

Vilhjálmur Þorsteinsson
Baugatanga 6
101 Reykjavík

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/543
komudagur 30.11.2011

Reykjavík, 30. nóvember 2011

Efni: Athugasemdir vegna tillagna stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskrá Íslands

Ég undirritaður sat í Stjórnlagaráði og var varaformaður nefndar B, sem fjallaði um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar, Alþingi, forsetaembættið, ráðherra, ríkisstjórn og sveitarstjórnir.

Frá því Stjórnlagaráð lauk störfum hef ég tekið þátt í umræðu um frumvarp ráðsins og stjórnarskrármál almennt. M.a. hef ég skrifað pistla (sjá blog.eyjan.is/vthorsteinsson) þar sem brugðist er við gagnrýni og ýmis atriði frumvarpsins eru skýrð með hliðsjón af umræðum í nefnd B, í ráðinu og eigin túlkun. Pistlarnir eru hjálagðir með erindi þessu.

Ég vil nefna eilíttinn hnökra sem ég tel vera í texta 95. gr. frumvarps ráðsins um ráðherraábyrgð, en greinin er svona:

Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann þó ekki ábyrgð á henni. Ábyrgð vegna embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum.

2. málslíður þessarar málsgreinar var á síðustu stigum í vinnslu frumvarpsins fluttur frá öðrum stað (úr 87. gr.). Við það misförst að breyta orðinu „þeirra“ í 3. málslíð og er tengingin við frumlagið „ráðherrar“ orðin óþarflega óljós. Ég geri því að tillögu minni að „þeirra“ verði breytt í orðið „ráðherra“, og greinin verði þá svona:

*Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann þó ekki ábyrgð á henni. Ábyrgð vegna embættisbrota **ráðherra** skal ákveðin með lögum.*

Þá óska ég að fram komi að á lokastigum vinnslu greinargerðar ráðsins, eftir að ráðið var sjálft hætt störfum, urðu ákveðin mistök í tilteknum köflum sem heyrðu undir B-nefnd. Þessi mistök ollu því að nokkrar uppfærslur og breytingar á texta komust ekki í lokaútgáfu greinargerðarinnar. Umræddar uppfærslur eru enn til í ritvinnsluskjölum sem gengu á milli B-nefndarmanna og nefndarritara. Ég vek hér með athygli nefndarinnar á þessu og velti því upp hvort gefa mætti kost á uppfærslu greinargerðar, eftir atvikum í samráði við nefnd B og/eða ritara hennar, áður en frumvarp yrði afgreitt frá nefndinni.

Ég óska að lokum nefndinni alls hins besta í störfum sínum og býð fram aðstoð mína í hverju því sem nefndinni gæti þótt gagnlegt, svo sem til frekari skýringa eða kynningar á efni frumvarpsins, einkum á þeim sviðum er B-nefnd Stjórnlagaráðs fjallaði um.

Virðingarfyllst,

Vilhjálmur Þorsteinsson

Hlutverk og ábyrgð forseta Íslands

Hlutverk og ábyrgð forseta Lýðveldisins var eitt af þeim álitafnum sem hvað mest var rætt í Stjórnlagaráði. Uppi voru hugmyndir m.a. um að leggja embættið af; að sameina það embætti forseta Alþingis; að sameina það embætti forsætisráðherra og kjósa framkvæmdarvaldið þannig beinni kosningu; að forsetinn ætti fyrst og fremst að vera „ópólítískur“ vörður menningar og lýðræðis; og að halda embættinu að mestu óbreyttu en skýra hlutverk þess. Niðurstaðan varð sú að skýra ákvæði um forsetann, **halda embættinu að mestu óbreyttu hvað efnisleg verkefni varðar**, en bæta þó við ákveðnu hlutverki lýðræðisvarðar gagnvart skipun dómara og ríkissaksóknara.

Íslenski þjóðhöfðinginn er nokkuð óvenjulegur í alþjóðlegu samhengi. Hlutverk hans er byggt á danska konungnum eins og menn þekkja, en að því breyttu að í stað þess að konungur gat (í orði kveðnu) neitað að samþykkja lög, hefur forsetinn heimild til að synja lögum staðfestingar og vísa þeim þar með til þjóðaratkvæðis.

Í gildandi stjórnarskrá Íslands er forsetinn sagður fara með löggjafarvald (ásamt Alþingi), en það er sjaldgæft meðal lýðræðislega kjörinna þjóðhöfðingja. Utan Íslands er Grikkland raunar eina dæmið um slíkt í Evrópu. Meðal konungsríkja er konungur sagður fara með löggjafarvald í dönsku og belgísku stjórnarskránum, en t.d. ekki í þeim norsku og sænsku.

Stjórnarskráin frá 1944 endurspeglar einnig rætur sínar í því að **forsetinn, áður konungur, er sagður fara með ýmis völd sem hann í raun hefur ekki**. Til dæmis stendur í stjórnarskránni að forseti veiti embætti (20. gr.), geri samninga við önnur ríki (21. gr.) og náði menn (29. gr.). Í reynd eru það ráðherrar sem ákveða veitingu embætta og lausn frá þeim, gera samninga við önnur ríki og gera tillögur um náðanir sem forseti fer eftir. Þetta helgast af því að forseti er sagður vera ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum (11. gr.), hann lætur ráðherra framkvæma vald sitt (13. gr.) enda öðlast löggjafarmál og stjórnarerindi fyrst gildi þegar ráðherra undirritar þau með forseta (19. gr.).

