

FRÉTTASKÝRING: Endurskoðun stjórnarskrárinnar

Stjórnlagagæpingar bíða ærin verk

Fjöldmörg álitamál eru uppi varðandi hugsanlegar breytingar á stjórnarskránni. Stjórnlagagæping er fram undan, nái hugmyndir ríkisstjórnarinnar að verða að veruleika. Svavar Hávarðsson bað fjóra sérfræðinga að ræða við hvað verður glímt á næstunni.

Þingræðið

Þingræðið leggur línurnar um samspil Alþingis og ríkisstjórnar. Fólk talar um þingræði í mismunandi merkingu: Annars vegar er átt við að Alþingi eigi – vegna þess að það er kosið beint – að koma sínu fram, eiga frumkvæði að lagasetningu og móta stefnu. Það er þingræði í þessum skilningi sem var kvartað yfir að hefði verið brotið þegar forseti Íslands staðfesti ekki fjölmörg lög og þegar þingið fékk mikilvæg lagafrumvörp í hendurnar frá ríkisstjórninni rétt fyrir þinglok. Hins vegar er þingræði í lögræðilegum skilningi; lagaregla sem hefur þann kjarna að Alþingi ráði hverjir sitji í ríkisstjórn. Enginn getur orðið ráðherra nema þingið vilji styðja hann eða þola í embætti. Það var stórt lýðræðisskrif á sínum tíma (árið 1904) að kjörrið þing fengi að ráða hverjir væru ráðherrar í stað konungs.

Veik staða þingsins

Undanfarið hefur mikið verið talað um veika stöðu Alþingis gagnvart ríkisstjórninni og að auka þurfi vald þingsins. Bent er á, að ráðuneytin hafi frumkvæði að lagasetningu, stjórnarandstaðan komi litlu til leidar og í raun sé ríkisvaldið tvískipt en ekki þrískipt. Staða Alþingis skýrist af því að sömu flokkar stýra bæði ríkisstjórn og þingi. Þess vegna er Alþingi, eins og Þorsteinn Magnússon stjórnmaláfræðingur benti á, sjaldnast í pólitískum slag við ríkisstjórnina. Átakalínan hefur frekar legið milli stjórnar og stjórnarandstöðu en milli þings og stjórnar. Það flækir málið að það eru ekki reglurnar einar sem valda þessu: Í Danmörku, þar sem kerfið er svipað og hér er önnur pólitísk hefð (minnihlutastjórnir frekar en sterkar meirihlutastjórnir) og sami lagarammi veldur því ekki vanda þar. Það er hins vegar kominn tími til að horfast í augu við stjórnmalahæfðina hér og það að henni verður tæpast breytt nema breyta reglunum. Spurningin er hvernig.



RAGNHILDUR HELGADÓTTIR
Prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík.

Ráðherrar víkja

Það er hægt að ganga mjög mislangt: Minnsta breytingin væri sennilega að gera kröfu um það, eins og tíðkast í Noregi, að þingmenn segi af sér þingmennsku ef þeir taka við ráðherraembætti. Þetta hefur ýmsa kosti: Þingmennska og ráðherraembætti eru hvort um sig fullt starf og svo styrkir það væntanlega þingið að þar séu eingöngu þingmenn. Þingflokkarnir myndu þá hugsanlega fá meira vægi innan flokkanna á kostnað ráðherranna og þingið – ef allt gengur að óskum – verða sjálfstæðara gagnvart stjórninni.

Afdrífarkasta breytingin væri að afnema þingræðið alveg. Það er nokkuð kaldhæðnislegt að styrkja stöðu þingsins með því að taka af því valdið til að ákveða hverjir sitja í ríkisstjórn. Slíkri grundvallarbreytingu myndu fylgja breytingar á mörgum sviðum stjórnskipunarinnar, til dæmis varðandi viðurlög við embættisbrotum ráðherra. Þetta þarf þess vegna að hugsa vel. Stjórnskipulag sem ekki er þingræðislegt – eins og í Finnlandi og Bandaríkjunum – greinir skýrar milli framkvæmdar- og löggjafarvalds en því fylgja líka ókostir (hugsanlegt þráteflit milli forseta og þings). Við samningu nýrrar stjórnarskrár þyrfti þá að huga að því hvernig skuli vinna gegn þeim.

