gr. stjórnarskrárinnar – 15. gr. frumvarpsins

Félagið telur breytingartillöguna til bóta.

35. gr. stjórnarskrárinnar – 20. gr. frumvarpsins

Með ákvæði þessu er kveðið á um að forseta Alþingis sé skylt að kalla Alþingi saman, óski meirihluti þingmanna eftir því. Eins og tillaga þessi er framsett getur þannig aðeins meirihluti Alþingis í raun og reynd fengið Alþingi kallað saman. Samkvæmt ríkjandi hefð er sá þingmeirihluti sá sami og styður ríkisstjórn hverju sinni. Þetta þýðir að *minnihluti* þingmanna hefur enga formlega leið til þessa að fá Alþingi kallað sama. Félagið telur þarna halla á minnihluta þingmanna, sem ætti að geta kallað eftir umræðum þegar um alvarleg mál er að ræða. Félagið telur rétt að kveða á um hlutfall sem geri þetta mögulegt ef um breiða samstöðu er að ræða og leggur til $\frac{1}{3}$ hluta þingmanna, til að bæta úr þessum vanda.

28. gr. stjórnarskrárinnar

Félagið ítrekar á ný þá ábendingu sína frá fyrri umsögn, að lagfæra þurfi 28. gr. stjórnarskrárinnar, en félagið telur að þessari grein þurfi að breyta hið fyrsta, enda mjög óeðlilegt að einum einstaklingi séu færð svo mikil völd sem þessi grein kveður á um. Hvetur félagið til breytinga á þessari grein hið fyrsta og undrast að slíka tillögu sé ekki að finna í þessu frumvarpi.

22. gr. frumvarpsins

Félagið lýsir yfir ánægju með að fram sé komnar tillögur að ákvæðum í stjórnarskrá landsins um auðlindir, náttúru og tungumál og telur mikilvægt að slík ákvæði verði samþykkt á þessu kjörtímabili.

Félagið vill þó benda á að í 22. gr. a. (79. gr), einkum fyrstu málsgrein, sé talað um ábyrgð landsmanna og ríkisins á náttúrunni, umhverfinu og fjölbreytni náttúrunnar sé fólgin, en ekki sé skilgreint með beinum hætti í hverju þessi ábyrgð felst í ákvæðinu, þ.e. hver áhrif þessara ákvæðis yrðu á lagasetningu, gildandi lög og framkvæmd þeirra. Sem sakir standa hljómar ákvæðið eins og einskonar viljayfirlýsing eða fyrirheit um yfirbót, án útfærslu. Félagið beinir til Alþingis að úr þessu verði bætt.

Varðandi aðrar greinar frumvarpsins sem ekki er fjallað um hér, vísast til fyrri umsagnar félagsins.

Fyrir hönd stjórnar Öldu,
Guðmundur D. Haraldsson, stjórnarmaður
Sævar Finnbogason, stjórnarmaður
Anna Margrét Pétursdóttir, stjórnarmaður

Umsögn Öldu um mál 124/2020 í samráðsgátt stjórnvalda
– frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins
Íslands nr. 33/1944

Reykjavík, 22. júlí 2020

Alda hefur skoðað fyrirbyggjandi drög að frumvarpi um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Í stuttu máli hvetur félagið til frekari breytinga á stjórnarskránni en þessar tillögur ná til, og þá hvetur félagið eindregið til dýpra samráðs við almenning en verið hefur um endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Um einstakar greinar stjórnarskrárinnar og frumvarpsdraganna

Félagið gerir eftirfarandi athugasemdir við bæði frumvarpsdrögin og stjórnarskrána og hvetur til úrbóta.

2. gr. stjórnarskrárinnar – 1. gr. frumvarpsdraganna

Þetta ákvæði fjallar um stöðu forseta, Alþingis og dómstóla, en lagt er til í frumvarpsdrögunum að ákvæðinu sé breytt (1. gr.). Í tillögunum hefði verið æskilegra að tilgreina betur hvert *hlutverk* forseta og Alþingis er nákvæmlega í stjórnkerfinu, í ljósi þess að ákvæðið segir að forseti sé bæði hluti af framkvæmdavaldinu og löggjafarvaldinu. Skilgreina þarf betur *mörk* valds forsetans og tengsl þess og löggjafarvaldsins og framkvæmdavaldsins en stjórnarskráin myndi gera eftir að breytingarnar væru orðnar að veruleika. Félagið leggur til slíkar breytingar og koma þær áherslur í ljós í eftirfarandi athugasemdum.

4. gr. stjórnarskrárinnar

Ákvæði þetta tilgreinir meðal annars að kjörgengur frambjóðandi til forseta verði að vera orðinn 35 ára gamall. Félagið telur slíkt ákvæði tímaskekkju og að krafan um aldur eigi að falla brott, en það byggist á því að félagið telur almennt að eigi að gera fólki auðveldara að bjóða sig fram til embætta fremur en að þrengja að möguleikum þess. Félagið telur nægjanlegt að miðað sé við sama aldur og þegar fólk býður sig fram til Alþingis og bent er á að ekki er gerð sambærileg aldurskrafa við skipan ráðherra.

