

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Elín Valdís Þorsteinsdóttir nefndaritari

Reykjavík 14. janúar 2013

Efni: Umsögn um 113. gr. frumvarps til stjórnarskipunarlaga (Stjórnarskrárbreytingar)

Vísað er bréfs undirritaðrar frá 12. desember 2012 þar sem upplýst var að vegna tímaskorts yrði beðið með að senda frekari skriflegar athugasemdir vegna frumvarps til stjórnarskipunarlaga þar til í janúar 2013.

Hér á eftir fer umsögn mín um 113. gr. frumvarpsins um stjórnarskrárbreytingar. Verður fyrst lýst nokkrum almennum sjónarmiðum sem uppi eru í kenningum stjórnskipunarréttar um breytingar á stjórnarskrá og dæmum frá öðrum ríkjum. Þá verður lagt mat á ákvæðið í 113. gr. í ljósi þeirra kenninga og hver verði möguleg áhrif verði það samþykkt í óbreyttri myndi. Loks er sett fram hugmynd um breytingar til að sníða helstu vankanta af ákvæðinu.

1. Sjónarmið sem koma til skoðunar við tilhögun á stjórnarskrárbreytingum

Í ríkjum sem byggja skipulag sitt á stjórnarskrárbundnu lýðræði og hafa skráðar stjórnarskrár eru jafnan í gildi sérstaklega vandaðar reglur um setningarhátt og síðari breytingar á stjórnarskránni. Þeim er ætlað að stuðla að ákveðnum samhljómi og sátt milli þjóðarinnar og þjóðkjörinna fulltrúa um breytingar á grundvallarreglum ríkisins. Jafnframt undirstrika þær stöðu stjórnarskrárinnar sem kjölfestu samfélagsins. Reglur um að örðugra sé að breyta stjórnarskrá en almennum lögum miða að því að koma í veg fyrir að stjórnarskrárbreytingar stjórnist af dægursveiflum um pólitísk deiluefni frá degi til dags og naumum ráðandi þingmeirihluta á hverjum tíma eða minnihluta kjósenda í háværum hagsmuna- og þrýstihópum.

Vegna hlutverks stjórnarskrárinnar og fátíðari breytinga á þeim en öðrum lögum, er einkenni flestra stjórnarskráa að þar birtast ákveðnar meginreglur sem almenna löggjafanum er síðan falið að útfæra nánar í almennum lögum. Eftir því sem stjórnarskrá er nákvæmari og ítarlegri og sé á sama tíma mjög örðugt að breyta henni er hætta á að hana skorti nægilegan sveigjanleika til að hún þróist í samræmi við breyttar hugarstefnur í þjóðfélaginu. Við þær aðstæður kunna skráðar reglur stjórnarskrárinnar að daga uppi en venjur leysa þær af hólmi. Slíkar venjur verða þá hluti af stjórnskipuninni og nýjar skapast á öðrum sviðum sem stjórnarskráin tekur ekki til.

Núgildandi skipan við breytingar á íslensku stjórnarskránni nr. 33/1944 kemur fram í 1. mgr. 79. gr. hennar. Samkvæmt því ákvæði skal rjúfa þing eftir að Alþingi hefur samþykkt frumvarp til stjórnarskipunarlaga og boða til almennra kosninga og skal þing sem kemur saman að loknum kosningum samþykkja frumvarpið aftur óbreytt. Þetta breytingarákvæði hefur verið við lýði hér frá fyrstu stjórnarskrá Íslands 1874 og á sér ýmsar hliðstæður eða skyld afbrigði í mörgum Evrópuríkjum, þar með talið á Norðurlöndum. Í dönsku

stjórnarskránni frá 1953 er t.d. sambærileg regla í 88. gr. en auk þess skulu stjórnarskipunarlög, eftir samþykkt tveggja þinga, sett í þjóðaratkvæði þar sem meirihluti greiddra atkvæða og jafnframt 40% allra kjósenda á kjörskrá þurfa að samþykkja breytingarlögin. Í sumum ríkjum, t.d. Austurríki, gilda sérreglur ef um ræðir setningu nýrrar stjórnarskrár eða heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, þar sem ný eða endurskoðuð stjórnarskipunarlög fara í þjóðaratkvæði. Í öðrum ríkjum, t.d. á Írlandi, eru allar stjórnarskrárbreytingar lagðar í þjóðaratkvæði, en ekki er þörf á samþykki tveggja þinga. Hins vegar býr deildaskipting í írsku þinginu til skilyrði fyrir ákveðið mótvægi og temprun meirihlutavalds við samþykkt stjórnarskrárbreytinga.