Stjórnskipuleg staða forseta Íslands

Forseti Íslands er þjóðkjörinn og hefur því beint umboð íslensku þjóðarinnar til að gegna embætti þjóðhöfðingja. Vegna þess að forseti lætur ráðherra framkvæma vald sitt og er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, eins og segir í stjórnarskránni, er hann ekki pólitískur leiðtogi þjóðarinnar, heldur er það forsætisráðherra.

Segja má að raunverulegt vald forseta sé tvíþætt. Í fyrsta lagi getur hann haft raunveruleg áhrif á myndun ríkisstjórnar, sér í lagi ef myndun hennar dregst á langinn. Í því efni er hann þó ætíð bundinn af þingræðisreglunni. Í öðru lagi verður forseti ekki þvingaður til jákvæðra athafna ef hann vill það ekki. Að öllu jöfnu hvílir þó sú skylda á forseta að fara að tillögum ráðherra þegar teknar eru ákvarðanir, sem atbeina hans þarf til, svo sem ákvörðun um þingrof, enda bera ráðherrar bæði pólitíska og lagalega ábyrgð á slíkum ákvörðunum. Samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti neitað að staðfesta lagafrumvarp sem Alþingi hefur samþykkt. Í því tilviki fær frumvarpið þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir þjóðaratkvæði, til samþykktar eða synjunar. Ef samþykkt er synjað falla lög úr gildi, en ella halda þau gildi sínu.

Vald forseta

Til skamms tíma beitti forseti ekki þessu synjunarvaldi sínu og var því jafnvel haldið fram að hann gæti ekki gert það upp á sitt eindæmi. Árið 2004 ákvað núverandi forseti hins vegar að neita að staðfesta lagafrumvarp sem Alþingi hafði áður samþykkt. Með tilliti til þess leikur varla nokkur vafi á því lengur að synjunarvald forseta sé stjórnskipulega virkt. Á hinn bóginn reis tvíþættur ágreiningur um það, í kjölfar þess að forseti beitti þessu valdi sínu, hvernig skýra beri umrætt stjórnarskrárákvæði. Í fyrsta lagi hvort Alþingi



EIRÍKUR TÓMASSON
Prófessor við lagadeild Háskóla Íslands.

hafi heimild til koma í veg fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu um frambúðargildi laga sem forseti hefur neitað að staðfesta. Þannig gerðist það árið 2004 að þingið feldi úr gildi hin umdeildu lög, áður en þau voru borin undir atkvæði þjóðarinnar. Í annan stað greinir menn á um það hvort unnt sé, að óbreyttri stjórnarskrá, að setja skilyrði fyrir gildi slíkrar atkvæðagreiðslu, eins og um var rætt árið 2004.

Skýrt orðalag

Meðal annars vegna þessa ágreinings er að mínu áliti brýnt að orðalag ákvæðisins um synjunarvald forseta verði gert skýrara, ef á annað borð er vilji til að hafa slíkt ákvæði áfram í stjórnarskránni. Þá sé ég ekki ástæðu til að afnema það, nema því aðeins að sá kostur verði tekinn upp að tiltekinn fjöldi þingmanna eða kjósenda geti krafist þess að lagafrumvörp verði borin undir þjóðaratkvæði, til samþykktar eða synjunar. Að öðrum kosti væri verið að þjappa valdinu saman í enn ríkari mæli en nú er, meðan við Íslendingar þurfum að halda í gagnstæða átt.