5. gr. stjórnarskrárinnar – 2. gr. frumvarpsdraganna

Samkvæmt frumvarpsdrögunum (2. gr.) verður gerð krafa um að frambjóðendur til forseta verði að hafa meðmæli að lágmarki 2,5% kosningabærra manna og mest 5%. Félagið telur þessa tillögu varhugaverða. Ástæðan er sú að með breytingunum er komið inn ákvæði sem gerir almenningi erfiðar fyrir með að sækjast eftir opinberu embætti, sem gengur gegn þeirri meginhugmynd lýðræðisins að gera sem flestum kleift að taka þátt í opinberri ákvarðanatöku, en ákvæðinu fylgir enginn augljós ábati fyrir samfélagið. Félagið telur að krafan um meðmæli 2,5% atkvæðabærra manna sé íþyngjandi, enda verði þá að sækja meðmæli yfir 6.000 kosningabærra manna sem er mikil vinna, og valdi því að færri geti sóst eftir opinberum embættum, nema helst fyrir þá sem búa við hvað mestan auð – og geta þannig fengið launaðan

hóp fólks með sér til að sækja meðmæli fyrir sig – og svo fyrir þá sem eru hvað mest þekktir í samfélaginu fyrir. Ákvæðið muni þannig þrengja að möguleikum almennings til þátttöku í lýðræðinu, en félagið er andvígnt slíkum aðgerðum. Félagið telur hófsamar kröfur eðlilegar, en að þessar tillögur séu fram úr hófi. Félagið telur þurfa sterk rök til að hækka fjölda meðmælenda frá því sem nú er, en í greinargerð með frumvarpsdrögnum sé ekki að finna slík rök. Félagið hvetur því til að núverandi fjöldi meðmælenda haldist óbreyttur, nema komi til góð rök.

Félagið hafnar enn fremur rökstuðningi þeim sem kemur fram í greinargerð með frumvarpsdrögnum, um að hlutfall meðmælenda eigi að vera svipað og þegar stjórnarskráin var lögfest árið 1944, nokkuð sem virðist eiga að spegla vilja höfunda stjórnarskrárinnar, enda telur félagið að rök um möguleika til lýðræðislegrar þátttöku vegi þyngra en óljósar hugmyndir um vilja höfunda stjórnarskrárinnar. Mun fremur ber að líta til lýðræðislegra hugmynda fremur en hugmyndir um hvað átt var við þegar stjórnarskráin var sett saman.

Í frumvarpsdrögnum er ekki hróflað við því hvernig forseti er valinn í kosningum. Félagið vill hvetja til þess tekin sé upp röðuð kosning. Þá gefst kjósendum færi á að forgangsraða sínum frambjóðendum: Þann frambjóðenda sem þeir vilja helst setja þeir í fyrsta sæti, svo þann sem kemur á eftir, og svo koll af kolli. Með þessu kosningakerfi næst að velja þann frambjóðenda sem kjósendum líst hvað best á, og þannig verður taktísk kosning minna vandamál. Var þetta meðal annars lagt til af stjórnlagaráði (sbr. 78. gr. tillagna ráðsins). Sérkennilegt er að horft er framhjá því í frumvarpinu að rökraðukönnunin sem stjórnvöld stóðu fyrir leiddi fram eindregin vilja til þess að fyrirkomulagi forsetakosninga væri breytt og annað hvort tekin upp röðuð kosning eða tvær umferðir.

6. gr. stjórnarskrárinnar – 3. gr. frumvarpsdraganna

Hér er lagt til í frumvarpsdrögnum (3. gr.) að kjörtímabil forseta Íslands verði lengt í sex ár og enn fremur að forseti geti aðeins setið í tvö kjörtímabil samfelld.

Félagið er samþykkt því að takmarka hversu lengi forseti getur setið samfelld, enda telur félagið almennt við hæfi að valdhafar sitji ekki of lengi að völdum. Hins vegar telur félagið að sex ára kjörtímabil sé of langt og það dragi úr möguleikum almennings til að veita forseta aðhald, og því heppilegra að viðhalda núverandi fyrirkomulagi þar sem kosið er á fjögurra ára fresti. Félagið telur enn fremur að ákvæðið dragi úr möguleikum til lýðræðislegrar þátttöku almennings, sem sé varasamt. Lagt er til að þessi breyting verði felld brott.

Í greinargerð með frumvarpinu eru þau rök sett fram að eðlilegt sé að lengja kjörtímabil forseta, enda hafi flestir forsetar setið lengur en eitt kjörtímabil. Félagið hafnar þessum rökum, því það telur að rök um að endurnýjun valdhafanna og tækifærið til lýðræðislegrar þátttöku almennings vegi þyngra, nú á tímum örra tækni- og samfélagsbreytinga, en hagkvæmnisrök um hversu lengi forsetar hafi setið í fyrndinni.

Í opinberri umræðu hefur nokkuð verið vísað til þess að ríki í Evrópu viðhafi lengri kjörtímabil en á Íslandi, og ýjað að því að slíkt sé þá „eðlilegt“ fyrirkomulag. Félagið bendir vinsamlega á að slíkur málflutningur er ekki tæk rök hvað lengd kjörtímabila varðar, heldur þurfi að koma til rök sem snúa að lýðræðinu sjálfu.