Í frumvarpi Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá er **horfið frá þessu „leppsorðalagi“** og í staðinn kveðið skýrt á um hlutverk forseta annars vegar og ráðherra hins vegar. Með þessu verður stjórnarskráin mun gegnsærri og skýrari í túlkun, en eins og landsmenn þekkja spretta gjarnan upp fjölbreytilegar túlkningar þegar á stjórnskipuleg vafaatriði reynir. Er þá stutt í samlíkingu milli sérfræðinga í túlkun stjórnarskrárinnar og **presta véfréttarinnar í Delfi** forðum, sem túlkuðu óræð skilaboð úr transi völvunnar og réðu með því miklu um framgang mála í Grikklandi til forna.

Í nýju stjórnarskránni er forsetinn sagður vera þjóðhöfðingi Lýðveldisins. Hann er þjóðkjörinn, með þeim hætti að kjósendur forgangsraða frambjóðendum á kjörseðli, eins og t.d. er gert á Írlandi. Þannig birtist vilji meirihlutans í einni umferð og óþarfi að kjósa tvisvar. **Forsetinn heldur óbreyttum málskotsrétti til þjóðarinnar**, en þarf að rökstyðja ákvörðun um synjun laga og till kynna hana forseta Alþingis. (Að auki geta 10% kjósenda farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem Alþingi hefur samþykkt, sem ætti að valda því að forseti þurfi sjaldan að grípa til málskots.)

Þá hefur forsetinn nokkur formleg hlutverk, svo sem að stefna saman og setja Alþingi (eins og nú er) og veita náðun og sakaruppgjöf að tillögu ráðherra (eins og nú er). Hann skipar forsætisráðherra í

embætti eftir að Alþingi hefur kosið hann, og veitir honum lausn í kjölfar kosninga, ef samþykkt er vantraust eða ef ráðherra óskar þess sjálfur. Forsetinn kemur einnig að myndun ríkisstjórnar með því að það er hlutverk hans að leggja fram á þingi tillögur um forsætisráðherraefni eftir samráð við þingflokka og þingmenn. **Alltaf er það þó þingið sem ræður því hver verður forsætisráðherra**, eins og vera ber í þingræðisfyrirkomulagi.

Forsetinn fær tvö ný efnisleg hlutverk. Þegar ráðherra hyggst skipa dómara eða ríkissaksóknara í embætti þarf að bera tillögu um skipunina undir forseta. Telji forseti hana umdeilanlega eða vafasama getur hann synjað skipuninni staðfestingar og gengur málið þá til Alþingis þar sem greidd eru atkvæði um hana. Sé skipunin studd með 2/3 atkvæða á þingi telst hún staðfest en annars ekki, og þarf ráðherra þá að gera nýja tillögu. Hér er ætlunin að forsetinn gegni nokkurs konar **lýðræðisvarðarhlutverki hvað varðar dómsvaldið** og sjálfstæði þess frá öðrum valdþáttum, einkum framkvæmdarvaldinu og meirihluta á þingi hverju sinni. – Annað nýtt hlutverk forseta, en veigaminna, er að skipa formann sjálfstæðrar stjórnáskrifnefndar sem gerir tillögur til ráðherra um skipun æðstu embættismanna. Um nánari störf nefndarinnar og skipan skal mælt fyrir í lögum.

Skúli Magnússon lögfræðingur hefur sett fram þá gagnrýni að hlutverk og ábyrgð forsetans séu óskýr í frumvarpi Stjórnlagaráðs og að ræða þurfi betur stjórnskipulega stöðu embættisins.

Skúli sat í Stjórnlaganefnd sem skilaði af sér ítarlegri skýrslu til Stjórnlagaráðs. Í þeirri skýrslu var m.a. að finna tvö fullbúin dæmi um stjórnarskrár, A og B. **Dæmi A** var keimlíkt núgildandi stjórnarskrá. Forseti átti þar að skipa fulltrúa í ráðgefandi nefnd um lagasetningu (sem heitir Lögrétta í nýju stjórnarskránni), þar af einn mann án tillögu frá ráðherra. Forseti var sagður ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum en sækja mátti hann til saka vegna landráða, glæpa gegn mannúð og annarra alvarlegra glæpa að þjóðarétti. Í **dæmi B** voru hlutverk forseta mun veigameiri en nú er, og einnig mun veigameiri en í frumvarpi Stjórnlagaráðs. Forsetinn skipaði þar m.a. dómara og veitti þeim lausn *án tillögu frá ráðherra*, og þurfti að veita samþykki fyrir rekstrarhalla ríkissjóðs umfram 3% af vergri landsframleiðslu. Í samræmi við þessi auknu hlutverk var ábyrgð forseta aukin og gat Alþingi krafist þess að forseti yrði sviptur embætti (e. *impeachment*) ef embættisfærsla hans bryti í bága við stjórnarskrá. Hæstarétti var falið að dæma í slíkum málum.