Stjórnskipulegt hlutverk forseta hlýtur að vera eitt af þeim atriðum sem kemur til skoðunar við fyrirhugaða heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Tel ég að ganga eigi að því verki með opnum huga, án þess að nokkur kostur sé útilokaður fyrirfram.

Leiðin út úr blindgötunni

Íslenska stjórnarskráin hefur lítið breyst í ýmsum veigamiklum atriðum allt frá árinu 1874 og er texti hennar mörgum torskiljanlegur. Nokkrar mikilvægar endurbætur hafa verið gerðar á undanföllum áratugum, svo sem um kjördæmaskipan, starfshætti Alþingis og síðast mannréttindaákvæðin 1995. Þær eru allar til bóta en mun meira þarf til svo að stjórnarskráin gefi glögga heildarmynd og umgjörð um stjórnskipulagið.

Meðal þeirra ákvæða sem minnst hafa breyst líta á skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Texti stjórnarskrárinnar varpar til dæmis ekki nægilega skýru ljósi á hvar valdið liggur í raun og hver er verkaskipting á milli þjóðhöfðingja og ríkisstjórnar við meðferð framkvæmdarvalds. Þá þarf að skýra hlutverk og vald ríkisstjórnar, stöðu starfsstjórnar, þingrofsréttinn og hvernig standa beri að stjórnarmyndun svo nýleg dæmi séu tekin. Á meðan þessi atriði eru óljós verða þau stöðugt uppþetta ágreinings og togstreitu. Stjórnarskráin er þöglum um samstarf við önnur ríki og alþjóðastofnanir, þótt áhrif alþjóðasamninga á íslenskt réttarkerfi og samfélag séu afar mikil. Þá virðist ríkisstjórnin oft einráð um ýmsar mikilvægar utanríkispolítískar ákvarðanir án þess að samráð við þingið sé tryggt.

Takamarkalaust vald

Mikið skortir þannig á að völd Alþingis séu nægilega tryggð og að því séu veitt skilvirk úrræði til að hafa eftirlit með stjórnvöldum og veita þeim nauðsynlegt aðhald. Sú staðreynd að hér hafa lengi ríkt sterkar meirihlutastjórnir hefur leitt til þess að mörkin á milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds verða óljós, vald ríkisstjórnarinnar virðist næstum takmarkalaust með óskoruðum stuðningi þingmanna stjórnarflokkanna. Of lítið er lagt upp úr samvinnu meirihluta þingsins við minnihlutann og vilja til þess ná samstöðu um umdeild mál. Því þarf að



BJÖRG THORAR-ENSEN
Prófessor við lagadeild Háskóla Íslands.

veita minnihlutunum stjórnskipuleg úrræði til þess að hafa meiri áhrif til dæmis með því að geta lagt umdeild mál í dóm þjóðarinnar.

Stöðnun

Ég tel að stjórnarskráin hafi að mörgu leyti staðnað og jafnframt misst tengslin við borgarana. Hvergi er þar minnst á nokkur grunnreglur íslensks samfélags, svo sem lýðræði og réttarríki, að ríkisvaldið spretti frá þjóðinni og að hér ríki þingræði sem felir í raun í sér virkt pólitískt aðhald með ríkisstjórninni. Þegar áföll verða í samfélaginu er eðlilega leitað svara í grundvallarreglum stjórnskipulagsins, ekki síst um það hvar ábyrgðin liggir. Íslenska þjóðin hefur beðið allt of lengi eftir því að stjórnmalaflokkar nái þeirri samstöðu sem þarf til að endurskrifa nokkra þungamiðjukafla stjórnarskrárinnar. Það er skiljanlegt að þjóðin hafi misst biðlund og krefjist þess nú að fundinn verði nýr vettvangur, stjórnskipulag sem er kjörrið beint af þjóðinni. Þetta felur reyndar í sér að borgararnir hafi misst traust á æðstu stofnun lýðræðisins, Alþingi, og þjóðkjörnum fulltrúum þess til að leysa þetta mikilvæga verk af hendi. En nú virðist það eina leiðin út úr þeirri blindgötu sem heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar hefur ítrekað lent í og sú eina vænlega til að Alþingi öðlist á ný þann sess sem það verðskuldar.