Í mörgum ríkjum þar sem stjórnarskrá eða breytingar á henni eru settar í þjóðaratkvæði eru sett einhver skilyrði um lágmarkspátttöku í kosningu eða að tiltekið hlutfall kjósenda þurfi til að samþykkja frumvarp. Í öllum tilvikum þar sem skylt er að leggja breytingar á stjórnarskrá í þjóðaratkvæðagreiðslu er niðurstaðan lagalega bindandi, þ.e. lokaorð kjósenda í breytingaferlinu að undangenginni meðferð og samþykkt þjóðþings á frumvarpinu.

2. Breytingar á lýðveldisstjórnarskránni frá 1944 og reynsla af núverandi breytingaákvæði
Breytingaákvæðið í 1. mgr. 89. gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar hefur gefist nokkuð vel og staðist tímans tönn. Það hefur stuðlað að því að ákveðin pólitísk samstaða skapist um breytingar sem hefur þá haldist á nýju þingi að afloknum alþingiskosningum. Þá hefur sú staðreynd að breytingaferlið er torveldara veitt stjórnarskrárgjafanum ákveðið aðhald en á sama tíma hefur reglan verið nægjanlega sveigjanleg til þess að ná fram brýnum breytingum á stjórnarskrá þannig að stjórnarskráin hefur ekki staðnað. Óhjákvæmilega hafa þó skapast venjur um ýmis grundvallaratriði stjórnarskipunarinnar sem ekki hafa enn verið skráð í stjórnarskrána hér ólíkt flestum stjórnarskrám Evrópuríkja, s.s. um endurskoðunarvald dómstóla gagnvart lögum, þingræðisregluna, stjórnarmyndanir, hlutverk ríkisstjórna o.fl.

Lýðveldisstjórnarskráin hefur tekið ýmsum breytingum frá því að hún var samþykkt árið 1944. Alls hafa 7 breytingarlög verið samþykkt, þótt fjölmörg frumvörp hafi verið lögð fram undanfarna áratugi.¹ Sumir kaflar stjórnarskrárinnar hafa verið endurskoðaðir rækilega, einkum III. kafli um þingkosningar og skipan Alþingis, síðast með stjksl. 77/1999, IV. kafli um störf Alþingis, einkum með stjksl. 56/1999 og VII. kafli um mannréttindi með stjksl. 97/1995.

Öðrum köflum hefur minna verið breytt. Þannig hefur I. kafli aldrei verið breytt, II. kafli um forseta og framkvæmdarvald aðeins í fáum atriðum árið 1991, mest til að taka mið af afnámi deildaskiptingar Alþingis, V. kafli um dómssvaldið hefur nær ekkert verið breytt og einni þriggja greina VI. kafli um kirkju og trúfrelsi var breytt ásamt mannréttindaákvæðunum 1995.

¹ Breytingalögin eru eftirfarandi: 1) Með stjksl. 51/1959 voru gerðar grundvallarbreytingar á kosningakerfinu, 2) stjksl. 9/1968 breyttu ákvæðum um kosningarrétt, 3) stjksl. 65/1984 breyttu enn kosningafyrirkomulagi og kosningarrétti og þingmönnum var fjölgað í 63, 4) með stjksl. 56/1991 voru gerðar stórfelldar breytingar á skipulagi Alþingis, m.a. var deildaskipting afnumin og ýmsar breytingar aðrar sem leiddi af því, 5) með stjksl. 97/1995 voru mannréttindaákvæðin í VII. kafli tekin til heildarendurskoðunar. 6) Sama ár var breytt ákvæði um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins með stjksl. 100/1995. 7) Loks voru gerðar stórfelldar breytingar á kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulagi með stjksl. 77/1999.

3. Markmið nýs breytingaákvæðis í 113. gr. frv. og helstu athugasemdir við ákvæðið

Í 113. gr. frv. er lagt til nýtt ferli við meðferð frumvarps til breytinga á stjórnarskránni, sem í reynd er tvenns konar eftir því hvaða hlutum hennar er breytt. Almenna reglan samkvæmt ákvæðinu er að fellt er niður skilyrði um að samþykki tveggja þinga þurfi. Þess í stað þarf aðeins samþykki eins þings en síðan skal frumvarpið lagt í þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Hin leiðin er sérregla sem gildir aðeins um ákvæði II. kafla frumvarpsins um mannréttindi. Til breytinga á þeim ákvæðum þarf samþykki tveggja þinga með kosningum á milli eins og nú er, en auk þess þarf að bera frumvarpið undir þjóðina til endanlegrar samþykktar.