Taka má undir það með Skúla að því áþreifanlegri og afdrifaríkari hlutverk sem forseta eru falin, því meiri ástæða er til að hafa skýr ákvæði um lagalega ábyrgð hans í stjórnarskrá. Á hinn bóginn er **erfitt að sjá fyrir sér að forseti standi í málaferlum** og verði dreginn fyrir dómstóla vegna umdeilda embættisverka. Ég hygg, og mikill meirihluti Stjórnlagaráðs, að flestir landsmenn sjái forsetann fremur fyrir sér sem ópólitískan og tiltölulega hlutlausan fulltrúa lýðræðis, menningar og góðra gilda.

Það er því að vandlega íhuguðu máli sem forseta eru falin nákvæmlega þau hlutverk sem Stjórnlagaráð tiltekur í frumvarpi sínu en ekki önnur, fleiri eða færri. Ráðið telur forsetann eiga að vera ákveðinn öryggisventil eins og áður er lýst, en að fara eigi mjög varlega í að láta hann taka afdrifaríkar og endanlegar ákvarðanir sem stjórnvald. Þess vegna eru sjálfstæð verkefni hans aðallega í því fólgin að vísa lýðræðislega mikilvægum en umdeildum málum áfram á milli valdþátta eða beint til þjóðarinnar, en ekki að taka stjórnvaldsákvarðanir sem slíkar.

En það má benda á að í nýju stjórnarskránni er forsetinn ekki lengur sagður ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum, enda óþarfi þar sem ráðherrar taka nær allar ákvarðanir og bera lagalega og pólitíska ábyrgð á þeim með beinum og skýrum hætti. Forseti ber þannig ábyrgð á eigin ákvörðunum gagnvart stjórnarskrá og öðrum lögum eins og aðrir, og svo vitaskuld pólitíska ábyrgð gagnvart kjósendum. Má í því sambandi minna á að Alþingi leggur ekki lengur sjálft sig að veði ef það samþykkir að bera undir þjóðaratkvæði að leysa forseta frá embætti.

Embætti forseta Íslands er að mörgu leyti óvenjulegt og helgast af sögu og hefðum sem mótast hafa hér á landi en eiga sér ekki beina hliðstæðu í nágrannalöndum. Umræðan í Stjórnlagaráði markaðist af þessu, en niðurstaðan er að mínu mati **skynsamleg málamiðlun, sem þó er heildstæð og í góðu innra samræmi**. Það er þó um að gera að ræða hana og gagnrýna, því markmiðið er að hinn nýi samfélagssáttmáli verði eins traustur og nokkur kostur er.

Andsvör vegna athugasemda um stjórnarskrárfrumvarp

Í Silfri Egils sl. sunnudag ræddi Reimar Pétursson hrl. um stjórnarskrártillögu Stjórnlagaráðs og setti fram athugasemdir sem ástæða er til að bregðast við og fjalla nánar um.

Ég skrifaði í síðustu blogg færslu minni um eitt af þeim atriðum sem Reimar nefndi, þ.e. um pólitíska ábyrgð ráðherra. Ég útskýrði þar hvernig þingið getur lýst vantrausti á þá eða ríkisstjórnina í heild skv. tillögum Stjórnlagaráðs, en engin ákvæði um vantraust er að finna í núgildandi stjórnarskrá.

Annað málefni sem Reimar nefndi til sögu er óskýrt hlutverk forseta Íslands, sem við erum sammála um að sé einn af vanköntum núgildandi stjórnarskrár. Reimar telur nýju stjórnarskrána gera þetta hlutverk jafnvel óskýrara en nú er. Í því sambandi tiltók hann nokkra efnispunkta:

Að forseta Íslands sé í nýju stjórnarskránni fengið úrslitavald um hverjir hljóti náðun eða sakaruppgjöf. Í 85. gr. tillögu Stjórnlagaráðs kemur fram að forseti Íslands geti náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka að tillögu ráðherra. Þetta ákvæði er samhljóða 2. málslíð 29. gr. núgildandi stjórnarskrár, nema hvað skáletraða partinum um tillögu ráðherra er bætt við. Einmitt þannig er framkvæmdin í dag, enda lætur forseti ráðherra framkvæma vald sitt (13. gr. lýðveldis-stjórnarskrárinnar), ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum (14. gr.) og stjórnareriendi öðlast fyrst gildi er ráðherra undirritar það með forseta (19. gr.). Hér er því engin breyting gerð á núverandi fyrirkomulagi náðana og sakaruppgjafa, þar sem frumkvæði kemur frá náðunarnefnd (sbr. 78. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005) og fer svo formlega fram með atbeina innanríkisráðherra og forseta. Orðalag nýju stjórnarskrárinnar er hins vegar skýrara og lýsir framkvæmdinni eins og hún er í reynd.

Að forseti Íslands fái „einhvers konar þingsetningarvald“. Samkvæmt 46. gr. tillögu Stjórnlagaráðs stefnir forseti Íslands saman Alþingi að loknum Alþingiskosningum (eigi síðar en tveimur vikum eftir kosningar sbr. 44. gr.) og setur reglulegt Alþingi ár hvert. Forseti Íslands stefnir einnig saman og setur Alþingi að tillögu forseta þess eða þriðjungs þingmanna. Allt er þetta mjög áþekkt því sem er í núgildandi stjórnarskrá. sbr. t.d. 22. gr. hennar, og þeim hefðum sem mótast hafa. Tímastur til að kalla saman Alþingi eftir kosningar er þó stytur úr tíu vikum í tvær, og aukinn er réttur minnihluta þings til að krefjast þess að þing sé kallað saman. En forseta lýðveldisins er ekki falið neitt nýtt vald í þessu efni.

