

30. nóvember, 2011

Umsögn frá Svavari Kjarrval Lútherssyni um:

Tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskrá Íslands
140. löggjafarþing 2011–2012.

Þskj. 3 — 3. mál.

Eftir langt ferli í kringum stjórnlagabing og síðar stjórnlagaráð er loks komið frumvarp um breytingar á stjórnarskrá Íslands. Ferlið var langt frá því að vera fullkomið og margt sem hefði átt að fara betur. Fólk hefur auðvitað mismunandi skoðanir um hvað það er sem mætti bæta en ég vil koma á framfæri því sem ég tel að mætti athuga við frumvarp stjórnlagaráðs.

Mögulega betra ferli

Meðal þeirra atriða sem ég hefði talið að hefði getað verið betur framkvæmt var að hafa meira skipulag í kringum starf stjórnlagaráðs. Þótt gagnsæið hafi verið meira en hefur tíðkast áður í íslenskri stjórnmalasögu hefði mátt gera það enn gagnsærra og ekki takmarka það við að almenningur megi sjá regluleg drög að texta frumvarpsins. Vinnan og hugsunin á bakvið textann skiptir gríðarlegu máli en almenningur fékk ekki heildarmyndina fyrir en búið var að skila skýrslunni til Alþingis.

Til að fá betri yfirsýn yfir verk þarf að punkta niður það sem leitað er eftir að það eigi að skila. Stjórnlagaráð hefði til dæmis getað byrjað á því að rita niður í grófum dráttum sem það vill að frumvarpið skili, t.d. „sjálfstætt löggjafarvald“ eða „minni hætta á spillingu“ og að sjálfsgöðu í opnu ferli svo almenningur geti lagt til fleiri atriði sem stjórnlagaráð myndi taka fyrir. Eða það væri hægt að fara þá leið að gera grófa grind af þeim ákvæðum sem frumvarpið á að innihalda án þess að fara út í nákvæmar skilgreiningar og stórar ákvarðanatökur.

Grófa grindin væri síðan notuð til þess að gera enn finni grind af frumvarpinu en í þetta sinn myndi stjórnlagaráð setja fram spurningar og pælingar um hvert ákvæði. Almennur gæti þá auðvitað sent inn erindi þar sem þeir ansa því sem stjórnlagaráð setti fram og jafnvel leggja til fleiri atriði sem mætti bæta við á listann. Þá myndi stjórnlagaráð jafnframt búa til prófanir hvornig hægt væri að misnota stjórnarskrána, fræðilega séð. Þegar því ferli er (næstum) lokið myndi stjórnlagaráð gera drög að því hvornig textinn gæti litið út. Almennur myndi enn og aftur fá tækifæri til að gera athugasemdir við orðalagið ef þörf krefur og jafnvel benda á ef einhver ákvæði myndu ekki standast fyrrgreindar prófanir.

Tilgangurinn með þessari aðferð væri sú að almenningur fái tækifæri til þess að taka meiri þátt í ferlinu og þar að auki myndi það minnka líkurnar á stórum breytingum á seinustu stundu. Því miður var mikið um þær á seinastu metrum við gerð frumvarps stjórnlagaráðs og þá fékk almenningur ekkert tækifæri til að tjá sig um tillögur sem höfðu ekki komið fram áður við vinnslu frumvarpsins. Jafnframt skiptir miklu máli að stjórnarskráin innihaldi ekki stórtæka galla sem gætu gert hana svo gott sem marklausa.

Þetta ferli hefði ekki þurft að taka meiri tíma en þá 4 mánuði sem stjórnlagaráð var að störfum og þá sérstaklega á tímum rafrænna samskipta. Að mínu leiti hefði stjórnlagaráð getað gert miklu betur á þeim tíma sem það fékk til að vinna tillögur sínar.

Athugasemdir við einstakar greinar

Aðfaraorð:

Í tillögum stjórnlagaráðs er ekkert að finna sem bendir til þess að aðfaraorðin eigi ekki að hafa lagagildi eða hið gagnstæða. Í þessari umsögn mun ég því gera ráð fyrir að þau hafi lagagildi. Í það minnsta hafa þau túlkunargildi gagnvart afgangnum af stjórnarskránni.

