

Umsögn

Til stjórnlagaráðs
Frá forsætisráðuneytinu

18. júlí 2011

Forsætisráðuneytið vísar til erindis Stjórnlagaráðs, dags. 14. júlí sl., þar sem óskað er eftir umsögn ráðuneytisins um framkomnar tillögur ráðsins að ákvæðum nýrrar stjórnarskrár. Var óskað eftir að umsögn bærisk sem allra fyrst enda er 1. umræða um frumvarpið fyrirhuguð á næstu dögum og Stjórnlagaráði ætlað að ljúka störfum fyrir lok þessa mánaðar. Í fyrirliggjandi tillögum felast miklar breytingar á núverandi stjórnarskrá. Á þeim skamma tíma sem gafst er ógjörningur að fjalla rækilega um þær breytingar allar. Á hinn bóginn taldi ráðuneytið rétt að bregðast eins vel við umsagnarbeiðninni og kostur var á þessum skamma tíma.

Umsögn þessi er unnin af embættismönnum forsætisráðuneytisins með vitund ráðherra en án þess að ráðherra hafi komið að efnislegri vinnslu svarsins.

Umsögnin miðar því fyrst og fremst að því að benda á atriði sem kunna að þarfnast nánari útfærslu eða skýringa og þar sem virðist skorta á innra samræmi. Hún er fremur tæknilegs eðlis heldur en að tekin sé afstaða til grundvallaratriða sem eru af pólitískum toga fyrst og fremst. Ekki er því fjallað sérstaklega um nýja kosningakerfið sem lagt er til, þá spurningu hvort æskilegt væri að gera með skýrari hætti ráð fyrir tilvist stjórnsmálagflokka, áhrif þess að auka hlutverk dómstóla við að framfylgja stjórnarskránni, jafnvægi milli ólíkra handhafa ríkisvalds verði frumkvæðisréttur ráðherra varðandi lagasetningu og þingrofsheimild skert eins og lagt er til eða áhrif þess að fjölga heimildum til þjóðaratkvæðagreiðslu og taka upp þjóðarfrumkvæði að lagasetningu.

Umsögnin fjallar fyrst og fremst um tillögur B-nefndar ráðsins enda var sérstaklega óskað eftir því. Samhengisins vegna lásu embættismenn ráðuneytisins þó frumvarpið í heild eins og því var dreift til ráðsmanna 16. júlí sl. og miðast umsögnin við þá útgáfu tillagnanna. Telur ráðuneytið rétt að benda einnig á atriði sem varða tillögur frá öðrum nefndum ef svo ber undir. Skoðun á þeim tillögum var þó óhjákvæmilega enn yfirborðslegri en skoðun á tillögum B-nefndar.

1. gr.

Í þessari grein segir að Alþingi fari með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar. Sú spurning vaknar hvort ekki væri réttara að segja að allt ríkisvald stafi frá þjóðinni, sbr. t.d. þýsku stjórnarskrána, gr. 20.2., írsku stjórnarskrána, gr. 6.1. og finnsku stjórnarskrána, gr. 2.1.¹

¹ „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“/ „All powers of government, legislative, executive and judicial, derive, under God, from the people, whose right it is to designate the rulers of the State and, in final appeal, to decide all questions of national policy, according to the requirements of the common good./The powers of the State in Finland are vested in the people, who are represented by the Parliament.“

Í þessari grein segir ennfremur að ráðherrar, ríkisstjórn og önnur stjórnvöld, í umboði Alþingis, fari með framkvæmdarvaldið ásamt forseta Íslands. Ekki er algengt í stjórnarskrám að lýsa sambandi framkvæmdarvaldhafa og þings í þingræðisríki með þessum hætti. Dæmi eru hins vegar um að sagt sé að ríkisstjórn þurfi að njóta trausts þingsins. Þá gæti átt vel heima í þessu ákvæði tilvísun til grundvallarreglna réttarríkisins, þ.e. að meðferð ríkisvalds skuli byggð á lögum.

11. gr.