Mikilvæg og markverð er hins vegar sú breyting að forsætisráðherra (í orði kveðnu forseti) mun ekki lengur geta rofið þing, sbr. 24. gr. núgildandi stjórnarskrár, heldur er það þingið sjálft sem ákveður þingrof skv. 73. gr. tillögu Stjórnlagaráðs. Þetta er ein af þeim mörgu endurbótum sem auka sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Að forseti Íslands hafi úrslitaáhrif um það hverjir verða dómara eða ríkissaksóknara. Skv. 102. gr. tillögu Stjórnlagaráðs skipar ráðherra dómara og veitir þeim lausn (eins og nú er). Við bætist síðan „öryggisventill“ skv. 96. gr. um skipun embættismanna. Þar segir að

Þegar ráðherra skipar í embætti dómara og ríkissaksóknara, sem eru embætti með mikla sérstöðu vegna þrígreiningar valdþáttanna, skuli skipun borin undir forseta Íslands til staðfestingar. Synji forseti skipun staðfestingar þarf Alþingi að samþykkja skipunina með 2/3 atkvæða til að hún haldi gildi. Forseti hefur því ekki frumkvæði að skipun, sem er á vegum framkvæmdarvaldsins; en ef hann telur hana vafasama eða umdeilanlega, getur hann skotið henni til löggjafarvaldsins til staðfestingar. Þarna er leitast við að verja lýðræðið og aðgreiningu valdþátta með því sem Bandaríkjamenn myndu kalla „checks and balances“.

Önnur atriði sem Reimar nefndi í viðtalinu og lúta ekki að forsetanum eru eftirfarandi:

Söfnun persónuupplýsinga og dreifing þeirra sé engum stjórnskipulegum kvöðum háð. í

1. mgr. 15. gr. tillögu Stjórnlagaráðs kemur fram sú (nýja og nútímalega) meginregla að öllum sé frjálst að safna og miðla upplýsingum. Í 4. mgr. sömu greinar er gerð sú undantekning að „söfnun, miðlun og afhendingu gagna, geymslu þeirra og birtingu megi aðeins setja skorður með lögum í lýðræðislegum tilgangi, svo sem vegna persónuverndar, friðhelgi einkalífs, öryggis ríkisins eða lögbundins starfs eftirlitsstofnana“. Það er því ljóst að setja má söfnun og dreifingu persónuupplýsinga skorður samkvæmt lögum, svo sem vegna persónuverndar. Slíkar skorður verða þó að hafa gildan tilgang í lýðræðisþjóðfélagi, sbr. t.d. þær takmarkanir sem nú eru á tjáningar- og prentfrelsi og hafa þótt samræmast Mannréttinasáttmála Evrópu.

Framkvæmd sé eignaupptaka bóotalaust á vatnsréttindum, jarðhitaréttindum og námaréttindum.

Ákvæði núgildandi stjórnarskrár um vernd eignarréttar eru óbreytt í 1. mgr. 13. gr. tillögu Stjórnlagaráðs, m.a. að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, með lagafyrirmælum og komi fullt verð fyrir. Til viðbótar er áréttað í 2. mgr. að eignarrétti fylgi skyldur og takmarkanir í samræmi við lög, og er þar átt við viðtekna skyldur og takmarkanir á borð við þær sem finna má í skipulagslögum, lögum um mannvirki og vatnalögum. En Reimar er eflaust að vísa til 34. gr. um náttúruauðlindir, þar sem segir í 1. mgr.: „Auðlindir í náttúru Íslands, **sem ekki eru í einkaeigu**, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.“ Í 2. mgr. eru svo dæmi um náttúrugæði sem talist geta til auðlinda í þjóðareigu, m.a. nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu, og uppsprettur vatns-, virkjunar- og námaréttinda. Í ljósi 1. mgr. 34. gr., eignarréttarverndar 13. gr. og ákvæða Mannréttinasáttmála Evrópu er hins vegar ekki verið að skylda neinn með þeirri upptalningu til að láta af hendi réttmæta einkaeign sína bóotalaust. Aðrar athugasemdir Reimars voru léttvægari eða erfiðari að festa hendur á.

Ég fagna umræðunni og tækifærinu til að svara spurningum og athugasemdum. Um svo víðfeðmt og þýðingarmikið plagg sem frumvarp að nýrri stjórnarskrá er þarf að ræða málefnalega og æsingalaust, og stuðla þar með að því að hún verði sá uppfærði samfélagssáttmáli sem kallað hefur verið eftir frá Kðveldisstofnun.

Vantraust og pólítísk ábyrgð ráðherra

Í Silfri Egils í dag ræddi Reimar Pétursson hrl. við Egil Helgason um tillögu Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá lýðveldisins. Reimar telur ekki þörf á að breyta stjórnarskránni og vill leggja tillöguna til hliðar. Vitaskuld er ég ekki sammála því, en fagna umræðunni og minni í leiðinni á að ný stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis tekur við umsögnum og athugasemdum frá almenningsi til 30. nóvember.

