

## *Erindi frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd til stjórnlagaráðs þann 28. febrúar 2012.*

### **Ákvæði um umhverfi og auðlindir**

Komið hefur fram gagnrýni á greinar um umhverfi og auðlindir og orðalag þeirra. Gagnrýnt er að ekki séu allar auðlindir í náttúru Íslands í eigu þjóðarinnar. Þá hefur þeirri spurningu verið varpað fram hvað sé fullt verð og hvort betra væri að tala um sanngjarnt verð.

Þá hefur verið bent á að hugtakið lífríki er ekki að finna í textunum. Því hefur einnig verið haldið fram að orðalagið óspillt náttúra sé mannhverf nálgun og byggist á sjónrænu mati og blandað sé saman náttúruvernd og rétti manna á heilnæmu umhverfi. Óskað er eftir afstöðu til þessa.

### **Embætti forseta Íslands**

Í greinargerð stjórnlagaráðs segir: „Einhugur var í ráðinu um að skýra hlutverk, störf og ábyrgð forseta, og sú ósk kom fram á þjóðfundi.“<sup>1</sup> Til að fá skýrari mynd af ætlun stjórnlagaráðs í þessum efnunum er eftirfarandi spurningum beint til ráðsins.

1. Tillögur ráðsins gera ráð fyrir því að vald löggjafans verði takmarkað með sjálfstæðum rétti þjóðarinnar til að krefjast þjóðaratkvæðis. Er í ljósi þess nauðsynlegt að forseti hafi vald til þess að synja lögum staðfestingar og skjóta þeim til þjóðarinnar líkt og gildandi stjórnarskrá gerir ráð fyrir? Einnig mætti halda því fram að þetta stangist á við þá breytingu sem stjórnlagaráð leggur til um að forseti verði ekki hluti löggjafarvalds heldur framkvæmdarvalds sbr. 2. gr. tillögunnar.
2. Forseti Íslands lýsti tillögum stjórnlagaráðs að breytingunum á hlutverki forseta við stjórnarmyndanir í þingsetningaræðu 140. löggjafarþings og sagði: „Hlutverk forseta við myndun ríkisstjórna tekur einnig miklum breytingum; verður mun sjálfstæðara. Í stað þess að formenn stjórnmalaflokka móti valkosti forsetans eins og tíðkast hefur frá lýðveldisstofnun myndi forseti sjálfur hafa frumkvæði að viðræðum við einstaka þingmenn og þingflokka. Hann gerir síðan tillögur til Alþingis um forsætisráðherra og er þá ekki bundinn af því að velja þingmann til þess embættis. Verði fyrsta tillaga forsetans ekki samþykkt hefur hann að nýju viðræður við þingmenn og þingflokka. Í stað þess forystuhlutverks sem formenn flokka hafa í áratugi haft við myndun ríkisstjórna fela tillögur stjórnlagaráðs í sér nýja skipan þar sem beinar viðræður forsetans við þingmenn yrðu afgerandi.“

Nefndin óskar eftir afstöðu stjórnlagaráðs til þessarar túlkunar, þ.e. hvort hún er rétt og ef ekki er óskað eftir nánari túlkun og skýringum. Í ljósi umræðu sem varð um þessa túlkun forseta mætti e.t.v einnig orða spurninguna á þann veg hvort tillögur stjórnlagaráðs um forsetaembættið séu ekki í grundvallaratriðum óbreyttar frá núverandi fyrirkomulagi.

3. Í 90. gr. segir um fyrstu tillögu forseta að forsætisráðherra: „Er hann rétt kjörinn ef meirihluti þingmanna samþykkir tillöguna.“ Ber að skilja þetta svo að forseti geti ekki, eftir viðræður við formenn flokka og samkvæmt ráðleggingum þeirra, gert tillögu um minnihlutastjórn, þar sem hluti þingsins er hlutlaus gagnvart ríkisstjórninni eða tilbúinn til að styðja hana án þess að verða hluti af henni? Verður slík niðurstaða að bíða þriðju atkvæðagreiðslunnar?

---

<sup>1</sup> Greinargerð stjórnlagaráðs, bls. 143.