11. gr. stjórnarskrárinnar – 5. gr. frumvarpsdraganna

Í 5. gr frumvarpsdraganna er lögð til undarleg breyting á 1. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar sem lætur lítið yfir sér. Grein þessi fjallar um ábyrgð forseta. Bætt er orðunum „sem ráðherra undirritar með honum“. Í rökstuðningi með tillöggunni segir að „[P]ótt telja verði afar ólíklegt að reyni á téða ábyrgð forseta er hér um að ræða breytingu með það táknræna gildi að forseti lýðveldisins verði ekki lengur alfarið undanþeginn lagalegri ábyrgð vegna hvers kyns embættisathafna sinna“. Samt sem áður verður forsetinn – ef þetta frumvarp verður samþykkt – ekki sóttur til saka (sjá 2. mgr 11. gr) nema með samþykki Alþingis. Það er undarlegt að hin „táknræna“ breyting telst svo smávægileg að höfundur frumvarpsdraganna virðist hafa talið svo ólíklegt að á þetta reyndi að hann lætur hjá líða að fjalla um það hvernig saksókn skuli háttáð eða hvaða dómstóll sé þess bær að dæma í slíkum málum. Auk þess er vafa undirorpið hvenær forseti aðhefst að atbeina ráðherra og hvenær ekki. Með öðrum orðum virðist meiningin vera sú að forsetinn sé lagalega ábyrgur fyrir athöfnum sem hann aðhefst án atbeina ráðherra, en áfram ábyrgðarlaus af því sem hann aðhefst að atbeina ráðherra og að þá forseti sé ábyrgðarlaus þegar hann undirritar lög og stjórnarerindi. Má þá ætla að að það sama eigi við þegar hann undirritar ekki lög?

Í ljósi þessa verður að spyrja hver kveikjan að þessari tillögu er, hver þörfin á henni er og ef það á taka af öll tvímæli um að forseti sé ekki ábyrgðarlaus af tilteknum athöfnum, þá hlýtur að þurfa að kveða skýrar á um hvaða athafnir það eru. Og síðast en ekki síst hlýtur þá að þurfa að kveða á um málsmeðferðina, saksókn og dóm í slíkum málum.

Alda telur að forsetinn eigi að telja ábyrgur gerða sinna í öllum stjórnarathöfnum rétt eins og aðrir embættismenn, enda er hann ekki konungur líkt og Íslendingar höfðu þegar grunurinn að þessari grein rataði inn í stjórnarskrána. Félagið bendir á að þessi tillaga eins og hún er fram sett sé ólíkleg til þess að áorka neinu nema að skapa óvissu.

13. gr. stjórnarskrárinnar – 6. gr. frumvarpsdraganna

Í 6. gr frumvarpsdraganna er gerð breyting á 13. gr. stjórnarskrárinnar. Félagið telur þessa breytingu vera eðlilega uppfærsla á texta stjórnarskrárinnar.

14. gr. stjórnarskrárinnar – 7. gr. frumvarpsdraganna

Alda gerir alvarlegar athugasemdir við 7. gr. grein frumvarpsdraganna. Í greininni er lagt til að úr 14. gr. falli: „Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.“, en í stað þess segi:

„Alþingi getur ákært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra eða falið ríkissaksóknara að fara með ákærvaldið. Um ráðherraábyrgð, svo og rannsókn mála, útgáfu ákæru og meðferð mála fyrir dómi vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra, skal kveðið á í lögum.“

Með öðrum orðum er verið að leggja til að það sé Alþingi á hverjum tíma í sjálfsvald sett hvernig ráðherraábyrgð er háttáð. Þetta kemur einnig fram í greinargerð þar sem segir að „Alþingi ákveði sjálft hvort það fari með ákærvald ... eða hvort ákærvald ... verði falið ríkissaksóknara. Gæti þá bæði verið um það að ræða að ákærvaldið væri falið ríkissaksóknara í ákveðnu tilviki, t.d. í kjölfar rannsóknar á vegum þingsins, eða í eitt skipti fyrir öll, allt eftir því hvernig mælt væri fyrir um þetta atriði í almennum lögum.“ Hinsvegar virðist ljóst á texta ákvæðisins að Alþingi getur ávalt ákært ráðherra samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Ekkert í orðalagi ákvæðisins gefur til kynna að lög sem kvæðu á um að aðeins ríkissaksóknari fari með ákærvald í slíkum málum samræmdist stjórnarskrá verði ákveðið samþykkt. Auk

Þess sem þetta afnemur ekki Landsdóm, heldur þurfi Alþingi sjálft að setja lög um það með hvaða dómstólar ættu að fara með þessi mál.

Hvoru tveggja gengur í berhögg við niðurstöður almannasamráðs stjórnvalda sem raktar eru í greinargerðinni (sjá einnig umsögn Jóns Ólafssonar og *Lýðræðislegrar stjórnarskráargerðar* við þetta sama frumvarp) þar sem sjá má að almenningur hefur áhyggjur af því að ákærvald Alþingis megi nota í pólitískum tilgangi, bæði með saksókn og með því að hlífa pólitískum samherjum og samstarfsmönnum við rannsókn og saksókn þegar við á.

Nú verður að horfa til þess að ráðherrar eru alla jafna þingmenn og studdir meirihluta Alþingis og ekki hægt að ætlast til þess að þeir séu dómamarar eða saksóknarar í eigin sök. En einnig ber að líta til reynslunnar af Landsdómi og téðu ákærvaldi Alþingis sem flestir eru sammála um að sé alls ekki góð. Alda telur því að það sé ekki heppilegt Alþingi hafi það á sinni könnu að fjalla um löggiöf um þessi álitaefni á hverjum tíma.