Eitt af mörgu sem Reimar nefndi og full ástæða er til að fjalla um og leiðrétt, er **pólítísk ábyrgð ráðherra** samkvæmt nýju stjórnarskránni.

Ábyrgð ráðherra, að því leyti sem um hana er fjallað í stjórnarskrá, skiptist í **pólítíska ábyrgð** og **lagalega ábyrgð**. Með **pólítískri ábyrgð** er átt við að ráðherrann beri ábyrgð á gjörðum sínum gagnvart kjósendum, flokki, ríkisstjórn, forsætisráðherra og þingi, eftir atvikum, þannig að ef traust á honum þrýtur sé unnt að láta hann víkja. Með **lagalegri ábyrgð** er átt við að fyrir hendi séu ferlar til að kanna og rannsaka hvort embættisfærsla ráðherrans, athafnir og athafnaleysi, hafi farið í bága við lög og stjórnarskrá; og ef líkur þykja standa til þess að brot hafi átt sér stað, að hann sé þá ákærður og dæmt í málinu samkvæmt lögum. Ég fjalla ekki frekar um lagalega ábyrgð í þessum pistli, en ástæða er til að gera það síðar, enda eru einnig á því sviði margvíslegar umbætur í tillögum Stjórnlagaráðs.

Um pólítíska ábyrgð ráðherra segir afar fátt í núverandi stjórnarskrá Íslands. **Hvergi er t.d. sagt að ráðherra beri að víkja ef þingið samþykkir vantraust á hann.** Flestir fræðimenn hafa þó talið það liggja í orðanna hljóðan í 1. gr. stjórnarskrárinnar: *Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.* Ekki er sá skilningur samt óumdeildur. Bent er á að í 15. gr. stjórnarskrárinnar segi að forseti Íslands skipi ráðherra og veiti þeim lausn. Hafa sumir haldið því fram að forseta sé heimilt að skipa ráðherra án þess að þeir njóti endilega trausts þingsins. Á þessu vafaatriði, sem ég tel vera augljósan og alvarlegan galla í stjórnarskránni frá 1944, tóku Danir árið 1953 er þeir bættu við sína stjórnarskrá svohljóðandi ákvæði: *Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at folketinget har udtalt sin mistillid til ham (1. mgr. 15. gr.).* Þarna er á ferð svokölluð *neikvæð þingræðisregla*, þar sem skýrt er að þingið getur losað sig við ráðherra sem nýtur ekki (lengur) trausts þess.

Í nýrri stjórnarskrártillögu Stjórnlagaráðs er þessi **agnúi núgildandi stjórnarskrár sniðinn af** og pólítísk ábyrgð ráðherra gerð ljós. Þetta kemur m.a. fram í því að *ábyrgðarkeðjan* frá kjósendum til þingsins, og þaðan áfram til forsætisráðherra og loks annarra ráðherra, er skýr:

- Í fyrsta lagi fá **kjósendur aukna möguleika til persónuvals** inn á þing, þannig að þingmenn munu í auknum mæli sitja í skjóli *kjósenda í stað flokka* eins og nú er að verulegu leyti.
- Í öðru lagi **kýs Alþingi forsætisráðherra með beinum hætti**, þannig að ríkisstjórnin hverju sinni hefur skýrt og milliliðalaust umboð frá þinginu, sem ber ábyrgð á myndun hennar. (Þetta er *jákvætt þingræði*, m.a. að finnskri, sænskri og þýskri fyrirmynd.)
- Í þriðja lagi **skipar forsætisráðherra aðra ráðherra** og getur veitt þeim lausn. Þeir bera því pólítíska ábyrgð gagnvart forsætisráðherranum og stjórnarmeirihlutanum.

- Og í fjórða lagi **ber öll ríkisstjórnin og einstakir ráðherrar ábyrgð í störfum sínum gagnvart þinginu**, sem getur hvenær sem er lýst vantrausti á forsætisráðherra eða aðra ráðherra.

Síðasta atriðið byggir á 91. gr. tillögu Stjórnlagaráðs, um vantraust, sem er svohljóðandi:

Leggja má fram á Alþingi tillögu um vantraust á ráðherra. Í tillögu um vantraust á forsætisráðherra skal felast tillaga um eftirmann hans.

Ráðherra er veitt lausn úr embætti ef meirihluti þingmanna samþykkir tillögu um vantraust á hann. Ríkisstjórn er veitt lausn ef meirihluti þingmanna samþykkir tillögu um vantraust á forsætisráðherra.

Reimar Pétursson er ósáttur við 2. málslið 1. mgr., um að *í tillögu um vantraust á forsætisráðherra skuli felast tillaga um eftirmann hans*. Þarna er um að ræða svokallað uppbyggilegt vantraust, sem á þýsku heitir Konstruktives Misstrauensvotum. Það er að finna m.a. í þýsku, spænsku, pólsku og ungversku stjórnarskránum og þykir hafa reynst vel. Með þessu ákvæði er ekki unnt að leggja fram vantraust á forsætisráðherra, og þar með á ríkisstjórnina í heild, nema að **tilnefna eftirmann hans í leiðinni** og koma á nýjum stjórnarmeirihluta í stað hins fyrri. Þar með er girt fyrir óábyrgar vantrauststillögur og komið í veg fyrir að samþykkt sé vantraust nema nýr meirihluti sé reiðubúinn að taka við stjórnartaumunum. (Jafnvel þótt slíkt „óuppbyggilegt“ vantraust væri leyft myndi ríkisstjórnin sitja áfram sem starfsstjórn í kjölfar vantraustsins uns ný hefði tekið við.)