Efling þjóðþingsins

Það hefur óneitanlega vaknað mikill lýðræðisáhugi á meðal Íslendinga upp á síðkastið, þótt ekki sé hann til kominn af góðu. Virkni borgaranna í umræðum um stjórnkerfið og þátttaka þeirra í þeim breytingum sem kunna að vera gerðar í kjölfarið, er mikilvægur liður í því að vel takist til um framhaldið. Það er því eðlilegt að nýta það lag sem nú er til heildarendurskoðunar á stjórnarskránni, sem hefur staðið til allan fjölveldistímamann, án þess að tekist hafi að ljúka henni. Sú raunasaga er til marks um að það þurfi með einhverjum hætti að losa endurskoðunina úr þeim farvegi sem hún hefur verið í.

Hávær krafa um stjórnskipulag

Stjórnskipulag er sú krafa sem nú er háværust og af mörgum talin líkleg til að skila okkur Íslendingum nýrri stjórnarskrá. Stjórnskipulag hafa hins vegar verið útfærð með ýmsum hætti í gegnum tíðina og því mörg álitamál sem taka þarf tillit til áður en slíku þingi er komið á fót. Það er einkum tvennt sem skiptir máli í þeim efnum, annars vegar með hvaða hætti kjörrið er til þingsins og hins vegar hvort niðurstöður þess séu bindandi eða ráðgefandi. Skal ekki tekin afstaða til þessara álitafna hér, en vikið að öðru mikilvægu atriði sem er staða þjóðþingsins í stjórnskipulaginu.

Staða þjóðþingsins

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um þrjúgreiningu ríkisvaldsins. Ekki er því nánar lýst í ákvæðinu hvað einkenni hvern valdþáttanna þriggja eða hvar mörk þeirra liggja. Almennt er þó talið að löggjafinn sé þeirra æðstur og Alþingi sé æðsta stofnun samfélagsins. Deilt er um hvort þingið standi í reynd undir slíku sæmdarheiti og margir telja að hér á landi ríki ríkisstjórnarræði og að þingið veiti stjórninni jafnan lítið aðhald. Hvort



BRYNDÍS HLÖÐVERSÓTTIR
Deildarforseti lagadeildar Háskólans á Bifröst.

sem reyndin er sú eða ekki, er eigi að síður mikilvægt að hlúa að möguleikum þingsins til að sinna þingeftirliti, sem er nauðsynlegur liður í því að bæta stjórnsýsluna og veita framkvæmdarvaldinu eðlilega viðspyrnu. Í nágrannalöndum okkar hefur mikil vinna átt sér stað á síðustu árum og áratugum til að efla eftirlitshlutverk þinganna, sem felst meðal annars í því að fela tilteknum fastanefndum eftirlitshlutverkið, skýrari verklagsreglum innan þingsins við mat á því hvort ásakanir um meint brot ráðherra í starfi séu á rökum reistar og setningu málsmeðferðarreglna fyrir rannsóknarnefndum, svo dæmi séu tekin.

Í ljósi þeirrar umræðu sem nú á sér stað um stjórnarskrárbreytingar, er mikilvægt að haft verði að leiðarljósi að eftir þær breytingar standi öflugt þjóðþing, sem hafi burði til að veita framkvæmdarvaldinu nauðsynlegt aðhald. Hvort hugmyndin um stjórnskipulag sé til þess fallin veltur á því hvernig að málum er staðið og að sett verði skýr markmið um það hvert skuli stefna með setningu nýrrar stjórnarskrár.

LOKAGREIN
Millifyrirsagnir í textum fræðimannanna eru blaðsins.