

Stjórnarskráin og fólkið



Ragnar Aðalsteinsson,
hæstaréttarlögmaður.

Stjórnlagabætur og fullveldi fólksins

Hvert sækja fulltrúar á Alþingi, handhafar framkvæmdavalds og dómsvalds vald sitt og heimildir? Til þjóðarinnar – fólksins – að sjálfsögðu. Þar sem fullveldið er í höndum fólksins, væri rétt og eðlilegt að það setti landinu stjórnarskrá. Það mætti gera með ýmsum hætti, t.d. þannig að í hverju kjördæmi væri sett á stofn deild stjórnlagabætur og saman mynduðu þær stjórnlagabætur landsins. Stjórnlagabætur væri afar fjölmenn samkoma, líklega 400-600 fulltrúar, og tryggt yrði með fyrirkomulagi á vali á fulltrúum að öll eða a.m.k. flest sjónarmið ættu sér þar fulltrúa. Þingið myndi endurspegla fjölbreytni viðhorfa fólksins í landinu. Ítök stjórnmalaflokka yrðu hverfandi. Miðað yrði við að aðdragandi verulegra breytinga á stjórnarskrá væri tvö ár. Stjórnlagabætur landsins myndi skipuleggja umræðuna og gera í upphafi hlutlæga grein fyrir nauðsyn breytinga og þeim kostum og lausnum sem til álita gætu komið. Stjórnlagabæturin í kjördæmunum eða fjórðungunum tækju síðan við málinu og deildirnar skipulegðu umræður á sínu svæði í byggðarlögunum og á vinnustöðunum, svo og á fundum sínum. Allir fundir þingsins og deildanna yrðu opnir og þingið tæki við tillögum hvaðanæva að og ræddi þær. Allar tillögur og umræður yrðu kynntar á internetinu, en einnig þar færu fram umræður og skoðanaskipti. Stjórnlagabæturin kæmi saman fjórum sinnum á fundum á tímabilinu og færi lengd fundanna eftir þörfum hverju sinni. Stjórnlagabæturin kæmist síðan að lokandiurstöðu sem þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram um.

En hvers vegna ætti fólkið að setja sér stjórnarskrá sjálf? Hefur fólkið ekki valið sér í lýðræðislegum kosningum fulltrúa á Alþingi sem það getur treyst? Jú, vissulega fara fram leynilegar almennar kosningar til Alþingis með reglulegu millibili þar sem atkvæði kjósenda hafa næstum sama vægi. Alþingismenn eru hins vegar ekki kosnir til að setja landinu grundvallarlög. Þeir eru kosnir til að framfylgja þeim markmiðum og gildum sem fest eru í stjórnarskrá. Jafnframt

setur stjórnarskrá þeim margvíslegar takmarkanir um meðferð löggjafarvalds og það sama á við um meðferð framkvæmdavalds. Í stjórnarskránni eiga því að birtast fyrirmæli fólksins til valdhafanna um meðferð valdsins og takmarkanir á meðferð þess. Þar er líka lýst þeim gildum sem fólkið vill hafa í hávegum. Valdið til að setja landinu stjórnarskrá – grundvallarlög – á því ekki að vera í höndum handhafa valdþáttanna, enda ekki rétt að þeir setji sér sínar eigin leikreglur. Handhafar valdsins eru þjónar fólksins og eru bundnir af þeim grundvallarreglum sem fólkið setur þeim í stjórnarskrá. Án þess er ekkert lýðræði.

Það er auðvitað einungis tímaspursmál hvenær fólkið mun koma á fyrirkomulagi við setningu stjórnslaga í átt við það sem að framan er lýst. Þangað til verður þjóðin að una við núverandi fyrirkomulag, þ.e. að frumkvæðið að breytingum á stjórnarskrá sé í höndum Alþingis og ríkisstjórnar á grundvelli meirihlutastuðnings á Alþingi. Einungis alþingismenn hafa tillögurétt um stjórnskipunina og eina valdheimild fólksins er að taka þátt í alþingiskosningum um val á fulltrúum á þing, og þar ræður afstaða frambjóðenda til breytinga á stjórnarskrá ekki úrslitum, enda kjósendur að fjalla um allt aðra hagsmuni.