Í þessu ákvæði eru meðal annars lagðar til þónokkrar breytingar á takmörkunarheimildum tjáningarfrelsis, takmörkun verður þannig ekki lengur byggð á allsherjarreglu, öryggi ríkisins eða siðgæði manna. Skoða þyrfti betur áhrif þessa á löggjöf á tilteknum sviðum, t.d. varðandi þagnarskyldu opinberra starfsmanna, óleyfilegan kosningaáróður og kosningaspjöll, bann við klámi, guðlasti o.fl.

Þá væri þörf á að skoða vel samspil 11. og 12. gr., þ.e. hvort það sé nægilega skýrt hvenær hvort ákvæðið eigi við, því tjáning hugsana, sem nýtur verndar 11. gr., og miðlun upplýsinga skv. 12. gr. getur skarast.

12. gr

Hér er mælt fyrir um þá miklu nýbreytni að listi yfir öll mál og gögn í vörslu hins opinbera, uppruna þeirra og innihald, skuli vera öllum aðgengilegur. Það er spurning hvort það er raunhæft að mæla fyrir um slíka skyldu án þess að gefa aðlögunartíma. Leysa mætti þennan vanda með því að bæta því við að þessa meginreglu skuli útfæra í lögum.

Ekki er ljóst hvað átt er við með hugtakinu „lýðræðislegum tilgangi“ í 4. mgr., sérstaklega þegar sagt er að persónuvernd o.fl. séu dæmi um lýðræðislegan tilgang. Þá virðist ákvæðið ekki heimila aðgerðir til að stemma stigu við vörslu barnakláms, svo dæmi sé tekið. Virðist orðalag í núgildandi 73. gr. stjórnarskrárinnar vera skýrara, sbr. einnig skýrslu stjórnlaganefndar, bls. 201 í fyrra bindi, þar sem lagt er til að upplýsingafrelsi megi setja skorður með lögum „... í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.“

Ekki er heldur nægilega ljóst hvað átt er við með gögnum sem opinberir aðilar „standa straum af“.

15. gr.

2. másl. 2. mgr. virðist óþarfur enda má ætla að trúfélög, lífsskoðunarfélög sem og önnur félög, hverju nafni sem þau nefnast, njóti nægjanlegrar verndar skv. félagafrelsisákvæðinu. Þá er óljóst hvað felst í þeim orðum að stjórnvöld skuli vernda umrædd félög og einnig er viðbúið að unnt sé að túlka hugtakið „lífsskoðunarfélag“ mjög rúmt enda engin lög sem gilda um slík félög eða skráningu þeirra.

22. gr.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að öllum skuli tryggður réttur til sanngjarnra launa og til að semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu. Í þessu sambandi er bent á að ekki hafa allir rétt á að semja um kjör sín samkvæmt núgildandi reglum, t.d. ekki þeir sem heyra undir Kjararáð. Þá er ekki ljóst hvernig framfylgja eigi og tryggja rétt manna til sanngjarnra launa enda getur það verið afar matskennt hvað teljist sanngjörn laun.

32. gr.

3. mgr. virðist óþörf. Það leiðir af sjálfu sér að stjórnvöldum ber að fara eftir lögum á þessu sviði eins og öðrum.

41. gr.

Í þessari grein er landskjörstjórn sem Alþingi kýs falið að úrskurða um gildi forsetakosninga, kosninga til Alþingis svo og þjóðaratkvæðagreiðslna. Landskjörstjórn er því falið mikið vald án þess að kveðið sé með nokkrum hætti á um sjálfstæði hennar eða skipunartíma. Ákvæðið útilokar til dæmis ekki að meirihluti nýkjörins Alþingis myndi skipta út landskjörstjórnarmönnum til þess að tryggja hagfella niðurstöðu í ágreiningsmáli um Alþingiskosningar. Þá er spurning hvort ekki sé vissara að taka fram að úrskurðir landskjörstjórnar séu kæránlegir til dómstóla samkvæmt almennum reglum.

48. gr.

Sé talið nauðsynlegt að setja vanhæfisreglur um þingmenn, sem vissulega er ekki óumdeilt, þarf að kveða skýrt á um heimild til að kalla inn varamenn til afgreiðslu á viðkomandi málum.