Ekki má gleyma í þessu sambandi að Stjórnlagaráð leggur til að **ráðherrar sitji ekki jafnframt á þingi**. Þar með eiga ráðherrar ekki lengur seturétt á þingflokksfundum og aðskilnaður valdþáttanna er tryggður mun betur en nú er, innan þeirra marka sem þingræðið setur. Þá er minnihluta þingsins færð ýmis ný verkfæri til aðhalds og eftirlits með meirihlutanum og ríkisstjórninni, til dæmis á vettvangi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Það er bjargföst trú mín að tillaga Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá skýri mjög og efli pólitíska ábyrgð ráðherra og ríkisstjórnar. Þar með er svarað kalli m.a. rannsóknarnefndar Alþingis og nefnda sem fjallað hafa um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og um endurbætur á Stjórnarráðinu. Úrelt og gölluð ákvæði núgildandi stjórnarskrár eru jafnframt færð í átt að bestu fyrirmyndum erlendis frá.

Höldum áfram kraftmikilli umræðu um nýju stjórnarskrána og keppum að því að komast í lokamarkið með verkefnið, okkur öllum til heilla.

Forsetinn og nýja stjórnarskráin

Forseti Íslands gerði tillögu Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá að umtalsefni í ræðu sinni við þingsetningu í gær, 1. október. Sagði forsetinn m.a. nýju stjórnarskrána „efla umsvif forsetans á vettvangi stjórnkerfisins [og] færa embættinu aukna ábyrgð“. Hann tiltók aðkomu forsetans að skipun í tiltekin embætti og fullyrta að „[í] stað þess forystuhlutverks sem formenn flokka hafa í áratugi haft við myndun ríkisstjórna fel[í] tillögur stjórnlagaráðs í sér nýja skipan þar sem beinar viðræður forsetans við þingmenn yrðu afgerandi“. Loks taldi hann afstöðu stjórnlagaráðs til forsetaembættisins skýra; tillögur þess fælu í sér „**mun valdameiri forseta**„.

Ég var varaformaður þeirrar nefndar Stjórnlagaráðs sem fjallaði m.a. um forsetann og hlutverk hans í stjórnskipuninni, og þekki vel efni og anda tillagna ráðsins um þetta. Ástæða er til að fagna umræðunni og þeirri áherslu sem forsetinn lagði á tillögur Stjórnlagaráðs í ræðu sinni. En jafnframt sýna orð forsetans að þörf er á að árétta tillögur ráðsins og skýra þær betur þannig að enginn misskilningur sé á ferðinni.

Stjórnlagaráð leggur ekki til verulegar breytingar á völdum forseta frá því sem verið hefur. Hlutverk forsetans er skýrt mjög og skerpt í nýju stjórnarskránni (og m.a. fellt brott ákvæði um að forseti fari með löggjafarvald) en efnislega tekur það ekki miklum breytingum. Réttur hans til að skjóta lögum til þjóðaratkvæðis (sbr. núverandi 26. gr.) er óbreyttur, en slík ákvörðun þarf að vera rökstudd og tilkynnt forseta Alþingis. Ríkisstjórnin þarf ekki lengur atbeina forseta til að leggja fram frumvörp á Alþingi. Forseti þarf ekki heldur að staðfesta stjórnarathafnir með undirskrift sinni til að þær taki gildi. Þá er ríkisráð lagt niður enda óþarft. – *Á hinn bóginn* fær forseti nýtt hlutverk við að staðfesta skipun dómara og ríkissaksóknara í embætti, en synji hann slíkri skipun staðfestingar þarf Alþingi að samþykkja hana með auknum meirihluta til að hún taki gildi. Þetta er gert í ljósi sérstaks mikilvægis þessara embætta í lýðræðisþjóðfélagi. Þá skipar forseti formann nýrrar stjórnsýslunefndar sem fjallar um skipanir í önnur mikilvæg embætti. Þann formann er honum skylt að skipa á grundvelli hæfni og málefnalegra sjónarmiða, eins og gildir um allar aðrar skipanir í embætti stjórnsýslunnar.

Kemur þá að **hlutverki forseta við stjórnarmyndun**. Í gömlu stjórnarskránni segir að ráðherrafundum stýri sá ráðherra sem forseti lýðveldisins hafi „kvatt til forsætis“ og nefnist hann forsætisráðherra. Þá segir að forsetinn, í reynd forsætisráðherra, skipi ráðherra og veiti þeim lausn, ákveði tölu þeirra og skipti störfum með þeim. Ekkert er sagt um hvernig forsetinn „kveði“ forsætisráðherra til forsætis. En þar sem í landinu er *þingræði* (sbr. 1. gr. stjórnarskrárinnar, „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn“), verður forsætisráðherra og stjórn hans að njóta stuðnings eða a.m.k. hlutleysis meirihluta þingsins. *Því er ekki um að ræða að forseti geti skipað að eigin geðþótta í embættið*. Sú hefð hefur mótast að forsetinn feli forystumönnum stjórnmalaflokka umboð til myndunar meirihlutastjórnar, og skipi svo þann forsætisráðherra sem tekst að mynda slíka stjórn, eða a.m.k. stjórn sem þingið er tilbúið að umbera.

