

## Vegna umræðna um breytingar á stjórnskipun Íslands

Eftir Hafstein Þór Hauksson

Í kjölfar efnahagshrunsins hafa komið fram tillögur um að breyta stjórnskipun Íslands, jafnvel efna til sérstaks stjórnlagabings sem fengi það verkefni að breyta stjórnarskránni eða semja nýja frá grunni. Að mínu mati hefur eftirfarandi atriðum ekki verið gefinn nægilegur gaumur í þessu sambandi.

### Stjórnskipun þarf að standa af sér storminn

Ein meginástæða þess að jafnan er flóknara að breyta stjórnskipunarlægum en öðrum lögum er sú að stjórnskipunarlægum er ætlað að vera grundvallarlöggjöf sem stendur af sér tímabundnar pólitískar stefnubreytingar. Stjórnskipunarlögin mynda þannig ákveðinn ramma utan um stjórnsmálalífið sem þátttakendur í stjórnsmálum, og raunar allir þjóðfélagsþegnar, þurfa að virða. Þetta hefur verið orðað svo að stjórnarskráin eigi að vera hafin yfir dægurþras stjórnsmálanna. Takist þetta getur stjórnarskrá verið mikilvægt framlag til réttarríkisins þar sem þjóðfélagsþegnarnir geta verið vissir um, og miðað ákvarðanir sínar við, að ákveðin grundvallaratriði réttarkerfisins haldist óbreytt til langs tíma.

Eigi stjórnskipunarlæg að vera til þess fallin að sinna framangreindu hlutverki hlýtur almennt að teljast heppilegra að slík lög séu sett að vel ígrunduð máli og í sem mestri sátt þeirra sem búa eiga við þau. Sú tortryggni og þau átök sem nú einkenna íslenska þjóðmálaumræðu eru því ekki heppilegur jarðvegur fyrir samningu stjórnarskrár. Vissulega má benda á ýmis dæmi um stjórnarskrár sem samdar hafa verið við erfiðari aðstæður en uppi eru hér á landi. En séu breytingar á stjórnarskránni ekki óhjákvæmilegar án tafar, svo sem í kjölfar nýfengins sjálfstæðis, hlýtur alla jafna að vera betra að geyma slíka vinnu þar til hægist um í þjóðfélaginu.

### Að líkja eftir öðrum ríkjum

Ýmsar tilraunir hafa verið gerðar meðal lögfræðinga og stjórnspekinga til þess að lýsa hinni bestu mögulegu stjórnskipun í eitt skipti fyrir öll. Allar slíkar æfingar eru dæmdar til þess að mistakast. Ástæða þess er sú að ólíkar stjórnskipanir henta ólíkum þjóðfélögum. Það þarf því engum að koma á óvart að oft hefur illa farið þegar eitt ríki ákveður að líkja eftir stjórnskipun annars ríkis, sem ef til vill er mjög ólíkt menningarlega og landfræðilega. Ég nefni þetta af því að ég hef stundum heyrt fullyrðingar eins og þær að Íslendingar ættu að byggja stjórnskipun sína upp eins og Bandaríkin eða einhver önnur tiltekin ríki. Auðvitað er hægt að læra af öðrum þjóðum en það er hættulegt að álykta sem svo að það sem gagnast Bandaríkjunum vel hjóti líka að duga okkur. Menningarlegur og landfræðilegur munur ríkjanna er alltof mikill til þess að slíkt sé hægt, svo ekki sé talað um mun á fólksfjölda. Á þessu hafa ýmsar S-Ameríkubjóðir brennt sig illa.

### Framkvæmdarvaldið eflist

Við Íslendingar reisum stjórnskipun okkar á svokallaðri þingræðisreglu. Í henni felst fyrst og fremst að ríkisstjórn þarf að njóta stuðnings (a.m.k. vera varin vantrausti) meirihluta þingsins.

Í umræðu um breytingar á stjórnarskránni heyrir gjarnan að framkvæmdarvaldið á Íslandi hafi sölsað undir sig alltof mikil áhrif á kostnað löggjafarvaldsins. Þannig er t.d. réttilega bent á að nánast öll löggjöf sem samþykkt er á Alþingi í dag stafi frá ráðherrunum í formi stjórnarfrumvarpa. Lausnina á þessu telja sumir þá að afnema þingræðið og kjósa framkvæmdarvaldið í sérstökum kosningum. Það er hins vegar ekki séríslenskt fyrirbrigði að framkvæmdarvaldið taki ákveðið frumkvæði við reglusetningu. Framkvæmdarvaldinu er falið að framfylgja landslögum. Þar myndast því sérþekking á ólíkum sviðum réttarins. Tökum dæmi: Ímyndum okkur að ákvæði tollalaga séu gölluð og þeim þurfi að breyta. Hvorir ætli séu líklegri til þess að gera sér grein fyrir umræddum brotalöfum og kunna við þeim ráð, starfsmenn tollsins og fjármálaráðuneytisins eða hinn almenni þingmaður? Þetta, og reyndar ýmislegt annað, gerir það að verkum að alltaf eru ákveðnar líkur á því að handhafar framkvæmdarvaldsins taki að sér og sé falið ákveðið frumkvæði (að minnsta kosti aðkoma) að lagasetningu.

Umræður um of mikil völd handhafa framkvæmdarvalds takmarkast síður en svo við Ísland. Í Bretlandi er slík umræða mjög hávær þrátt fyrir að breska þingið sé mjög sterkt af sögulegum og stjórnskipulegum ástæðum. Sama má segja um Bandaríkin, þar sem framkvæmdarvaldið er kosið sérstaklega og forsetinn situr ekki á þingi. Sem dæmi má nefna að Bruce Ackerman, prófessor við Yale-háskóla, telur að völd forsetans séu úr slíku hófi að réttast væri að Bandaríkjamenn afnæmu núverandi stjórnskipun og tækju upp þingræði!

Ýmislegt er hægt að gera til þess að auka völd og áhrif þings á kostnað framkvæmdarvaldsins. Sú áhugaverða hugmynd að afnema þingræði á Íslandi og kjósa framkvæmdarvaldið sérstaklega er hins vegar engin töfralausn í því sambandi.