49. gr.

Í þessari grein er fjallað um styrki til frambjóðenda og samtaka þeirra. Kveðið er á um að upplýsingar um þetta efni skuli vera aðgengilegar almenningi svo fljótt sem auðið er. Ef til vill mætti rýmka orðalag þessa ákvæðis til að endurspegla betur þær kröfur sem gerðar eru á alþjóðavettvangi til gagnsæis fjármála stjórnmalaflokka, sbr. l. nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra. Þannig mætti bæta við: Í lögum skal kveða nánar á um gagnsæi fjármála slíkra samtaka.

50. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um kosningu forseta Alþingis og þarf 2/3 hluta atkvæða til. Hins vegar skortir ákvæði um það hvernig eigi að fara með ef sá meirihluti næst ekki.

Kveðið er á um tilvist forsætisnefndar Alþingis en ekki kemur fram hvaða hlutverki hún gegni.

53. gr.

Samkvæmt ákvæðinu má aldrei loka þingfundum Alþingis, enda ekki talin fyrir hendi slík knýjandi þörf sem réttlætt geti inngríp í opna og lýðræðislega stjórnarhætti, skv. skýringum. En velta má fyrir sér hvort slíkar aðstæður gætu ekki komið upp, t.d. í ófriði, og hvort rétt sé

að útiloka alveg þennan möguleika, sem gæti verið brýnt að beita við aðstæður sem enginn getur séð fram á nú.

54. gr.

Orðalag 54. gr. í samanburði við 87. gr. þar sem fjallað er um ráðherra og Alþingi bendir til að skertar verði heimildir ráðherra til að koma lagafrumvörpum á dagskrá Alþingis. Ráðherrar séu þannig ekki flutningsmenn frumvarpa, ólíkt þingmönnum, en geti komið þeim á framfæri við þingnefndir og síðan mælt fyrir þeim verði þeir til þess kvaddir. Þessi skipan virðist fela í sér að réttur ráðherra til að koma málum á dagskrá Alþingis er ekki óskoraður með sama hætti og í núgildandi stjórnarskrá.

Mikilvægt er að mæla skýrt fyrir um rétt ráðherra til að leggja fram frv. og þingsályktunartillögur á Alþingi enda er það grundvallarþáttur í þingræðisskipulagi að ráðherrar hafi þann rétt. Er annað fyrirkomulag í raun óþekkt í þingræðisríkjum.

Fram kemur í skýringum að áfram sé ráð fyrir því gert að frumvörp verði að meginstefnu til undirbúin á vegum ráðuneyta. Orðalag viðkomandi ákvæða frumvarpsins felur hins vegar í sér þá hættu að ábyrgð á stjórnarfrumvörpum verði óljósari og ferli þeirra í gegnum þingið ógagnsærra.

55. gr.

Nauðsynlegt er að það komi fram með skýrari hætti í ákvæðinu að frumvarp skuli lagt fram formlega á Alþingi og dreift til allra þingmanna áður en það kemur til umfjöllunar í þingnefnd, enda sé það hugsunin.

Það aukna hlutverk sem þingnefndir fá kallar á ýmsar spurningar. Getur þingnefnd komið í veg fyrir að frumvarp komist á dagskrá þings? Er eðlilegt að lítill hluti þingmanna, sem skipar þó meirihluta þingnefndar, geti afstýrt því að frumvörp ríkisstjórnar séu lögð fram á Alþingi? Hvaða afleiðingar mun þetta hafa fyrir þingmannamál og sér í lagi mál minni hlutans, munu þau e.t.v. eiga enn erfiðar uppdráttar en nú er? Hætt við því að slík mál fái ekki afgreiðslu í þingnefnd og komist þannig aldrei til almennrar umræðu á Alþingi. Þá vaknar spurningin, hver tekur ákvörðun um það í hvaða þingnefnd mál skuli fara?