Alda telur því að best að öðrum en Alþingi væri falið að ákveða með rannsókn á embættisverkum ráðherra, til að mynda ríkissaksóknara sem gæti að eigin frumkvæði og/eða tillögu Umboðsmanns Alþingis hafið rannsókn og að Landsdómur verði lagður niður.

15. gr. stjórnarskrárinnar – 8. gr. frumvarpsdraganna

Í 8. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á 15 gr. stjórnarskrárinnar.

Ætlunin virðist fyrst og fremst vera að að festa í stjórnarskrána þær hefðir sem hafa skapast við stjórnarmyndun á lýðveldistímanum. Fyrsti málsliður fyrstu málsgreinarinnar orðast þannig: „Forseti ákveður, án tillögu ráðherra, hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn.“ Það vekur undrun að tekið sé fram að þetta geri hann „án tillögu ráðherra“ þar sem það er auðvitað skýrt að forseti þarf ekki að ráðfæra sig við sitjandi ráðherra þó þessu sé sleppt. En það er þó ekki að sjá að þetta komi að sök. Næstu tveir málsliðir virðast hugsaðir sem uppfærsla á texta núgildandi 15. gr. til samræmis við þá stjórnskipun sem Ísland býr við: „Hann skipar forsætisráðherra og aðra ráðherra í ríkisstjórn og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.“ Þessi grein lýsir vissulega því formlega ferli sem felst í því að forsetinn undirriti skipunarbréf forsætisráðherra og annarra ráðherra.

Hér eins og víða annarsstaðar í frumvarpinu ber ekkert á tilraunum til þess að þróa stjórnskipunina áfram, heldur virðist markmiðið beinlínis fremur vera að festa í sessi siðvenjur sem hafa skapast, oft einmitt vegna galla á núgildandi stjórnarskrá sem viðurkennt var strax við lýðveldisstofnun að þyrfti að endurskrifa. Þær vísanir í almannasamráð og frumvarpsdrög Stjórnlagaráðs sem finna má í greinargerðinni virðast fyrst og fremst hugsaðar til að veita þeim áherslum ásýnd lögmatís.

Frumvarpshöfundur yfirsést til að mynda að í tillögum Stjórnlagaráðs (sjá 90. gr.) er einmitt hugmyndin að festa þingræðið frekar í sessi með því að kveða á um að forseti ráðfærir sig við formenn þingflokka á þingi og leggi síðan til við þingið tillögu forsætisráðherra og þegar forsætisráðherra hefur verið kjörinn skipar hann aðra ráðherra í ríkisstjórn. Þessa hugmynd Stjórnlagaráðs hefði mátt útfæra í 8 gr. frumvarpsins en sleppa þeim óskynsamlegu takmörkunum á fjölda ráðuneyta sem Stjórnlagaráð sá fyrir sér að ættu erindi í stjórnarskrá.

Væri þetta gert yrði síðari málsgrein 8.gr. frumvarpsins, þ.e.a.s., „[R]íkisstjórn, svo og einstakir ráðherrar, skulu njóta stuðnings meirihluta Alþingis eða hlutleysis. Forseta er heimilt að óska eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð“ óþörf.

16. gr. stjórnarskrárinnar – 9. gr. frumvarpsdraganna

Í 9. gr. frumvarpsdraganna er gerð tillaga um að breyta 16. gr. stjórnarskrárinnar um ríkisráð. Eins og í fleiri greinum frumvarpsins er hér lögð til breyting í þeim eina tilgangi að festa í sessi „gildandi reglur og áralanga framkvæmd“ venjur án þess að nokkuð komi fram um það að nein umræða hafi farið fram um hvort þessi framkvæmd mætti vera með öðrum og betri hætti. Ekki er að finna neina tilvísun til þess almennasamráðs sem staðið hefur verið að síðustu misseri, hugmynda fyrri stjórnarskrárnefnda eða möguleikans á að afnema ríkisráð eins og tillaga Stjórnalagaráðs felur í sér. Ekki er heldur að finna rökstuðning fyrir því að gera engar efnislegar breytingar á hlutverki ríkisráðs, sem verður að teljast úrelt og óskilvirk stofnun eins og það er skilgreint samkvæmt 16 gr. stjórnarskrárinnar, hvort heldur sem er fyrir eða eftir breytinguna sem hér er lögð til.

Núgildandi ákvæði hljómar þannig: „[L]ög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði“ og breytingin sem lögð er til felst í að „þar á meðal þjóðréttarsamninga sem horfa til breytinga á landslögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir“ er skotið inn í setninguna.

Þetta breytir því ekki að ríkisráð er álíka úrelt og óskilvirkt þó að það kveðið skýrar á um það hvaða málefni skuli bera upp við forseta á fundum ráðsins, auk þess sem – eins og frumvarpshöfundur bendir réttilega á – er venja frekar en undantekning að lög og stjórnarathafnir hafa þegar verið bornar upp við forseta og hafa tekið gildi þegar loks kemur að ríkisráðsfundi. Enda kveður 18 gr. stjórnarskrárinnar á um að „[s]á ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta“ og 26 gr. kveður á um að lög frá Alþingi skulu lög fyrir forseta til staðfestingar innan tveggja vikna frá samþykkt þeirra. Hér er því um greinilegan árekstur og meinlegt ósamræmi að ræða. Auk þess blasir að orðasambandið „að bera upp“ erindi við einhvern felur í sér að leitast eftir samþykki viðkomandi og það ætti að vera augljóst að það er fullkomlega óþarft að bera eitthvað upp við forseta sem hann er þegar búinn að samþykkja.