4. Í 4. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla, sem breytt var árið 2010 (með lögum nr. 45/2010) er ítarlega fjallað um skipan dómara og Alþingi ætlað þar nokkurt hlutverk. Í tillögum stjórnlagaráðs er vald fært til þingsins í mörgum eignum. Því er spurt hvers vegna stjórnlagaráð leggur í 102 gr. til að við skipan dómara verði þetta öryggishlutverk flutt frá Alþingi. Ef nauðsyn þykir að tryggja að Alþingi geti ekki breytt þeirri skipan sem nú er á, telur ráðið þá að þetta hlutverk Alþingis beri að festa í stjórnarskrá.
5. Í 96. gr. er lögð til skipan sjálfstæðrar nefndar sem meti hæfni þeirra sem sækjast eftir æðstu embættum ríkisins. Forseti skipi formann nefndarinnar. Í fyrsta lagi er spurt hvort ekki sé rétt að skilgreina hæfisskilyrði í þessu efni og tryggja málefnalegt ferli við skipan formannsins. Í annan stað hvort heppilegt sé að sama nefndin meti hæfi allra sem sækjast eftir æðstu embættum. Gæti farið betur á að kveða á um það í stjórnarskrá að Alþingi kjósi hæfnisnefndir til að meta umsækjendur til æðstu embætta ríkisins og festa í lög sams konar ákvæði og eru í lögum um skipan dómara.
6. Er hægt að skilgreina með skýrari hætti hvernig ábyrgð forseta verði háttáð þar sem hann verður ekki lengur ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum samkvæmt tillögnum og hvaða skilyrði þurfi að uppfylla fyrir því að mismunandi tegundum ábyrgðar verði komið fram? Í tillögum ráðsins er minnst á refsímál á hendur forseta en ekki einkamál, t.d. vegna brota á jafnréttislögum eða til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar. Er séstök ástæða fyrir þessari skipan eða telur ráðið æskilegt að skýrar verði kveðið á um þetta?

#### ***Á ítarlega útfært kosningakerfi að vera í stjórnarskrá?***

Efasemdum hefur verið lýst um hvort rétt sé að hafa ítarlega útfærð kosningakerfi bundin í stjórnarskrá og þeirri skoðun lýst að eðlilegra sé að hafa slík ákvæði í lögum. Því er spurt hvort nægilegt sé e.t.v. að binda tiltekin grundvallaratriði í stjórnarskrá, þ.e. fjölda þingmanna, kjörtímabil, jafnt vægi atkvæða, fjölda kjördæma, aukin áhrif kjósenda í kjörklefanum (persónukjör) o.fl. Ítarlegri ákvæði yrðu þá sett með lögum sem e.t.v. þyrftu aukinn meiri hluta á Alþingi.

#### ***Þröskuldar við þjóðaratkvæði / minni hluti þings geti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu***

Nokkur umræða hefur verið um þau mörk sem sett eru fyrir kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslur. Bent er á að 10% þjóðarinnar geti talist lág mörk hjá fámennri þjóð. Einnig að ef mörkin eru hækkuð gæti mótvægi við því orðið að heimila/gera ráð fyrir að minni hluti þingmanna t.d. 30% geti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu. Bent hefur verið á að heimild þingmanna til að geta krafist þjóðaratkvæðis geti haft veruleg áhrif innan þings þannig að meirihlutinn yrði að taka meira tillit til minnihlutans en nú tíðkast. Rök fyrir því að þingið eigi að hafa þessa heimild eru að ágreiningsmál innan þings eru gjarnan af þeim toga að þau „höfða“ ekki til eða ná ekki til almennings og því komi heimild um tiltekið hlutfall kjósenda, jafnvel þótt lág sé, ekki að gagni þegar um mál getur verið að ræða sem varða samfélagið miklu.

#### ***Eiga þingsköp að vera í stjórnarskrá?***

Í 57. gr er lagt til að þingmál komi til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau eru rædd á Alþingi. Í greinargerð stjórnlagaráðs segir: „Er ætlun Stjórnlagaráðs að stuðla að því að færa starfshætti Alþingis í átt til vinnuþinga að norrænni fyrirmynd og því er gerð breyting á fjölda umræðna þótt ekki sé loku fyrir það skotið að lagafrumvörp verði rædd við fleiri en tvær umræður, sbr. orðið „minnst“.

Bent hefur verið á að 1. umræða um stjórnarfrumvörp sé langt í frá óþörf. Þvert á móti geti framsaga ráðherra gefið þingmönnum gott yfirlit um málið og ráðherra tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum að og svara fyrir um þau, áður en málið fer til þingnefndar. Sérþekking þingmanna sé sannarlega af hinu góða og æskilegt að þeir geti helgað sig sem mest einum eða fáum málaflokkum, þá má ekki gleyma því að þingmönnum er ætlað að taka afstöðu til allra mála sem koma til lokaafgreiðslu, þ.e. atkvæðagreiðslu, og þeir þurfa því að hafa yfirsýn yfir öll mál. Nefndir starfa ekki fyrir opnum tjöldum, en þar fer fram mikil vinna og stjórnarfrumvörpum er gjarnan gjörbreytt. Benda má á að nokkuð hafi þannig þokast í átt til þess að þingið verði vinnuþing. Hafa ber í huga að undirbúningur lagafrumvarpa er með öðrum hætti á Norðurlöndum. Þar eru gjarnan skipaðar nefndir sem fjalla um mál í þó nokkurn tíma og skrifa svokallaðar grænar og hvítar bækur áður en frumvörp eru samin.