Markmið með hinni nýju tilhögun um breytingar á stjórnarskrá er að tryggja að kjósendur geti með beinum hætti tekið afstöðu til tillagna um stjórnarskrárbreytingar. Þau rök eru bæði réttmæt og lýðræðisleg, enda ætti þjóðin sem stjórnarskrárgjafi að koma beint að slíkri ákvörðun, líkt og hún gerði með samþykkt lýðveldisstjórnarskrárinnar árin 1944.

Samspil þinglegrar meðferðar frumvarps og þjóðaratkvæðagreiðslu við stjórnarskrárbreytingar getur hins vegar verið snúið ferli. Þar þarf að huga að nokkrum mikilvægum atriðum s.s. hvernig eigi að finna jafnvægið á milli ákveðins stöðugleika og festu í stjórnskipuninni en á sama tíma tryggja að þjóðarviljinn nái fram að ganga um mikilvæga þætti stjórnskipulagsins. Þá ber að hafa í huga að jafnvel ríkur þjóðarvilji getur ekki réttlætt frávik frá nokkrum grunngildum stjórnskipunarinnar eins og að einstaklingar skuli njóta ákveðinna mannréttinda og að meirihlutinn gangi ekki á hlut minnihlutahópa, eða að lýðræðislegt skipulag verði aflagt.

Hér á eftir verður lýst nokkrum efasemdum um tilhögun breytinganna sem lagðar eru til í 113. gr. frv. og mögulegum afleiðingum þeirra sem virðist ekki hafa verið tekið tillit til í undirbúningi frumvarpsins. Verða hér á eftir dregin saman helstu atriði sem þarfnast að mínu mati nánari skoðunar í þeim efnum.

- Sú tilhögun 113. gr. að frumvarpið sæti þingmeðferð eins og venjulegt lagafrumvarp og þurfi aðeins samþykki eins þings afnemur þann hvata sem er innbyggður er í núverandi fyrirkomuleg að nokkuð breið pólitísk sátt þurfi að vera um breytingar, þar sem frumvarpið þarf að njóta stuðnings eftir alþingiskosningar og möguleg stjórnarskipti til að breytingar nái fram að ganga. Afleiðingar af þessari nýju tilhögun geta orðið tíðar stjórnarskrárbreytingar þar sem naumur þingmeirihluti nær að knýja fram breytingar en nýr meirihluti eftir kosningar breytir aftur til fyrra horfs eða á annan veg. Verði almenna reglan sú skv. 113. gr. að eingöngu eitt þing þurfi að samþykkja stjórnarskrárbreytingar er eindregið lagt til að gerð verði krafa um 2/3 hluta atkvæða eða annað hlutfall aukins meirihluta til samþykkis slíks frumvarps. Með því verður áfram fylgt þeirri stefnu að stjórnarskrárbreytingar stjórnist ekki af dægursveiflum um pólitísk deiluefni sem hæst ber frá degi til dags og naumum ráðandi þingmeirihluta á hverjum tíma og þannig verði stuðlað að breiðari sátt um þær.
- Almenna reglan sem lögð er til í 113. gr. frv. er að eftir samþykkt eins þings skuli frumvarp borið undir kjósendur í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki er þar gerð nein krafa um lágmarkspáttöku eða að tiltekið hlutfall kjósenda þurfi til að samþykkja breytingar. Sé þetta skoðað í samhengi við fyrri hluta ferlisins að einfaldur meirihluti atkvæða á þingi geti samþykkt breytingar á stjórnarskrá, getur þetta þýtt að lítill hópur kjósenda,

hugsanlega þröngur hagsmunahópur, geti knúið fram breytingar um málefni sem hugsanlega hefur litla skírskotun til áhuga hins almenna kjósenda. Í þessu sambandi má líka nefna að samkvæmt 66. gr. frv. um þingmál að frumkvæði kjósenda geta 2% kjósenda lagt fram frumvarp til laga á Alþingi og eru frumvörp til breytinga á stjórnarskrá þar ekki undanskilin. Sérstakt ferli tekur við ef 10% kjósenda standa að baka frumvarpinu. Samkvæmt tilhögun 113. gr. frv. væri þröngur hópur, hugsanlega 10 til 20% kjósenda á kjörskrá, nægilegur fjöldi til að samþykkja breytingar í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 113. gr. ef mjög dræm þátttaka er í atkvæðagreiðslunni. Það er fyllilega í samræmi við lýðræðisleg sjónarmið að setja reglur um lágmarkspátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá og mörg fordæmi þess að finna í stjórnarskrám annarra ríkja. Með því er í raun gerð krafa um að þjóðin sé ályktunarbær, ekki ólíkt þeim rökum 53. gr. stjórnarskrárinnar að Alþingi sé ekki ályktunarbært nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu. Er eindregið lagt til að sett verði einhver skilyrði um þátttöku í atkvæðagreiðslu eða hlutfall kjósenda sem þarf samþykkja stjórnarskrárbreytingar. Þar má t.d. skoða skilyrði sem sett voru fyrir samþykkt stjórnarskrárinnar árið 1944, að meirihluti kjósenda, þ.e. meira 50% kjósenda á kjörskrá þurfi að samþykkja breytingar. Hér mætti einnig taka mið af danska fyrirkomulaginu að meirihluti þeirra sem taka þátt og a.m.k. 40% kjósenda á kjörskrá samþykki breytinguna.