Endurskoðun stjórnarskrárinnar árið 1995 og lærdómar af henni

Um þá endurskoðun sem nú er framundan, gegnir öðru máli en um endurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar veturinn 1994-1995 þegar leitast var við að gera allt sem í valdi valdhafanna stóð til að koma í veg fyrir að fólkið skipti sér af málinu og hefði uppi og birti meiningar sínar, þ.e. tæki þátt í umræðum um tillögurnar. Það tókst þó ekki að öllu leyti þótt ætlunin hafi verið að umræðan stæði ekki yfir nema í þrjár eða fjórar vikur og engin kynning á tillögumnum færi fram. Þrátt fyrir þetta og einkum vegna þess að mannréttindahreyfingar hér höfðu eflst tókst ekki að koma í veg fyrir umræður um málið og leiddi gagnrýni og umræður almennings til um það bil tíu breytinga á frumvarpinu. Að frumvarpinu stóðu allir stjórnsmálaflokkar sem áttu fulltrúa á Alþingi, og var það ugglaust ástæða þess að ákveðið var að gefa fólkinu sem minnstan kost á að ræða og gagnrýna tillögur stjórnsmálaflokkanna. Sagt var að óþarft væri að almenningur ræddi tillögurnar þar sem allir stjórnsmálaflokkarnir á þingi væru sammála og stæðu saman að tillögumnum.

Svo virðist sem stjórnsmálsmenn hafi lært a.m.k. eitthvað af gagnrýninni 1994-1995 og hafa þeir nú lofað bót og betrun og lýst því yfir að fyrirhuguð endurskoðun skuli fara fram fyrir opnum tjöldum og hlustað verði á tillögur fólksins. Ekki töldu þeir þó rétt að taka neina áhættu af afskiptum fólksins af stjórnskipuninni og skipuðu því leiðtoga stjórnsmálaflokkanna sem fulltrúa eiga á Alþingi, í stjórnarskrárnefnd og enga aðra! Halda skyldi þeim sem hinna eiginlegu hagsmuna eiga að gæta, frá stjórnarskrárnefnd sem að lokum mun ráða úrslitum um hvers efnis tillögur um breytingar á stjórnarskránni verða. Tillögumvaldið takmarkast við nefndina og síðan verður það hlutverk meirihluta nefndarinnar að ákveða hvaða tillögur verða lagðar fyrir ríkisstjórn, þingflokka ríkis-

stjórnarinnar og síðan þingið, en vegna skipunar nefndarinnar má telja víst að tillögur hennar óbreyttar komi fyrir þingið og eftir það verði engar breytingar gerðar. Ekki verður því sagt að djarfmannlega sé staðið að málum í þetta sinn. Stjórnsmálsmenn eru enn ekki reiðubúinir að fela fulltrúum fólksins vald við gerð tillagna til breytinga á stjórnskipuninni. Þeir telja áhættuna of mikla. Þeir óttast að það myndi leiða til takmörkunar valds þeirra og til aukinnar valddreifingar.

Hvatinn að skipun stjórnarskrárnefndar er umræðan um fjölmíðlafrumvarpið og staðfestingarsynjun forseta Íslands sumarið 2004. Vald löggjafans sætir m.a. þeirri takmörkun að forseti getur synjað lögum staðfestingar og þar með sent málið í þjóðaratkvæði. Ekki verður hjá því komist að viðurkenna að slíkir atburðir sem átökin um fjölmíðlafrumvarpið 2004 eru ekki góður grunnur að skynsamlegum undirbúningi og umræðum um breytingar á stjórnskipuninni. Þrátt fyrir allt, ber að fagna ákvörðuninni um það fyrirkomulag á undirbúningi að tillögugerðinni sem kynnt hefur verið, þótt skammt sé gengið. Sérhvert hænuft í átt að auknu lýðræði skiptir máli.

Megingildi stjórnskipunarinnar

Mikilvægt er að í stjórnarskrá séu fyrirmæli um þau megingildi sem stjórnskipunin er byggð á. Rétt er að festa í stjórnarskrá afstöðu til megingilda eins og fullveldis fólksins, efnislegs og formlegs lýðræðis, þingræðis, félagslegs réttarríkis, þrískiptingar valdþáttanna, allra mannréttinda, virðingar fyrir manneskjunnari o.s.frv. Því er stundum haldið fram að merkingarlaust sé að hafa yfirlýsingar um slík gildi í stjórnslögum. Svo er ekki og þarf ekki annað en benda á áhrif slíkra ákvæða á túlkun dómstóla bæði á stjórnarskrárákvæðum og almennum lögum, einkum um hvort þau gangi gegn stjórnarskránni. Um þessi gildi og önnur samþæring tel ég að umræðan ætti hvað helst að snúast í aðdraganda breytinganna.