Jafnvel má halda því fram að aðrar breytingar á þingsköpum en þær sem stjórnlagaráð leggur til mundu skila meiri árangri til að draga úr átakaáýnd þingsins, t.d. samkomulag um ræðutíma, en slíkar reglur gilda annars staðar á Norðurlöndum og á Alþingi hafa verið lagðar fram tillögur um slíkt. Þá verður ekki séð að ákvæði um þrjár umræður valdi miklum tögum í störfum þingsins. Langoftast er engin umræða við þriðju umræðu en á hinn bóginn reynist oft heppilegt að geta kallað mál til nefndar eftir aðra umræðu. Ekki verður séð hver hagur er af þeirri breytingu sem lögð er til með því að almenna venjan verði að lagfrumvörp séu afgreidd í tveim umræðum á Alþingi. Óskað er afstöðu stjórnlagaráðs til þessa sem og röksemda fyrir því að svo ítarleg ákvæði um þingsköp skuli fest í stjórnarskrá sem takmarkar gildi 53. gr. þar sem segir að þingsköp skuli sett með lögum.

#### ***Fjölskipað stjórnvald – ráðherrar geta sagt sig frá málum (87. gr. og 95. gr.)***

Í 87. gr. er lagt til að ríkisstjórn taki ákvarðanir sameiginlega um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Í greinargerð segir: „Afmörkun á því hvað telst mikilvægt eða stefnumarkandi getur verið að hluta í lögum og, með heimild í lögum, að hluta eftir mati forsætisráðherra, eftir atvikum í samráði við aðra ráðherra.“<sup>2</sup> Spurt er hvort svo opin og óskýr fyrirmæli um ábyrgð í ríkisstjórn séu heppileg. Einnig hvort þetta fyrirkomulag henti hér á landi þar sem almenna reglan er að hér sitji samsteypustjórnir. Spyrja má hvort þetta geti t.d. leitt til þess að stjórnmalaflokkar krefjist þess að atkvæðaafli þeirra endurspeglis í fjölda þeirra sæta sem stjórnarflokkar hafa í ríkisstjórn. Ekki verður séð af greinargerð stjórnlagaráðs að ætlunin sé að það verði afleiðing þessara breytinga.

Ekki er augljóst hvernig í öðru orðinu er hægt að kveða á um sameiginlega ábyrgð og í hinu að ráðherra geti bókað andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar og beri því ekki ábyrgð á henni. Í greinargerð er vísað til finnsku og sænsku stjórnarskránna í þessum efnum, en spurning er hvort það eigi þá ekki fremur við í öllum þeim fjölda almennra ákvarðana sem ríkisstjórnir þessara landa taka, en síður í hinum stóru og mikilvægu málefnum sem ætlað er að ríkisstjórn beri sameiginlega ábyrgð á.

---

<sup>2</sup> Greinargerð stjórnlagaráðs, bls. 161.

### ***Sjálfstæðar stofnanir***

Samkvæmt 97. gr. verður ekki hægt að leggja niður tilteknar stofnanir samkvæmt skilgreiningu laga nema með auknum meirihluta (2/3) á Alþingi. Slíka lagasetningu og slíkar stofnanir má hins vegar setja á laggirnar með einföldum meirihluta á Alþingi. Til aukins skýrleika, teldi ráðið ekki að betur færi á að aukinn meirihluta þyrfti á Alþingi til þess að skapa mikilvægum stofnunum þá vernd sem ákvæðið fjallar um?

### ***Breytingar á stjórnarskrá***

Í 113. gr. er fjallað um breytingar á stjórnarskrá. Talsverðar athugasemdir hafa verið gerðar við að Alþingi geti ákveðið að fella niður þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá. Í greinargerð segir að ákvæðinu sé einungis ætlað að taka til „minniháttar“ breytinga. Þetta getur valdið stjórnskipulegum vafa um gildi breytinga á stjórnarskrá og þeirrar lagasetningar sem á henni byggist. Telur ráðið mögulegt að skýra þetta ákvæði betur í texta ákvæðisins eða telur það hyggilegra að skipa málum þannig að allar breytingar á stjórnarskrá þurfi samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu?