

Alþingi
Erindi nr. P 141/1073
komudagur 13.12.2012

Reykjavík 12. desember 2012

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp að stjórnskipunarlögum, þingskjal 510 — 415. mál á 141. löggjafarþingi.

Ég undirritaður, Hreiðar Eiríksson, lögfræðingur, Hrafnhólum 6, Reykjavík, óska þess að koma til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis eftirfarandi umsögn um frumvarp að stjórnskipunarlögum, þingskjal 510 – 415. mál á 141. Löggjafarþingi, aðdraganda þess og meðferð Alþingis á því.

Ég vil gera athugasemd við þann skamma tíma sem almenningi er ætlaður til að skila athugasemdum við frumvarpið. Stjórnskipan lýðveldisins er ekki einasta stórt mál og viðamikil, heldur varðar það alla þjóðina. Því er mjög mikilvægt að um frumvarp að stjórnskipunarlögum verði víðtæk, almenn umræða meðal almennings, bæði þeirra sem hafa formlega þekkingu í stjórnskipunarrétti og stjórnskipunarfræði og þeirra sem ekki hafa formlega slíka menntun. Með því móti má best tryggja að þjóðin setji sér farsæla stjórnarskrá og að innihald hennar verði vel ígrundað og komi ekki almenningi í opna skjöldu eftir að ný stjórnskipan hefur komist á.

Aðdraganda frumvarpsins þekkjast flestir. Í kjölfar hruns efnahagslífs Íslendinga árið 2008 fór af stað umræða um nauðsyn þess að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins. Lagt var til að almenningur kysi sér, í leynilegri og lýðræðislegri kosningu, fulltrúa á stjórnlagabing sem hefði það hlutverk að gera tillögu að nýrri stjórnarskrá. Boðað var til slíkra kosninga en þær urðu hvorki leynilegar né lýðræðislegar og reyndust haldnar svo mörgum og alvarlegum ágöllum að Hæstiréttur Íslands ógilti þær. Af því leiddi að engin niðurstaða varð og enginn var kjörinn. Er þetta í fyrsta sinn á lýðveldistímanum sem íslenskum stjórnvöldum hefur ekki tekist að framkvæma leynilegar, lýðræðislegar kosningar svo niðurstaða þeirra verði talin lögleg og bindandi. Alþingi brá á það ráð að velja sjálfst fulltrúa í stjórnlagaráð sem fengið var sama hlutverk og því stjórnlagabingi sem til stóð að kjósa.

Stjórnlagaráð fékk það hlutverk að vinna úr hugmyndum sem komu fram í vinnu sérstakrar samkomu Íslendinga sem valdir höfðu verið með slembiúrtaki úr þjóðskrá og færa það í tillögu í formi frumvarps. Með þessari aðferð hafði í raun verið valinn sá hópur Íslendinga sem mátti taka þátt í umræðu um málið, á frumstigi þess, en aðrir fengu ekki sama tækifæri. Stjórnlagaráð gerði tilraun til að vinna í samræmi við þetta hlutverk en þó rötudu í tillögur þess tiltekin atriði sem bera þess merki

að eiga uppruna sinn í persónulega afstöðu stjórnlagaráðsfulltrúa til þeirra dægurmála sem upp komu í samfélaginu meðan á vinnu ráðsins stóð.

Í framhaldi af skilum stjórnlagaráðs á tillögum sínum til Alþingis, hófu einstaka stjórnlagaráðsfulltrúar áróður fyrir því að tillögurnar yrðu samþykktar. Meðal þess sem haldið var fram í þeim áróðri var að Alþingi hefði ekki heimild til að víkja frá efni tillagnanna, að núgildandi stjórnarskrá væri bráðabirgðastjórnarskrá, að núgildandi stjórnarskrá væri dönsk einveldisstjórnarskrá sem flutt hefði verið til Íslands og síðast en ekki síst að þjóðin ætti ekki aðra kosti en þá tvo að samþykkja tillögurnar eða sitja uppi með óbreytta stjórnarskrá. Fleira mætti telja til en aðalatriðið er að villandi og röngum upplýsingum var haldið markvisst að almenningi án þess að stjórnvöld eða aðrir gerðu nokkra tilraun til að upplýsa um hið rétta í málinu.

Í október síðastliðnum var boðað til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur stjórnlagaráðs. Hægt er að gera margar athugasemdir við framkvæmd þessarar atkvæðagreiðslu, einkum hvað varðar skýrleika þeirra kosta sem gefnir voru á kjörseðlinum. Fyrir þann sem þetta skrifar varðar þó mestu að á kjörseðlinum var hvergi boðið upp á þann valkost að miða stjórnskipan framtíðarinnar við nýverandi stjórnarskrá með þeim breytingum sem kynnu að verða taldar nauðsynlegar. Í framhaldi af þessari þjóðaratkvæðagreiðslu kom svo niðurstaða sérfræðinganefndar þar sem gerðar voru nauðsynlegar orðalagsbreytingar á tillögu stjórnlagaráðs, auk þess sem nefndin skilaði inn ábendingum og athugasemdum við efni tillögunnar. Tillögur stjórnlagaráðs, þannig breyttar, voru að þessu loknu lagðar fram sem frumvarp að stjórnskipunarlögum. Þar með áttu flestir von á því að málið færi í vandaða þinglega meðferð og að almenningur, hagsmunaaðilar og fræðasamfélagið hefðu möguleika á að taka umræðuna um frumvarpið.