Þriggreining valdþáttanna

Eitt af mikilvægustu úrlausnarefnum við þessa endurskoðun er að tryggja jafnvægi valdþáttanna, þ.e. að skilgreina vald hvers hinna þriggja valdþátta þannig að nokkurt jafnvægi náist. Ástæðan er að sjálfsögðu sú, að verulegur ágreiningur ríkir um valdmörk hvers og eins þáttar. Fyrirsvarsmenn Alþingis hafa lýst yfir undrun sinni þegar því er haldið fram að vald þess takmarkist af stjórnarskrá og túlkunum dómstóla á þeim takmörkunum. Hafa þeir hvað eftir annað lýst þeirri skoðun sinni að Alþingi væri fullvalda í þeim skilningi að ekkert gæti heft vald þess til að setja landinu lög með meirihlutaákvörðun skv. þingsköpum. Í afstöðu þessari felst að það sé á valdsviði Alþingis að meta og skera úr um hvort almenn lög fari í bága við fyrirmæli stjórnarskrár. Hafa dómstólar, einkum Hæstiréttur, legið undir á mæli fyrir túlkun á stöðu stjórnarskrár sem æðri almennum lögum, og að það sé hlutverk dómstóla að skera úr um hvort almenn lög, sett á Alþingi, standist ákvæði stjórnarskrár, þ.e. hvort

Alþingi hafi farið út fyrir valdheimildir sínar. Einkum hafa handhafar framkvæmdavalds átt erfitt með að setta sig við að dómstólar geti vikið til hliðar lögum sem þeir hafa beitt sér fyrir að sett væru. Því þarf að skilgreina í stjórnarskrá hlutverk valdþáttanna þriggja. Meðal þess sem taka þarf afstöðu til, er hvort ekki sé rétt að ráðherrar hafi einungis tillögurétt og málfrelsi á Alþingi en ekki atkvæðisrétt, og gerist alþingismaður ráðherra, komi varamaður í hans stað.

Alþingi

Enda þótt Alþingi hafi að formi til síðasta orðið um nýja og breytta löggjöf, er reyndin nokkuð önnur. Flest meiriháttar löggjöf á sér uppruna hjá ráðherrum í ríkisstjórn. Meðal annars vegna þingræðisreglunnar sem stendur föstum fötum í íslenski stjórnskipun, er talið mikilvægt fyrir framgang mála ríkisstjórnar að þeir þingmenn sem tilheyra stuðningsflokkum hennar, bregðist ekki og styðji sérhverft mál sem frá ríkisstjórninni kemur. Er það eitt af hlutverkum þingflokka-anna og formanna þeirra að gæta þess að þingflokksmenn ríkisstjórnar láti að vilja hennar. Hefir þetta viðhorf ágerst á seinni árum eins og nýliðnir atburðir eru merki um. Þeir þingmenn sem láta eigin samvisku en ekki flokksviljann, eins og ráðherrar ákveða hann, ráða gerðum sínum á Alþingi, eiga ekki langa framtíð í flokkastjórn málum.

Stjórnarskrárnefnd getur ekki skorast undan að ræða og taka afstöðu til þessa úrlausnarefnis. Mikilvægt er að leita lausna sem tryggja sjálfstæði Alþingis og frumkvæði að löggjöf. Til þess eru ýmsar leiðir færar en augljóst er að styrkja verður stöðu þingmanna með miklu meiri aðstoð við rannsóknir og undirbúning mála, svo að þeir þurfi ekki að treysta á embættismenn og sérfræðinga ríkisstjórnar að þessu leyti. Eins og alkunna er, fer viðamikill þáttur starfa Alþingis fram í nefndum þingsins og birtast niðurstöður starfanna í ófullkomnum nefndarálitum. Að öðru leyti fara nefndarstörfin fram bak við luktur dyr. Áhrifamikill þáttur í að auka veg Alþingis og áhrif væri að opna nefndarfundina almenningi, sem merkir í raun fréttamönnum, varðhendum almennings. Jafnframt þyrfti að gera þá breytingu á nefndarstörfunum að allar umsagnir og álit sem þingnefndum berast, hvort sem það er að frumkvæði nefndar eða ekki, verði birtar á vef Alþingis jafnharðan. Með slíkum breytingum fengi almenningur miklu betri aðgang að ákvörðunarferli á Alþingi og áhugi og eftirlit almennings með störfum Alþingis ykist. Það leiddi til miklu vandaðri og markvissari þingstarfa og til bættrar málsmedferðar og þar með betri löggjafar og minni óvissu um efni löggjafar. Jafnframt gæfist þingmönnum aukinn kostur á að fylgjast með viðbrögðum almennings við einstökum þingmálum og hvað almenningur hefði til þeirra að leggja.