Stjórnlagaráð taldi núverandi fyrirkomulag stjórnarmyndunar of laust í reipunum og formfestingu þingræðisins óljósa. Hvort tveggja byði heim óvissu og ágreiningi um túlkun. Við undirbúning tillagna ráðsins var leitað í smiðju nágrannalanda, einkum Finnlands og Þýskalands, en einnig Svíþjóðar. Þar er þingræðið fest í sessi með jákvæðum og skýrum hætti í stjórnarskrám, þannig að **þingið kys**

forsætisráðherra. Ákveðið var að leggja til svipað fyrirkomulag og gildir í Finnlandi (sjá 61. gr. finnsku stjórnarskrárinnar). Eftir viðræður milli þingflokka og þingmanna er gerð tillaga um forsætisráðherra, sem *borin er undir atkvæði þingsins*. Fáir hann eða hún atkvæði meirihluta þingmanna telst ráðherrann réttkjörinn. Ef ekki, er gerð *önnur atrenna* með sama hætti. Takist þá ekki heldur að fá fram meirihlutastuðning er farið í *þriðju atrennu* þar sem í kjöri eru allir þeir frambjóðendur sem tilnefndir eru af þingflokkum, þingmönnum og forseta Íslands. Sá er þá réttkjörinn forsætisráðherra sem hlýtur flest atkvæði. Ætlunin með því að forseta Íslands sé heimilt að tilnefna frambjóðanda er sú að hann gæti með því samið sættir ef í óefni stefnir við stjórnarmyndun.

Það athugist að **forsætisráðherra þarf ekki að koma úr röðum þingmanna** (frekar en nú er), heldur má gera tillögu um fólk utan þings í embættið. (Ég tel afar æskilegt að aðskilja löggjafarvald og framkvæmdarvald með því að sem fæstir ráðherrar komi úr röðum þingmanna.)

Í Stjórnlagaráði var rætt nokkuð hvort forseti Alþingis eða forseti Íslands ætti að verkstýra stjórnarmyndunarferlinu og gera hinar formlegu tillögur til þingsins í fyrstu atrennunum. Það hefði verið í góðu samræmi við þingræðisregluna að forseti Alþingis hefði þetta hlutverk, en á móti kemur að ekki er öruggt að samstaða hafi náðst um þingforseta áður en stjórnarmyndun hefst. Var það niðurstaða ráðsins að vel færi á því að forseti Íslands hefði áfram formlega aðkomu að stjórnarmyndun sem verkstjóri – og hugsanlega sáttasemjari. En **vitaskuld er lokaorðið þingsins**, eins og vera ber í þingræðisríki, þar sem ríkisstjórn situr í umboði þingsins og er ábyrg gagnvart því.

Í nýju stjórnarskránni er þingræðisreglan því skýrari en áður. Þingið kys forsætisráðherrann, eftir vel skilgreint ferli þar sem forseti Íslands hefur ákveðið hlutverk en ræður ekki niðurstöðunni, frekar en t.d. í Finnlandi eða Þýskalandi.

Nú gengur tillaga Stjórnlagaráðs til umfjöllunar hjá nýrri stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis. Það verður spennandi að fylgjast með málsmeðferðinni og vonandi verður umræðan á næstunni öflug og lífleg um þetta mikilvæga plagg.

Hrunið og stjórnarskráin

Ég var spurður að því í viðtali á RÚV, Rás 1, um daginn **hvernig stjórnarskráin tengdist hruninu**. Það er góð spurning sem ástæða er til að svara með skipulegum hætti.

Stjórnarskráin skilgreinir stjórnskipun landsins og setur henni ramma. Í þeim ramma felast hvatar til ákveðinnar breytni og glufur sem leyfa annarri breytni að viðgangast. Þessir hvatar og glufur hafa í för með sér afleiðingar, sem síðan valda annars stigs afleiðingum og svo koll af kolli. Sterkur og þéttur rammi gefur rétta hvata og felur ekki í sér alvarlegar glufur. Afleiðingar verða þar með aðrar og betri en þær sem fást með gömlum, fúnum, óskýrum og götöttum ramma – eins og okkar gamla danskættaða stjórnarskrá er.

Hér eru nokkur dæmi um grundvallaratriði í stjórnskipuninni sem er illa fyrir komið í núverandi stjórnarskrá, og afleiðingar þeirra í samhengi við hrunið.