Það er okkur í Öldu illskiljanlegt hvers vegna frumvarp sem sprettur upp úr vinnu sem á að kallast heildarendurskoðun á kaflanum um forseta Íslands skortir þann sjálfsagða metnað að setja fram heildstæða sýn og vel rökstuddan texta í kaflanum um forsetaembættið eða til að nýta tækifærið til að taka á augljósum innbyrðis árekstrum milli ákvæða. Félagið gerir ráð fyrir að þingmenn þekki sögu kaflans um forsetann sem á að stórum hluta rætur í þeirri stjórnarskrá sem Danakonungur afhenti Íslendingum á nítjándu öld, en jafnvel fólk sem er íhaldssamt í stjórnarskrármálum hefur lengi talað fyrir því að nauðsynlegt sé að skýra og skilgreina betur hlutverk og valdsvið forseta Íslands. Þessi grein frumvarpsins og raunar frumvarpið í heild sinni fær falleinkunn á því prófi.

Alda telur þá breytingu sem hér er lögð til vanhugsaða og illa rökstudda. Ríkisráð í þeirri mynd sem það er eftir breytinguna er í raun óþarft, eins og hér hefur verið rakið og þar með 16 gr. stjórnarskrárinnar í heild. Sé það hins vegar raunverulegur vilji frumvarpshöfunda að viðhalda ríkisráði sem einhverskonar upplýsingafundum ríkisstjórnar og forseta hefði mátt gera það með því að breyta orðalaginu þannig að önnur málsgrein orðist þannig:

Í ríkisráði kynnir ríkisstjórn forseta áherslur sínar varðandi lagasetningu og mikilvægar stjórnarráðstafanir, þar á meðal þjóðréttarsamninga og þau mál sem eru af öðrum ástæðum mikilvæg.

Við þetta mætti svo bæta við málsgrein sem kvæði á um fjölda funda.

17. gr. stjórnarskrárinnar – 10. gr. frumvarpsdraganna

Í 10. gr. frumvarpsdraganna er gerð tillaga um að breyta 17. gr. stjórnarskrárinnar. Alda telur að þær breytingar sem hér eru lagðar og horfa einkum til 87. gr. í frumvarpi Stjórnlagaráðs til séu eitt skref í rétta átt, en lengra þurfi að ganga. Lengi hefur legið fyrir ríkur vilji almennings til þess að tempra vald ráðherra, auka gegnsæi í störfum ráðherra og tryggja betri samræmingu og samvinnu á vettvangi framkvæmdavaldsins. Þá hafa fagráðherrar á Íslandi haft mikið og óskorað vald yfir sínu málefnasviði sem þeir hafa gjarnan beitt á umdeildan og ógætilegan hátt. En þetta fyrirkomulag og starfshættir framkvæmdavaldsins voru meðal helstu veikleikana íslenska stjórnkerfisins sem skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis frá 2010 um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði dró fram. Þessir veikleikar smituðu síðan út frá sér í öllu stjórnkerfinu og til stofnana sem heyrðu undir ráðherra.

Alda vill því beina því til Alþingis að full ástæða sé til þess að nota tækifærið nú til þess að færa þessi mál í betra horf og gera ríkisstjórn lýðveldisins að gegnsæju og „fjölskipuðu stjórnvaldi“ þó – og kannski einmitt vegna þess – að það kalli á endurskoðun á gildandi reglum um starfshætti ríkisstjórna, og jafnvel starfsemi Stjórnarráðsins í heild. Enda er slík endurskoðun tímabær.

Alda leggur því til að í stað þeirrar tillögu sem hér er fram lögð verði lagður til texti 1. 2. og 3. mgr. 87. gr. í frumvarpi Stjórnlagaráðs, með smávægilegri breytingu á 1. mgr, og yrði svohljóðandi:

Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfundar, stýrir þeim og samræmir störf ráðherra.

Ríkisstjórnarfundir skal halda um frumvörp og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um störf og stefnumál ríkisstjórnarinnar. Þá skal halda ríkisstjórnarfund ef ráðherra óskar þess.

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.

20. gr. stjórnarskrárinnar – 11. gr. frumvarpsdraganna

Alda telur að þær breytingar á 20. gr sem lagðar eru til með 11. gr frumvarpsins, og byggja að stórum hluta á frumvarpi Stjórnlagaráðs, horfi til bóta.