Það er í góðu samræmi við þróun á alþjóðavettvangi að undirstrika mikilvægi þess að mat á áhrifum fylgi lagafrumvörpum. Hins vegar kann að vera álitamál hvort ákvæði um slíkt eigi heima í stjórnarskrá.

56. gr.

Í þessari grein segir að tillögur ríkisstjórnar skuli teknar til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þær eru ræddar á Alþingi. Hér eiga sömu athugasemdir við og gerðar eru við 55. gr. Sú spurning vaknar hvers vegna eingöngu tillögur ríkisstjórnar eigi að hljóta þessa meðferð en ekki tillögur þingmanna og tillögur kjósenda.

Tillaga um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings er ávallt lögð fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu. Með hliðsjón af því er 2. másl. 2. mgr. óþarfur nema ætlunin sé að breyta formi á tillögugerð vegna þessara mála.

58. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um staðfestingu laga af hálfu forseta Íslands. Þar er að finna þá nýbreytni að ákvörðun forseta um synjun skuli rökstudd. Ekki er hins vegar að finna neina útlistun á því hvaða kröfur eigi að gera til slíks rökstuðnings né hverjar afleiðingar eigi að vera sé honum ábótavant. Óheppilegt er að setja í stjórnarskrá ákvæði sem hefur að því er virðist enga beina þýðingu. Að minnsta kosti er óljóst hvort dómstólar gætu gripið inn í og hnekkkt ákvörðun forseta ef rökstuðning skorti og reyndar væri líklega óheppilegt að þeir gætu gert það.

Þá eru tiltekin lög undanskilin synjunarvaldi. Það kann að vera álitamál hvaða lög falla undir greindar undantekningarheimildir. Því væri til bóta að kveða skýrt á um ferli til að leysa úr slíkum ágreiningi og þá hvort dómstólar eigi að hafa þar hlutverki að gegna.

61. gr.

Hér er kveðið á um að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis sé skylt að kanna hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnarsýslu þeirra komi fram um það krafa frá þriðjung þingmanna. Sú spurning vaknar hvort ekki geti verið hætta á misnotkun þessa ákvæðis þannig að hluti þingmanna knýi fram tímafrekar og kostnaðarsamar rannsóknir á stjórnarsýslu ráðuneyta og stofnana af litlu tilefni.

63. gr.

Með þessu ákvæði er gert ráð fyrir að þriðjungur þingmanna geti vísað samþykktum lögum til þjóðarinnar. Jafnframt geta 15% kjósenda gert slíkt hið sama. Í fyrra tilvikinu ganga löggin ekki í gildi nema þau hljóti samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í síðara tilvikinu ganga löggin strax í gildi (líkt og þegar forseti synjar, skv. 58. gr. frv.) en falla síðan úr gildi ef þau hljóta ekki samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki er ljóst hvers vegna þessi munur er gerður.

64. gr.

Í þessu ákvæði er fjallað um þingmál að frumkvæði kjósenda. Ekki virðist gert ráð fyrir þeim möguleika að Alþingi samþykki frumvarp frá kjósendum en í því tilviki er væntanlega ekki þörf á þjóðaratkvæðagreiðslu. Einnig væri rétt að útfæra nánar hvort Alþingi hafi heimild til að breyta frumvarpi kjósenda að einhverju marki án þess að það leiði sjálfkrafa til þjóðaratkvæðagreiðslu. Reynslan sýnir nefnilega að fæst frumvörp eru svo fullkomin að ekki þurfi að gera á þeim einhverjar lagfæringar.

Þá er þeirri spurningu ósvarað hver eigi að flytja þingmál sem berast Alþingi að frumkvæði kjósenda.

65. gr.

Hér gildir líkt og varðandi 58. gr. að æskilegt væri að kveða skýrt á um ferli til að leysa úr ágreiningi um það hvort samþykkt lög falli undir þá undanþágu er hér um ræðir og þá hvort dómstólar eigi að hafa þar hlutverki að gegna.

84. gr.