Talandi um Alþingi, verður ekki hjá því komist að gera nauðsynlegar breytingar á stjórnarskránni sem tryggja að hver maður hafi eitt jafngilt atkvæði og ekki verði gert upp á milli kjósenda með mismunandi vægi atkvæða eftir búsetu. Fyrir slíkri mismunun eru a.m.k. ekki lengur neinar forsendur, hafi þær þá nokkurn tíma verið.

Fulltrúalýðræði og milliliðalaust lýðræði

Í stjórnskipun landsins er fyrst og fremst byggt á fulltrúalýðræði, en forseti lýðveldisins getur í undantekningartilfellum skotið löggjafarmáli undir dóm þjóðarinnar, og hefur það aðeins gerst einu sinn í 60 ára sögu lýðveldisins. Almenn fylgi virðist nú vera við að auka milliliðalaust lýðræði með auknum heimildum til að leggja mál í dóm þjóðarinnar. Í samræmi við viðhorf um að lýðræði felist m.a. í valddreifingu, er líklegast til árangurs að setja í stjórnarskrá ákvæði um heimild tiltekna minnihluta þingmanna á Alþingi að leggja mál í þjóðaratkvæði. Einnig verði tilteknum fjölda kjósenda heimilað að krefjast þjóðaratkvæðis um tiltekin málefni og þá ekki einungis þau sem lögð hafa verið fyrir Alþingi af ríkisstjórn eða þingmönnum. Heimildir forseta lýðveldisins verði óbreyttar, enda sýnir reynslan að engin hætt er á ofnotkun heimildarinnar, frekar vannotkun hennar. Þjóðaratkvæði voru fyrrum allmikil framkvæmd en nú hefur tæknin gert landsmönnum kleift að koma því á án mikillar fyrirhafnar og kostnaðar og slík tækifæri ber að nota sem mest.

Dómstólar

Setja þarf í stjórnarskrá skýrari ákvæði um dómstólana í landinu og hlutverk þeirra, einkum varðandi endurskoðunarvald þeirra um árekskur almennra laga og ákvæða í stjórnarskrá. Mikilvæg ákvæði um sjálfstæða og óháða dómstóla og málsmedferð fyrir dómi komu í stjórnarskrá við endurskoðun mannréttindakafans árið 1995. Þar er þó ekkert fjallað um stöðu Hæstaréttar og val og skipun dómara í embætti. Á síðari árum hefur það gerst nokkrum sinnum að dómstólar hafa vikið almennum lögum til hliðar vegna þess að ákvæði þeirra væru ósamþýðanleg stjórnarskránni. Ástæður þessa eru margvíslegar en einkum áhrif frá Mannréttindadómstól Evrópu og áhrif frá stjórnlagadómstólum í Evrópu og víðar, en síðast en ekki síst breytt ákvæði um mannréttindi í stjórnarskrá frá 1995. Líklegt er að aukin varðstaða dómstóla um mannréttindi leiði til þess að handhafar framkvæmdavaldsins sem skipa dómara, hyllist nú fremur en áður til að láta val á dómurum ráðast af því hvort líklegt sé að þeir geri minna úr endurskoðunarvaldi dómstóla eða jafnvel líti svo á að það eigi sér ekki næga stöð í stjórnarskrá þrátt fyrir 60 ára gamla óumdeilda stjórnskipunarvenju. Af þessum ástæðum er nauðsynlegt að festa endurskoðunarvaldið í stjórnarskrá og kveða á um hvernig dómara, a.m.k. hæstaréttardómara, skuli valdir. Núverandi fyrirkomulag er óheppilegt og til þess fallið að draga úr því trausti sem dómstólar þurfa að njóta meðal borgaranna. Þá þarf að huga að því á hvern hátt unnt verði að leggja mál fyrir dómstólana, enda þótt ekki séu fyrir hendi svonefndir „lögvarðir hagsmunir“ þess sem ber mál undir dómstóla. Aðstæður eru nú þannig að Alþingi getur með einföldum meirihluta sett lög sem kunna að brjóta í bága við stjórnarskrá án þess að nokkur einn borgari eða félagasamtök geti látið á lögin reyna gagnvart stjórnarskrá fyrir dómstólum vegna þess að enginn einn

hefur einstaklingsbundna lögvarða hagsmuni fram yfir aðra. Þetta leiðir hugann að stofnun stjórnlagadómstóls, en nóg um það hér.