21. gr. stjórnarskrárinnar

Alda bendir á að þessi grein er dæmi um þau ákvæði í nógildandi stjórnarskrá sem eru orðin úrelt og í engu samræmi við þær stjórnvenjur sem tíðkast. Vel má vera að konungar fyrri alda hafi gert samninga fyrir hönd ríkja sinna eða viljað áskilja sér rétt til þess, enda voru þeir fullvaldurinn, ekki þjóðin eða þingið. Hinsvegar liggur fyrir að forseti Íslands „gerir“ enga þjóðréttarlega samninga fyrir Íslands hönd og almennt er formleg aðkoma hans ekki önnur en sú sem snýr að því að undirrita lög frá Alþingi. Þetta er enn eitt dæmið um það hversu ómarkviss sú bútasamsaðferð sem beitt er við endurskoðun stjórnarskrárinnar er. Höfundur greinargerðar frumvarpsins nefnir víða í greinargerðinni að höfuðmarkmið tiltekinnar breytinga sé að færa texta stjórnarskrárinnar nær þeim venjum og reglum sem eru við. Því er félaginu óskiljanlegt að ekki séu annað hvort lagðar til breytingar á þessari grein eða hún hreinlega felld út, þar sem hún er bæði óþörf og stangast á við eðlilega stjórnsýslu.

22. gr. stjórnarskrárinnar – 12. gr. frumvarpsdraganna

Alda telur að þær breytingar á 22. gr sem lagðar eru til með 12. gr frumvarpsins séu til bóta.

13. gr.

Sjá umfjöllun um þessa grein að neðan í kaflanum sem fjallar almennt um frumvarpið og endurskoðunarferlið.

24. gr. stjórnarskrárinnar – 14. gr. frumvarpsdraganna

Alda telur að þær breytingar á 24. gr sem lagðar eru til með 14. gr frumvarpsins séu til bóta. Þær setja skýrari ramma utanum þingrof og samráðið sem kveðið á um gæti komið í veg ýmiskonar vanda í sambandi við þau.

26. gr. stjórnarskrárinnar – 15. gr. frumvarpsdraganna

15 gr. frumvarpsins fjallar um 26. greinina, sem er í daglegu tali nefnd málskotsrétturinn, þá grein stjórnarskrárinnar sem mest umræða hefur verið allar götur síðan Ólafur Ragnar Grímsson, þáverandi forseti, synjaði hinum svonefndu fjölmiðlalögum undirskriftar. Ekki er lögð til breyting á núverandi orðalagi en við bætist ákvæði um að Alþingi geti komið í veg fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu ef forseti neitar að skrifa undir lög af einhverjum ástæðum með því að draga lög in til baka með samþykkt innan 5 daga.

Enn á ný er ástæða til þess að gera athugasemdir við bútasaumsvinnulag það sem viðhaft er við yfirstandandi breytingar á stjórnarskránni.

Í fyrsta lagi telur félagið að sá réttur að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um umdeild málefni eigi heima hjá þjóðinni og eigi ekki að vera háður geðþótta forseta Íslands hverju sinni. Hér er um slíkt grundvallaratriði að ræða að félaginu þykir stóruandlegt að þau rök skuli ekki einu sinni koma til álita í greinargerðinni. Í öðru lagi liggur fyrir eindreginn vilji þjóðarinnar um að uppfylltum skilyrðum um lágmarkshlutfall geti þjóðin kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um löggiöf. Nægir hér að vísa til niðurstöðu rökræðukönnunarinnar þar sem 74% voru sammála um að sá réttur ætti að vera fyrir hendi og sá stuðningur *jókst* í 80% eftir umræður á fundinum. En einnig kom fram að 85% töldu að þjóðaratkvæðagreiðslur ættu að vera bindandi fyrir stjórnvöld.

Alda telur að það ætti að vera forgangsatriði að koma ákvæðum um rétt þjóðarinnar til að kalla fram almennar atkvæðagreiðslur í stjórnarskrá og þegar slík ákvæði hafi tekið gildi er vandséð að nauðsynlegt eða heppilegt sé að forsetinn hafi einnig þetta vald.

Sá mikli stuðningur sem mælst hefur við að forsetinn hafi málskotsréttinn kann einmitt að skýrast að verulegu leiti af því að ekki er ákvæði í stjórnarskránni sem gerir þjóðinni kleyft að krefjast atkvæðagreiðslu. Þó heyrast þau rök stundum að gagnlegt geti verið að bæði þjóðin og forsetinn hafi þetta vald. Málskotsréttur forsetans nær hinsvegar aðeins til undirritunar laga og ef þjóðin hefur sjálf málskotsrétt í þeim efnunum halda þau rök einfaldlega ekki og þvert á móti má færa rök fyrir því að slíkt sé andlýðræðislegt og stríði gegn þingræðisreglunni.

Alda bendir á að sú viðbót sem hér er lögð er til við 26. gr. um að Alþingi geti innan fimm daga afturkallað lög sem forseti synjar getur skapað þrátefli milli forseta og þings eins og rakið er í greinargerðinni. En það sem meira máli skiptir er að þegar lögum er synjað eða þjóðin kallar eftir þjóðaratkvæðagreiðslu (ef slíkt verður leitt í stjórnarskrá) er um umdeild mál að ræða sem almenningur

hlýtur að þurfa að fá að segja sitt álit á og hafi Alþingi haldið slíku máli til streitu er sjálfsagt að þjóðin fái að segja álit sitt á því.

Nær væri að í staðinn fyrir að forsetinn hefði stöðu konungs sem synjar eða undirritar eftir eigin geðþótta sé embætti þessa eina þjóðkjörna fulltrúa endurskoðað og gefið það hlutverk að gæta frumkvæðisréttar almennings.

28. gr.