Það urðu því veruleg vonbrigði fyrir þann sem þetta skrifar að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hefur ákveðið að gefa almenningi í landinu, fræðasamfélaginu og þeim sem eiga hagsmuna að gæta, svo sem mannúðarsamtökum, mannréttindasamtökum og fleirum, ekki nema tvær vikur til að ræða frumvarpið, kynna sér efni þess og afleiðingar og rita umsagnir til nefndarinnar. Með þessu móti er nefndin í raun að svipta almenning möguleika á að koma sjónarmiðum sínum að einhverju stærsta þingmáli í sögu lýðveldisins. Bent er á að þegar um er að ræða almenn lagafrumvörp er jafnan gefinn mun lengri tími til að skila umsögnum til nefnda Alþingis. Á sama tíma hafa einstaka þingmenn amast opinberlega við fræðilegri umræðu um málið og látið að því liggja að málið sé útrætt af hálfu almennings og að nú skipti mestu að þingið afgreiði málið hratt. Þetta hefur gerst þrátt fyrir að umræðan um þetta þýðingarmikla mál, sem varðan allan almenning, hefur verið einskorðuð við hóp sem hefur verið sérstaklega valinn til þess að fjalla um það og almenningur hefur ekki tekið þátt í henni, né þess gætt að vandaðar og réttar upplýsingar um stjórnskipun, stjórnskipunarsögu og stjórnskipunarfræði berist til almennings. Þetta verður að teljast bæði einkennilegt og ámælisvert.

Augljóst er að undirrituðum gefst ekki tími til að fara ofan í öll ákvæði þess frumvarps að stjórnskipunarlögum sem nú liggur fyrir Alþingi, þótt undirritaður sé lögfræðingur og hafi stjórnskipunarrétt og stjórnskipunarfræði sem sérstaka áherslu í lögfræðinámi sínu. Þetta hefði ekki heldur tekist þótt undirritaður hefði tekið sér leyfi frá reglulegum störfum sínum og sinnt engu öðru frá því þingið auglýsti eftir umsögnum. Ekki þarf því að orðlengja hve ómögulegt það hefði verið ólöglerðum Íslendingi að setja sig inn í málið og skila umsögn um það.

Þrátt fyrir þetta verður ekki hjá því komist að nota tækifærið til að nefna þrjú atriði sem standa upp úr öðrum, varðandi frumvarpið:

- 1) Mannréttindakafli frumvarpsins er að um margt góður og vel fer á því að hann sé staðsettur framarlega í frumvarpinu. Í slíku felst yfirlýsing um þá áherslu sem íslensk þjóð vill leggja á mannréttindi sem grundvallargildi íslensks samfélags. Þótt tiltekin réttindi, sem koma fram í frumvarpinu, séu óljós og illa afmörkuð, þá er hér á ferðinni áhugaverður umræðugrundvöllur fyrir þjóðina. Því miður hefur þjóðin ekki fengið tóm til slíkrar umræðu eins og þingið heldur á málinu nú.
- 2) Í frumvarpinu er ákvæði um heimild til fullveldisframsals. Slíkt verður að telja ótækt. Fullveldi Íslands er grundvallaratriði fyrir tilvist Íslands sem sjálfstæðs, fullvanda ríkis. Ekki verður unað við að stjórnarskrá veiti heimild til framsals þessa fullveldis, að hluta eða öllu, með greiðari hætti en þeim sem gildir um breytingar á stjórnarskránni sjálfri. Fullveldið á að vera grafið inn í stjórnarskrárfestuna.
- 3) Í frumvarpinu er ákvæði sem leggur bann við því að herskylda verði sett í lög. Ákvæðinu er væntanlega ætlað að undirstrika þá friðarhugsjón sem Ísland stendur fyrir. Sú hugsjón er hins vegar öllum þekkt, innan lands sem utan, og óþarft að nota sjálfa stjórnarskrá lýðveldisins til yfirlýsinga um slíkt. Að auki kann þetta að hafa alvarlegar afleiðingar fyrir öryggi ríkisins og sjálfstæði. Það er óviðunandi fyrir sjálfstætt ríki að vera bundið við það, með stjórnlögum, að mega ekki skylda þegna sína til að grípa til vopna til að verja ríkið fyrir utanaðkomandi, ólögmati, vopnaðri árás. Sú yfirlýsing um slíkt, sem nú er lagt til að verði fest í stjórnarskrá, getur hreinlega gefið óvinveittum ríkjum framtíðar, skilaboð um að hægt sé að ráðast inn í lögsögu ríkisins án fyrirstöðu, sökum þess að stjórnvöldum Íslands sé að stjórnlögum meinað að grípa til varna. Slíkt er varasamt og leiðir til óviðunandi óöryggis fyrir borgara ríkisins. Bent er á að þrátt fyrir að slíkt ákvæði hafi ekki fram til þessa verið í stjórnarskrá, hefur herskylda ekki verið leidd hér í lög og litlar líkur á því að svo verði. Hins vegar er ríkinu nauðsynlegt að geta gripið til þessa úrræðis.

Að endingu vill undirritaður endurtaka alvarlegar athugasemdir við að almenningi skuli meinuð þátttaka í umræðu um gerð stjórnarskrárinnar og skora á Alþingi að víkja málinu af þeim farvegi sem það er nú og stofna til almennrar og upplýstrar umræðu um frumvarpið svo tryggt sé að ný stjórnarskrá verði í raun stjórnarskrá Íslendinga allra.

Með virðingu fyrir Alþingi Íslendinga

Hreiðar Eiríksson, lögfræðingur