Umboðsmaður, ríkissaksóknari og seðlabankinn

Umboðsmaður Alþingis, Ríkissaksóknari og Seðlabanki Íslands hafa mikla sérstöðu í stjórnsýslunni vegna þess mikla sjálfstæðis gagnvart framkvæmdavaldinu sem þeim er ætlað að hafa. Í stjórnarskránni er ekki gert ráð fyrir stjórnsýsluhöfum sem séu óháðir framkvæmdavaldinu. Þetta sjálfstæði verður ekki tryggt nema ákvæði þar um verði fest í stjórnarskrá, eins og reynslan hefur kennt. Það sama kann einnig að eiga við um Ríkisendurskoðun.

Mannréttindastofnun Íslands

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur nú starfað í rúman áratug en aðilar hennar eru einkum frjáls félagasamtök. Rekstur hennar hefur verið kostaður að verulegu leyti af opinberu fé, lengst af með fjárframlögum á fjárlögum og hefur Alþingi ekki skilyrt fjárstuðninginn. Eðli málsins samkvæmt, hefur skrifstofan óhjákvæmilega þurft að gera athugasemdir innanlands og utan við framgang ríkisvaldsins í mannréttindamálum. Ríkisstjórnin beitti sér þá fyrir því að skrifstofan væri svipt fjárframlögum í fjárlögum og fylgdu alþingismenn stjórnarflokkanna tillögum þessum án athugasemda. Er augljóst að ráðherrum í ríkisstjórn þykir erfitt að þurfa að sætta sig við að framganga þeirra sæti eftirliti og jafnvel gagnrýni af hálfu óháðs, sjálfstæðs og hlutlægs aðila. Ríkisstjórnarmeirihlutinn hefur þar með veikt skrifstofuna svo, að óvíst er að hún verði fær um að gegna hlutverki sínu framvegis með nægum styrkleika og myndugleika, enda hrútarnir til þess skornir.

Hugsanlegt væri að fara að tilmælum SP og stofna með ákvæðum í stjórnarskrá til óháðrar mannréttindastofnunar sem hefði eftirlit með framgangi mannréttindamála hér á landi. Ákvæði um slíka stofnun yrðu að vera með þeim hætti að stjórn og framkvæmdastjórn stofnunarinnar væru óháð ríkisstjórninni og henni væri jafnframt tryggt nægilegt rekstrarfé til að sinna skyldum sínum. Slík stofnun þarf ekki að kosta nema 70 – 90 milljónir króna á ári, eða tíu sinnum meira en Mannréttindaskrifstofa Íslands fékk á fjárlögum 2004. Í stjórnarskrá yrðu ákvæði um hlutverk og heimildir stofnunarinnar þar á meðal til að rannsaka mál og yfirheyra vitni undir ábyrgð. Stofnað verði til fulltrúaráðs þar sem samtök og stofnanir eins og þær sem nú eiga aðild að mannréttindaskrifstofunni, ættu fulltrúa og kysu framkvæmdastjórn sem réði forstöðumann.

Alþjóðlegar skuldbindingar

Talið er að hér á landi gildi svonefnt tvíeðli réttarins sem merkir að alþjóðlegar skuldbindingar landsins verða ekki hluti landsréttar nema þær séu sérstaklega lögleiddar eins og gert var við Mannréttindasáttmála Evrópu árið 1994.

Alþjóðasamningar SP um mannréttindi frá 1966 (ásamt Mannréttindayfirlýsingu SP (1948), sameiginlega nefndir Hin alþjóðlega mannréttindaskrá) eru því ekki hluti landsréttar enda þótt þeir kunni að hafa áhrif á túlkun íslensks réttar þegar sérstaklega stendur á. Áratugum saman var t.d. Mannréttindasáttmáli Evrópu áhrifalaus hér á landi enda þótt landið væri bundið af sáttmálanum að þjóðarétti. Áhrif annarra alþjóðlegra samninga um mannréttindi eru nánast engin hér á landi. Færa má að því veigamikil rök að reglan um tvíeðli réttarins hafi seinkað þróun lýðræðis og mannréttinda hér á landi um áratugi. Af þessum ástæðum er brýnt að taka afstöðu til þess í stjórnarskrá hver skuli vera staða og áhrif alþjóðlegra skuldbindinga á íslenskan rétt.