- Til að stuðla frekar að þeirri óheppilegu niðurstöðu að fáir kjósendur geti átt endanlega ákvörðun um stjórnarskrárbreytingar gerir 113. gr. ráð fyrir því að sérlega stuttur tími skuli líða frá samþykkt Alþingis á frumvarpi um stjórnarskrárbreytingar þar til þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram, eða minnst einn og mest þrjú mánuðir. Með þessu er lítið svigrúm veitt til almennrar umræðu og kynningar um breytingarnar, kjósendur fá þannig knappan tíma til að ígrunda þær og setja sig inn í mál svo þeir geti tekið upplýsta afstöðu í atkvæðagreiðslunni. Engin rök eru færð fram í skýringum við 113. gr. hvers vegna hér er lagður til styttri tímafrestur en á t.d. við um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu, þar sem 3 mánuðir þurfa að lágmarki líða frá ályktun Alþingis þar til atkvæðagreiðsla fer fram, sbr. 4. gr. laga nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu. Er því lagt að þessi frestur verði lengdur í 3 mánuði hið minnsta.
- Loks er lýst efasemdum um rökin á bak við tillögu 113. gr. að annað breytingaferli skuli gilda ef frumvarpið er um breytingar á II. kafla stjórnarskrárinnar um mannréttindi, þ.e. bæði samþykkt tveggja þinga með kosningum á milli og þjóðaratkvæðagreiðsla. Þessi aðferð er í sjálfu sér vönduð og torveldari en breytingar á öðrum köflum, enda segir í skýringum að óheppilegt sé að meirihluti eins þings eða kjósenda geti breytt stjórnarskránni með mjög skömmum fyrirvara í atriðum sem lúta að réttindum borgaranna. Vandinn er sá, að þessi rök eiga við um mun fleiri þætti stjórnarskrárinnar en mannréttindaákvæðin, og í þessum skýringum birtast einmitt í hnotskurn ókostir fyrri leiðarinnar. Rökin eiga því fullt eins við um mörg önnur stjórnarskrárákvæði. Þar má t.d. nefna dómstólakaflann, enda er sjálfstæði dómstóla forsenda réttarríkisins og virkrar mannréttindaverndar. Þá þarf vart að nefna í þessu sambandi grundvallarákvæði eins og um lýðveldisstjórnarformið í 1. gr. og um lýðræðið og þrískiptingu ríkisvalds í 2. gr. Öll þessi ákvæði verðskulda vandaða málsmeðferð, sem kallar á nokkra fyrirhöfn, ígrundun og góðan fyrirvara.

4. Tillaga að ákvæði um stjórnarskrárbreytingar

Í ljósi þeirra röksemda sem lýst hefur verið er hér sett fram hugmynd um hvernig ákvæði um breytingar á stjórnarskrá gæti hljóðað:

113. gr.

Stjórnarskrárbreytingar.

Frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá þessari þarf samþykki 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi þremur mánuðum og í síðasta lagi sex mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.

Frumvarpið telst samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni ef meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni og a.m.k. 40% kjósenda á kjörskrá samþykkja breytinguna. Skal frumvarpið þá staðfest af forseta Íslands innan tveggja vikna og telst þá gild stjórnarskipunarlög.

Með þessari tilhögun næst fram það tvíþætta markmið að stjórnarskrárbreytingar myndu endurspegla bæði pólitíska sátt og samhlóm á milli þjóðkjörinna fulltrúa og þjóðarinnar sem þarf endanlega að veita samþykki sitt fyrir breytingum. Þá myndi þessi skipan tryggja bæði vandaða og samræmda aðferð við stjórnarskrárbreytingar og ákveðinn stöðugleika í stjórnskipun án þess að breytingar verði óþarflega torveldar.

Virðingarfyllt

Björg Thorarensen,
prófessor við lagadeild Háskóla Íslands