Frumvarpið inniheldur enga breytingu á þessari grein, en svo hefði mátt vera. Þarna kemur að þeirri spurningu um vald forseta og hversu mikið vald sé viðeigandi að fela einum einstaklingi í lýðræðislegu samfélagi.

Það ætti ekki að þykja viðeigandi að forseti hafi vald til að gefa út lög, bæði vegna þess að hann er ekki kosinn til þess og vegna þess að þetta er mikið vald til til handar einni manneskju.

Félagið telur þetta ákvæði óþarft og að nær væri að kalla megí Alþingi saman á neyðarfund ef þörf krefði.

29. gr.

Í þessari grein stjórnarskrárinnar er fjallað um vald forseta til að náða fólk og fella niður saksókn. Í frumvarpsdrögum er nokkurt vald tekið af forsetanum í þessu efni, því verði drögin að lögum getur forseti ekki lengur fellt niður saksókn.

Þó svo hér sé allnokkurt vald tekið af forseta, þá heldur hann enn sinni stöðu sem partur af dómsvaldinu. Þá má færa rök fyrir því að forseti eigi ekki að geta náðað fólk, vegna þess að möguleikar fólks til áfrýjunar og endurupptöku mála eru orðnir mun meiri en þeir voru með nýjum dómstígum, möguleikum til upptöku mála og öðru. Félagið er einnig á þeirri skoðun að vald til náðunar eigi að heyra undir dómskerfið, fremur en forseta, svo sem með sérstakri, sjálfstæðri nefnd sem gengdi þessu hlutverki. Félagið telur sum sé að ganga megí lengra en hér er gert, afnema völd forseta til náðunar og hugsanlega veita slíku valdi sjálfstæðri einingu.

30. gr.

Samkvæmt þessari grein stjórnarskrárinnar getur forseti veitt undanþágur frá lögum. Þessi grein er alger tímaskekkja, enda allir eiga að vera jafnir fyrir lögum. Þessi grein hins vegar gerir forseta hins vegar kleift að veita fólki undanþágu frá lögum, sem veldur mismunun. Samkvæmt frumvarpsdrögum er lagt til að greinin falli brott, og er það vel að mati félagsins.

Almennt um frumvarpið og endurskoðun stjórnarskrárinnar

Það er niðurstaða félagsins að það bútasaumsferli við endurskoðun stjórnarskrárinnar sem nú er yfirstandandi sé óheppilegt, þar sem ekki er hugað að nægjanlega að endurskoðun forsendna hvers kafla stjórnarskrárinnar eða samspili á milli þeirra. Eins og vikið er að í athugasemd um fyrirhugaðar breytingar á 26. gr. stjórnarskrárinnar telur félagið að eðlilegast hefði verið að leggja fyrst línurnar um það hvernig þjóðaratkvæðagreiðslum að frumkvæði almennings og samráði við almenning skuli háttáð og leggja til breytingar á 26 gr. út frá þeirri sviðsmynd. Enda ekki þörf á að forsetinn hafi málskotsrétt í sömu málum og þjóðin.

Þetta skiptir einnig máli til þess að skerpa á og skýra valdsvið einstaka þátta ríkisvaldsins. En þessi vinna virðist ekki á því markmiði og sem dæmi er ekki lög til breyting á 13. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að forseti láti ráðherra „framkvæma vald sitt“. Þetta ákvæði gefur til kynna að öll völd forsetans séu í

reynnd sett í hendur ráðherra, sem er ekki alltaf raunin. Það er því óhætt að segja að 13. gr. stjórnarskrárinnar sé villandi, og erfitt að skilja hana nema að skoða hvernig stjórnarskránni hefur raunverulega verið fylgt í gegnum áratugina. Félagið telur að fyrst yfirlýst markmið sé að fara í heildarendurskoðun á stjórnarskránni, þó það sé gert í verkhlutum, þá sé þess virði að uppræta þennan óskýrleika, og gera stjórnarskrána þannig úr garði að skýrt sé hvaða aðili stjórnvaldsins fer í raun með hvaða völd. Slíkt minnkar líkurnar á því að tekist sé á um hver fari raunverulega með valdið.

Félagið telur einnig að dýpra samráð þurfi að hafa við almenning um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Félagið telur að rökræðukönnun sú sem fór fram haustið 2019 sé ekki nóg samráð, enda hefur sjálf endurskoðun stjórnarskrárinnar fyrst og fremst verið í höndum formanna þingflokka og byggst á því sem formannanefndin virðast geta náð samstöðu um að sé endurskoðað. Verra er að í allmörgum atriðum virðist beinlínis farið gegn vilja almennings eins og hann birtist í rökræðukönnuninni, til dæmis varðandi Landsdóm og ákærvald Alþingis (eins og rakið er í athugasemd hér að framan) og lengd kjörtímabils forseta. Ekki kom fram neinn vilji til að lengja frá því sem nú er á rökræðufundinum og ekki sjá að óskir um þetta hafi verið áberandi í þjóðfélagsumræðunni. Rétt er að áréttta að Alda er ekki andsnúin rökræðukönnunum, almennt eða í samhengi við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Alda áréttar hér ósk sína, sbr. fyrri umsögn félagsins,¹ að komið verði fót borgarþingi² til að endurskoða stjórnarskrána í heild sinni. Það felur í sér eiginlega þátttöku almennings í stefnumótun. Rökræðukönnun er hinsvegar vönduð könnun sem er hönnuð til þess að komast að því hvernig skoðanir fólks á málefnum sem þau stjórnvöld sem standa að könnuninni ákveða að spyrja að hverju sinni þróast við það að setja sig inn í málefnið og rökræða þau við aðra. Slíkt getur vissulega gert stjórnvöldum auðvelt fyrir að móta tillögur sem eru í samræmi við vilja almennings, kjósi þeir að gera það. En í því frumvarpi sem hér liggur fyrir er ekki reynt að nýta rökræðukönnunina skipulega, en nokkrum sinnum vísað til hennar, að því er virðist eins og í framhjálaupi, þegar það fer saman við vilja höfunda frumvarpsins.