Í aðfaraorðum mætti sleppa að nefna að stjórnvöld skuli vinna að eflingu menningu íbúa landsins. Ég get ekki séð að það eigi að vera hlutverk stjórnvalda að hafa slík áhrif á menninguna á Íslandi. Þróun menningar á að vera í höndum þeirra sem hana iðka en ekki stjórnvalda. Menning á að lúta náttúrulegumálunum og deyja út ef enginn iðkar hana lengur. Gæti slíkt ákvæði sett skyldur á herðar stjórnvalda til þess að ganga gegn þessari þróun og viðhalda menningu sem nær enginn vill iðka.

2. grein:

Sé greinin borin saman við núverandi stjórnarskrá er augljóst að forseti Íslands á ekki lengur að deila löggjafarvaldinu með Alþingi. Í 2. mgr. er ekki kveðið á um að forseti Íslands fari með sinn hlut í framkvæmdavaldinu í umboði þjóðarinnar en stjórnlagaráð taldi sig þurfa að nefna í 1. mgr. að Alþingi þurfi að gera það. Samkvæmt tillögnum er forsetinn þjóðkjörinn og því eðlilegt, fyrst slíkt var talið nauðsynlegt í 1. mgr., að geta þess einnig hvað varðar forseta Íslands. Annars gæti það verið túlkað þannig í framtíðinni að forseti Íslands starfi ekki í umboði þjóðarinnar eða beri slíkar skyldur.

3. grein:

Hér vil ég mótmæla þeirri hugmynd stjórnlagaráðs að gefa löggjafarvaldinu heimild til þess að ákveða mörk landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu. Þessi grein er í besta falli vanhugsuð því ekkert er því til fyrirstöðu að breyta téðum mörkum með einfaldri lagasetningu og þá jafnvel til minnkunar eða tilfærslu. Einfaldan atkvæðameirihluta þyrfti til þess að ákveða t.d. að ákveðin landsvæði teljist ekki til Íslands. Í það minnsta ætti að setja kröfu um aukinn meirihluta eða jafnvel einróma atkvæðagreiðslu til að breyta og setja slík lög.

4. grein:

Samanber ábendingu mína til stjórnlagaráðs um vandamál fyrirbyggjandi draga að þessari grein, var hægt að túlka hana á tvennan hátt: Ein leiðin var að láta alla sækja um íslenskan ríkisborgararétt sem myndi skapa mikla vinnu fyrir íslenska ríkið; og önnur leiðin var sú að síðan gæti fólk, jafnvel án tengsla við landið, eignast íslenskan ríkisborgararétt sem myndi enda með því að nær allir jarðarbúar gætu átt tilkall til hans eftir margar kynslóðir.

Því miður forðast núverandi drög ekki fyrrgreinda vandamálið. Skýringin við greinina nefnir að leysa eigi þetta vandamál með því að veita heimild til þess að ríkisborgararétt megi veita að öðru leyti samkvæmt lögum. Gallinn er sá að slíka heimild er hægt að túlka með neikvæðum afleiðingum fyrir væntanlega íslenska ríkisborgara. Til dæmis er hægt að sleppa því að nefna í lögum sjálfkrafa veitingu ríkisborgararéttar til þeirra sem þurfa á honum að halda. Ef stjórnlagaráð hefði hugsað þetta aðeins lengra væri hægt að leysa þetta vandamál í stjórnarskránni sjálfri í stað þess að treysta á lagaheimild. Vil ég því leggja til mögulega lausn en hún felst í því að bæta við málslið fyrir aftan 1. másl. 1. mgr: „Börn einstaklinga með íslenskt ríkisfang sem fæðast á Íslandi skulu sjálfkrafa öðlast íslenskan ríkisborgararétt.“

5. grein:

Við þessa grein vil ég bæta við skyldu til þess að óhlýðnast ólögsmætum fyrirmælum. Aðallega vegna þess að sá háttur er venjulega í íslenskri stjórnslu að starfsfólk hlýðir öllum fyrirmælum yfirmanns síns þrátt fyrir greinilegt ólögsmæti og beita fyrir sig vinnuveitendaábyrgð ef það er gert veður út af því. Undanfarin ár virðist það vera svo að fyrirmæli séu framkvæmd og spáð í lögsmæti þeirra síðar. Tel ég það veita ábyrgara aðhald ef fólk hefur stjórnarskrárvarinn rétt til þess að óhlýðnast fyrirmælum sem eiga ekki stoð í lögum.