Þátttaka og stuðningur við stríð

Því hefur verið haldið fram í umræðum um stuðning Íslands við innrás Bandaríkjamanna í Írak, m.a. með því að heimila hernaðarflug um lofthelgi landsins og millilendingar herflugvéla, að ákvörðunarvald um þátttöku landsins í slíku stríði sé í höndum utanríkisráðherra eins eða eftir atvikum að höfðu samráði við forsætisráðherra. Jafnframt hefur því verið haldið fram að ekki skipti máli hvort slík innrás sem þjóðin styður, sé brot á alþjóðalögum eða ekki. Af þessu tilefni þarf að ræða hvort ekki sé óhjákvæmilegt að setja ákvæði í stjórnarskrá um að Ísland skuli ekki hafa her og aldrei fara með hervaldi gegn öðrum löndum né styðja hernaðaraðgerðir gegn öðrum löndum beint eða óbeint.

Sveitarfélög

Lýðræði felst meðal annars í aukinni valddreifingu. Liður í að auka valddreifingu er að auka vald og sjálfstæði sveitarstjórna. Sjálfstæði sveitarstjórna er afar takmarkað í stjórnarskránni (78. gr.), og segja má að ríkisvaldið fari með yfirráð yfir sveitarfélögum í þeim mállefnum sem því sýnist. Tekjur sveitarfélaga ráðast af ákvörðunum ríkisvaldsins sem ákveður hverjir skulu vera tekjustofnar sveitarfélaga og hverjar tekjur þau geti innheimt. Þá telur ríkið sig geta refsað sveitarfélögum sem ekki fara að vilja ríkisvaldsins eins og nýlega birtist skýrlega í yfirlýsingum fjármálaráðherra vegna stefnumarkandi yfirlýsingar sveitarfélags um málefni barna í leikskólum. Því er þörf á að endurskoða ákvæði um sveitarfélög í stjórnarskrá.

Mannréttindi

Vissulega var mannréttindakaflí stjórnarskrárinnar endurskoðaður 1994-1995 en eins og hér að framan segir, gafst almenningi aðeins á afar takmarkaðan hátt kostur á að hafa áhrif á þá endurskoðun þar sem engin kynning fór fram og tíminn til umræðu og tillögugerðar var nánast enginn. Segja má að endurskoðunin hafi verið endurskoðun þingflokka. Nú gefst hins vegar

tækifæri til að fara betur yfir og ræða þennan kafla stjórnarskrárinnar af meiri yfirvegum og með opnari huga en áður.

Mannréttindakafli stjórnarskrár frá 1995 ber með sér að efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi voru talin standa skör lægra en borgaraleg og pólitísk réttindi enda er þess beinlínis getið í greinargerð með frumvarpi til breytinga á stjórnarskrá að höfundar þess litu svo á. Sú afstaða var í andstöðu við viðurkennd viðhorf, svo sem þau birtast í margvíslegum yfirlýsingum SP og öðrum alþjóðlegum gæmingum. Vegna þessarar afstöðu eru ákvæðin afar fátækleg og ómarkviss og þarfnast endurskoðunar þar sem m.a. verði höfð hliðsjón af Barnasáttmála SP, Samningi SP um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og Félagsáttmála Evrópu (endurskoðuðu útgáfunni). Affarasælast væri þó að gera samninga þessa og fleiri að hluta að íslenskum stjórnögum með ákvæði í stjórnarskrá.

Tæknipróun hefur leitt til þess að nauðsynlegt er að veita aukna vernd gegn söfnun persónuupplýsinga eins og gert hefur verið með lögum um persónuvernd sem hér voru sett vegna aðildar landsins að EES. Vegna mikilvægis persónuverndar er óhjákvæmilegt að henni sé veitt vernd með sérstöku ákvæði í stjórnarskrá.