Dýpkun lýðræðisins: Um vald almennings til að setja mál á dagskrá

Félagið telur nauðsynlegt að við endurskoðun stjórnarskrárinnar verði bætt við ákvæðum til að dýpka lýðræðið og þar með veita almenningi meiri aðgang að því ferli sem á sér stað við lagasetningar, en félagið telur slíkar breytingar mjög brýnar. Félagið sér t.d. fyrir sér að almenningur geti kallað til *borgarþing* (e. Citizens' Assembly) til að ræða viss mál, og að hægt verði að kalla saman borgarþing þegar safnað hefur verið saman vissum fjölda undirskrifta.³

Full ástæða er til að huga að slíku og er mjög við hæfi að slík ákvæði sé að finna í stjórnarskrá landsins, en þetta yrðu ný ákvæði. Ástæðan er sú að á næstu árum og áratugum munu þurfa að eiga sér miklar

¹ Sjá umsögn félagsins um mál nr. 501, 149. Löggjafarþingi, hér: <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-4469.pdf>

² Frekari umfjöllun borgarþing má finna í Wright, E. O. (2010). *Envisioning Real Utopias*. London: Verso.

³ Slík borgarþing samanstanda af handahófsvöldum einstaklingum, sem spegla samfélagið, en borgarþing starfa í um þrjú til sex mánuði hvert. Borgarþingin starfa sjálfstætt, óháð stjórnámálöðnum og hagsmunasamtökum. Markmið þeirra er að leggja til tillögur að úrbótum, úrbótum sem borgarþingin telja heppilegar og að muni koma á meiri sátt í samfélaginu. Vegna þess að borgarþingin spegla samfélagið eru meiri líkur til að niðurstaðan skapi sátt í samfélaginu en ella. Borgarþing geta kallað til hvaða sérfræðinga sem er sér til aðstoðar, en jafnframt geta þau kallað til hvaða fulltrúa félagasamtaka eða stjórnámálaflokka sem er. Slík borgarþing hafa reynst vel til að takast á við erfið mál, meðal annars í Írlandi.

breytingar á samfélagsgerðinni, til að takast á við nokkur mjög snúin og erfið mál: a) loftslagsbreytingar,⁴ b) ofnýtingu auðlinda,⁵ c) ójöfnuð⁶ og d) meira langlífi landsmanna. Hér verður ekki fjallað ítarlega um hversu snúin þessi atriði eru, en fræðimenn hafa fjallað mjög ítarlega um þau og hversu erfið þau eru úrlausnar. Á þessu tímabili mun sum sé þurfa að eiga sér stað alger endurskoðun á forsendum hagkerfisins, þannig að það geti þjónað samfélaginu betur og jafnframt haldið því gangandi, en jafnframt að mæta þessum erfiðu atriðum og takast á við þau, og mun þá mjög reyna á stjórnkerfið og ríkisvaldið, til að það geti sinnt sínu hlutverki við að endurskoða þessar forsendur. Í stuttu máli mun mjög reyna á að ríkisvaldið geti beitt sínum völdum í þágu þess að leysa þessi vandamál, og til að sem mest sátt sé um beitingu þeirra valda þarf mjög mikið og djúpt samráð við almenning. Ekki hefur enn bólað á tillögum að ákvæðum sem gera almenningi þetta kleift, en sem stendur eru nær engar slíkar aðferðir nýtanlegar fyrir almenning í núverandi stjórnkerfi landsins. Úr þessu þarf að bæta, til að við getum mætt þessum samfélagsbreytingum og tekist á við þær sem samfélag.

Félagið er ávallt reiðubúið til að veita nánari rökstuðning fyrir afstöðu sinni og ræða lausnir til úrbóta á stjórnarskránni, verði þess óskað.

Fyrir hönd stjórnar Öldu,
Sævar Finnbogason, stjórnarmaður
Guðmundur D. Haraldsson, stjórnarmaður
Þorvarður Bergmann Kjartansson, stjórnarmaður

⁴ IPCC (2018). Summary for Policymakers. Kafli í *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Ritstjórar: Masson-Delmotte o.fl.

⁵ Sjá Jackson, T. (2017). *Prosperity without growth: Foundations for the Economy of Tomorrow*. (2. útg.) London: Routledge.

⁶ Sjá Wilkinson, R. og Pickett K. (2009/2010). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press. Sjá einnig Stefán Ólafsson og Arnald Sölva Kristjánsson (2017). *Ójöfnuður á Íslandi: Skipting tekna og eigna í fjölþjóðlegu samhengi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.