Þingmenn sitja í skjóli flokka fremur en kjósenda. Flokkar ráða uppstillingu á framboðslistum, þó eftir atvikum með prófkjörum, og þingmenn sækja umboð sitt fremur til flokksapparatanna en beint til kjósenda. Þeir hafa sterkari hvata til þess að verja stöðu sína innan flokksins en að gegna ábyrgð gagnvart kjósendum. Þetta eflir flokksaga en veikir varðstöðu þingmanna um hag almennings. Þeir sinna því ekki eftirlitshlutverki sínu gagnvart framkvæmdarvaldinu og áhættuþáttum í samfélaginu eins og skyldi. *Sem dæmi var sjálfstætt eftirlit þingsins með fjármálastöðugleika og áhættu ríkisins vegna innistæðutrygginga ófullnægjandi í aðdraganda hrunsins.*

Ráðherrar eru jafnframt þingmenn. Í þingræðisfyrirkomulagi sitja ríkisstjórn og einstakir ráðherrar í umboði þingsins. Þingið á engu að síður að hafa öflugt og gagnrýnið eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Þingmenn eiga að vera fulltrúar kjósenda og gæta að því að aðgerðir ríkisstjórnar séu í þeirra þágu. Hér er grundvallaratriði að löggjafarvald og framkvæmdarvald sé aðgreint eins og kostur er innan marka þingræðisins. Það gengur ekki að ráðherrar sitji jafnframt í þingflokki og að félagar þeirra þar eigi að sýna þeim gagnrýnið aðhald. Slíkt eftirlit verður óhjákvæmilega í skötulíki. Þá er óeðlilegt að framabraut þingmanna felist í því að verða ráðherrar og þá oft á öðrum forsendum en faglegri hæfni. *Sem dæmi hefði getað skipt sköpum að hafa ráðherra með fagþekkingu á fjármálum og hagfræði í lykilembættum í aðdraganda hrunsins og strax eftir það.*

Ábyrgð ráðherra er óskýr. Upplifun og skilningur almennings á ábyrgð ráðherra er allt önnur en reyndin er. Ráðherrar bera skv. gömlu stjórnarskránni og gildandi lögum og stjórnskipunarvenjum lagalega ábyrgð á sínum málaflokkum einum með mjög sjálfstæðum hætti. Forsætisráðherra ber litla sem enga formlega ábyrgð á verkstjórn eða samhæfingu á störfum ríkisstjórnarinnar sem heildar. Lagaleg ábyrgð þarf að fara saman við skilning almennings á stjórnskipuninni, annars myndast tortryggni og traust þverr. *Sem dæmi var samhæfingu ráðherra ábótavant og þeir tóku fram fyrir hendur hvers annars, þvert á lagalega ábyrgð, í aðdraganda og eftirmálum hrunsins.*

Ríkisstjórn þarf að geta tekið ákvarðanir sameiginlega. Í mikilvægum eða stefnumarkandi málum þarf ríkisstjórnin að geta tekið ákvarðanir sem heild (fjölskipað stjórnvald), en á slíkum

ákvörðunum bera allir ráðherrar sameiginlega ábyrgð, lagalega og pólitískt. Með því er hjá því komist að einstakir ráðherrar taki afdrifaríkar ákvarðanir án samráðs og þannig að pólitísk og lagaleg ábyrgð sé á skjön, eins og tíðkast hefur í svokölluðu oddvitaræði. *Sem dæmi hefði ríkisstjórnin átt að taka ákvarðanir sameiginlega, sem hefðu verið betur ígrundaðar vegna sameiginlegrar lagalegrar ábyrgðar ráðherra, um ýmsa þætti í hruninu, svo sem um björgunaraðgerðir gagnvart bönkum, meðferð innistæðutrygginga o.m.fl.*

Þingið vantar verkfæri til aðhalds með ráðherrum og ríkisstjórn. Til að þingið geti veitt lýðræðislegt og lagalegt aðhald þarf stjórnarskrárbundnar stofnanir á borð við Umboðsmann Alþingis, rannsóknarnefndir og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd sem getur kannað athafnir og athafnaleysi ráðherra, og tekið ákvörðun um rannsókn á meintum embættisbrotum. Efla þarf möguleika minnihlutans á þingi til að tempra vald meirihlutans, bæði við lagasetningu og á vettvangi ríkisstjórnar. *Sem dæmi hefði Landsdómsmálið gagnvart Geir Haarde og öðrum ráðherrum getað borið að með allt öðrum, málefnalegri og viðsættanlegri hætti en það gerði.*

Embætti eru ekki veitt á grundvelli hæfni og málefnalegra sjónarmiða. Mikilvægara er nú en nokkru sinni að lykilembætti, og reyndar öll embætti, séu veitt á grundvelli faglegrar hæfni og málefnalegra sjónarmiða. Heimurinn verður æ flóknari og réttar ákvarðanir verða ekki teknar nema á grundvelli víðtækrar þekkingar og góðra upplýsinga. Flokks- eða fjölskyldutengsl mega ekki ráða því hverjir veljast í krítísk embætti á borð við Seðlabankastjóra eða Hæstaréttardómara. *Sem dæmi hefði skipt verulegu máli að hafa fagmann í embætti Seðlabankastjóra árin fyrir hrun.*

Allt ofangreint, og margt fleira af sama toga, má rekja til galla eða vöntunar ínúgildandi stjórnarskrá og stjórnskipan. Nýja stjórnarskráin tekur hins vegar á þessum atriðum, m.a. með hliðsjón af bestu fyrirmyndum erlendis frá. **Það varðar okkur miklu, ef við ætlum að læra af mistökum fortíðar og gera betur í framtíðinni, að taka upp hina nýju stjórnarskrá.** Hún er þá sú fyrsta sem við sem byggjum landið semjum handa sjálfum okkur. Róum að því öllum árum í haust og vetur að svo megi verða.