Til verndar mannlegri virðingu eru í stjórnarskrám ákvæði um vernd lífs, líkama og hugar (sálar) og bann við aftökum. Þá er lagt bann við pyndingum og ómannlegri og vanvirðandi meðferð. Við þessi ákvæði þarf að bæta við ákvæði á sviði læknavis- og líffræði, ákvæði sem ætlað er að tryggja frjálst og upplýst samþykki sjúklinga, bann við tilteknum erfðafræðilegum aðgerðum, t.d. þeim sem stefna að því að velja hæfa einstaklinga; bann við því að fénytá líkama manna eða einstaka hluta hans og bann við klónun manna. Þau átök sem hér urðu nýverið um gagnabanka á heilbrigðissviði, sanna þörfina á ákvæðum um persónuvernd og lífsiðræði í stjórnarskrá.

Þá þarf að ræða þörfina á ákvæðum um stöðu útlendinga hér á landi, bæði þeirra sem koma hér í atvinnuskyni, og þeirra sem hér leita hælís, en tryggja þarf m.a. að útlendingar sem hér starfa, geri það á jafnréttisgrundvelli og sæti ekki lakari aðstæðum og kjörum en heimamenn.

Ákvæðin um vernd barna þarf að styrkja og hafa þá hliðsjón af Barnasáttmála SP en í honum er ekki aðeins fjallað um borgaraleg réttindi barna heldur og efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi þeirra.

Minnihlutahópurinn eldri borgarar fer ört stækkandi og er full þörf á að tryggja þeim mannsæmandi líf og mannlega virðingu með stjórnarskrárákvæði.

Annar mikilvægur minnihlutahópur sem einnig hefur átt undir högg að sækja, eru öryrkjar en tryggja þarf sjálfstæði þeirra og félagslega og starfslega aðlögun þeirra og þátttöku í samfélaginu.

Samkynhneigðir börðust fyrir því við endurskoðunina 1994-1995 að mannréttindi þeirra yrðu tryggð í stjórnarskrá. Það tókst ekki þá en aukinn skilningur á þörf á vernd réttinda þeirra til jafns við aðra er nú í samfélaginu og því ástæðulaust að biða með slíkt ákvæði lengur.

Kveða þarf með skýrari hætti á um réttindi til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar en gert er þannig að þeir sem þarfnast aðstoðar, fái hana og tryggt verði að markaðsvæðingin leiði ekki til þess að þeir sem eru efnahagslega ófærir að sjá sér farborða og geta ekki af eigin rammleik séð sér fyrir þaki yfir höfuðið, verði ekki settir á guð og gaddinn. Sama á við um réttinn til viðunandi heilbrigðisþjónustu.

Umhverfismál og náttúruvernd hafa verið ofarlega á baugi í umræðum hér á landi á undanförmum árum og tímabært að taka afstöðu til þeirra mála í stjórnögum.

Lokaorð

Hér að framan hefur verið dregið á nokkur atriði sem nauðsynlegt er að ræða í aðdraganda endurskoðunar stjórnarskrár og taka afstöðu til. Hér er ekki um tæmandi talningu þeirra álitaefna sem ástæða væri til að ræða í tengslum við endurskoðunina. Ein sú mótbára sem fram hefur verið færð gegn verulegum breytingum á stjórnarskrá, er að hún megi ekki verða of löng. Gefið er í skyn að því styttri og fáorðari sem stjórnarskrá er, því betra. Þetta viðhorf hefur ekki verið stutt neinum þeim rökum sem máli skipta, og sjónarmið þetta má ekki fæla landsmenn frá því að auka nýjum ákvæðum við stjórnarskrána.

Í fyrstu fundargerð stjórnarskrárnefndar er bókað að rétt sé að sérfræðinganefndin aflu upplýsinga um nýlegar breytingar í „vestrunum ríkjum.“ Þetta viðhorf nefndarinnar veldur áhyggjum enda er það alls ekki svo að þar sé merkuðu fyrirmyndirnar að finna og þarf ekki annað en að minna á stjórnarskrá Suður-Afríku í þessu sambandi. Vonandi áttar nefndin sig á að þetta er þröngsýnt viðhorf og ekki fallið til þess að afla nefndinni trausts meðal almennings.

Niðurstaða mín er því sú að nauðsynlegt sé að stjórnarskráin sæti viðtækri endurskoðun og endurspegli það samfélag sem henni er ætla að þjóna. Sé litið á stjórnarskrána sem eins konar samfélagsáttmála, er augljóst að hann verður að endurskoða reglulega.