Í þessu ákvæði er mælt fyrir um að enginn geti gegnt sama ráðherraembætti lengur en 8 ár. Sú spurning vaknar hvers vegna þarna eru settar þrengri skorður heldur en varðandi forsetaembættið, þar sem segir í 77. gr. að enginn geti gegn forsetaembætti lengur en þrjú kjörtímabil.

86. gr.

Hér er fjallað um aukastörf ráðherra. Spyrja má hvort ástæða sé til að ganga jafn langt og þarna er gert, að banna jafnvel ólaunuð aukastörf í þágu einkafyrirtækja og opinberra stofnana. Ekki er gengið jafn langt í nýsamþykktum siðareglum ráðherra. Má nefna sem dæmi að ráðherrar eru stundum beðnir að taka að sér kennslu við háskóla eða flytja fyrirlestra og virðist ekkert athugasvert við að þeir sinni slíku, innan hóflegra marka að sjálfsögðu.

87. gr.

Vísað er til athugasemda við 54. gr. Til viðbótar má benda á að rétt sýnist að skilja 1. mgr. svo að ráðherrar mæli fyrir frumvörpum sínum eftir að þau hafa hlotið afgreiðslu í þingnefnd, sbr. 54. gr. Í framkvæmd yrði þetta þá með þeim hætti að fyrst myndi ráðherra mæla fyrir frumvarpinu og í framhaldi myndi framsögumaður nefndar mæla fyrir nefndaráliti um frumvarpið. Ef til vill er nauðsynlegt að skýra þetta betur í textanum.

88. gr.

Í 5. mgr. er kveðið á um að forseti skipi forsætisráðherra og veiti honum lausn. Sú spurning vaknar í hvaða tilfellum forseta sé heimilt leysa forsætisráðherra frá störfum. E.t.v. væri rétt að bæta við: „... að hans eigin ósk eða í kjölfar vantrausts á grundvelli 1. mgr. 89. gr.“

89. gr.

Hér er að finna ákvæði að þýskri fyrirmynd um að í tillögu að vantrausti á forsætisráðherra þurfi að felast tillaga um eftirmann hans. Hér er um grundvallarspurningu að ræða sem fellur utan marka þessarar umsagnar. Hins vegar væri vert að velta því fyrir sér hvers vegna mjög fá ríki hafa tekið upp þetta fyrirkomulag sem skerðir óumdeilanlega möguleika stjórnarandstöðu til að koma ríkisstjórn sem stendur höllum fæti frá.

98. gr.

Samkvæmt núgildandi lögum er lögsaga Félagsdóms mun víðtækari en hér virðist gert ráð fyrir: „Þó má ákveða með lögum að sérstakur dómstóll leysi endanlega úr ágreiningi um kjarasamninga og lögmæti vinnustöðvana.“ Dómstóllinn dæmir um ýmsan annan ágreining á grundvelli laga um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 og fleiri laga.

101. gr.

Hér er að finna það nýmæli að tilteknir aðilar geti beint spurningum um það hvort lög, stjórnarathafnir eða athafnaleysi stjórnvalda samrýmist stjórnarskrá. Sú spurning vaknar við lestur ákvæðisins og með hliðsjón af því hvernig stjórnlagadómstólar hafa þróast í öðrum löndum hvort ekki ætti einnig að vera heimilt að spyrja Hæstarétt hvort athafnaleysi Alþingis samrýmist stjórnarskrá.

106. gr.

Hér er kveðið á um samráð við sveitarstjórnir og samtök þeirra við undirbúning lagasetningar. Það er álitamál hvort eigi með þessum hætti að tilgreina sérstaklega að vanda skuli til undirbúnings lagasetningar á tilteknu sviði. Samráð við þá sem hagsmuna eiga að gæta ætti að vera regla við undirbúning allrar lagasetningar.

111. gr.

Í lokaákvæði er mælt fyrir um stjórnarskrárbreytingar og að þær þurfi að samþykkja í þjóðaratkvæðagreiðslu nema 5/6 þingmanna hafi greitt þeim atkvæði sitt. Það virðist mjög ströng krafa í alþjóðlegum samanburði þar sem gjarnan er litið svo á að aukinn meirihluti sé 2/3 eða 3/4 þingmanna.