Ef vinnuveitandi lendir í því að starfsmaður hans neitar eða efast um lögsmæti fyrirmæla ætti hann að geta sýnt starfsmanni sínum fram á það að fyrirmælin séu lögsmæt. Ef ástæður starfsmannsins fyrir því að efast um lögsmæti fyrirmælanna séu réttmætar væri ekki hægt að veita honum áminningu eða reka hann ef starfsmaðurinn hafði réttmæta ástæðu til þess að efast um lögsmæti þeirra.

Ósannjarnt væri ef ekki væri refsað fyrir að veita ólögsmætu fyrirmælin. Taka þyrfti á því líka.

Legg ég því til eftirfarandi málsgrein:

„Borgurum ber skylda að óhlýðnast ólögsmætum fyrirmælum. Jafnframt ber borgurum í valdastöðu skylda að veita ekki ólögsmæt fyrirmæli.“

Passa þarf þó að tillagan sé ekki túlkuð þannig að foreldri sem skipar barninu sínu að taka til í herberginu sínu sé að brjóta gegn stjórnarskránni.

6. grein:

Samanber fyrri mótmæli mín við stjórnlagaráð, þá er 2. mgr. greinarinnar ofaukið þar sem þú fyrri er þegar að vernda kynjajafnrétti. Þó 2. mgr. sé fjarlægð er ekkert sem segir að stjórnarskrárvarinn réttur kynjanna sé minni gagnvart hinu í kjölfarið. Þó kynjajafnrétti sé mikilvægt að mínu mati er ég samt ekkert fyrir slíka tvítekningu.

Að auki vil ég leggja til að í tillögum nefndarinnar komi fram að bæta við orðinu ‚kynvitund‘ í upptalningu í 1. mgr.

10. grein:

Í skýringum við greinina er farið með mál eins og ætlunin með því að taka sérstaklega fram kynferðisofbeldi sé verið að vernda konur. Að því tilefni vil ég nefna að karlar lenda einnig í slíku ofbeldi og það er algengara en margan grunar. Einnig vil ég ítreka mótmæli mín gagnvart stjórnlagaráði þar sem ég mótmælti því að nota sérstaklega hugtakið ‚kynferðisofbeldi‘ í stjórnarskrá þar sem það bendir til þess að ofbeldið sé framkvæmt vegna þess að einn aðilinn sé af ákveðnu kyni. Til dæmis tel ég ofbeldi gagnvart börnum innan veggja heimila talsvert alvarlegra.

Legg ég til að þessi sérstaka upptalning á kynferðisofbeldi verði tekin út. Vil ég áminna stjórnlagaráð fyrir að leggja meiri hlutann af skýringum greinarinnar undir réttlætningu á því að tilgreina kynferðisofbeldi sérstaklega. Auðvitað er það samfélagsmein en ég hefði viljað sjá ítarlegri umfjöllun um almenna túlkun á greininni.

11. grein:

Vil ég vísa í hluta af umsögn minni við greinina á meðan hún var í vinnslu hjá stjórnlagaráði:

„Við yfirferð þessarar greinar stakk mig að heimila megí leit „með sérstakri lagaheimild“. Hér er um að ræða ákvæði sem er mikil hætta á að verði misnotað. Mæli ég með því að þetta verði rætt frekar í ráðinu og reynt að girða fyrir hvers kyns misbeitingu sem ákvæðið gæti haft í för með sér. Eðlilega væri betra að fjarlægja ákvæðið og láta dómsúrskurð nægja. Í það minnsta ætti að tiltaka takmarkanir sem slík heimild þarf að uppfylla.

Einnig var frétt árið 2010 sem gat þess að Hæstiréttur hafnaði því að ógilda húsleit, sem héraðsdómur samþykkti, þar sem húsleitinn hafði þegar farið fram. Þeir sem leitað er hjá hafa því enga vörn fyrir dómstólum eftir að húsleitinn hefur verið framkvæmd. Því óska ég eftir því að stjórnlagaráð íhugi að kveða á um rétt fólks til að reyna á húsleitir (og aðrar leitir) fyrir dómi eftir að hún hefur verið framkvæmd. Sé leitinn dæmd ólögleg skulu þau sönnunargögn sem aflað var ekki tekin til greina í sakamáli gegn þeim sem brotið var á. Þó skal íhuga sönnunargögn sem hefði verið hægt að afla með öðrum lögætum aðferðum. Þetta ætti að vera í samræmi við dómaframkvæmd í Bandaríkjunum.“

Í skýringum stjórnlagaráðs er ekkert minnst á tengsl þessarar greinar við rannsókn sakamála eins og til dæmis að nefna í hvers konar tilfellum væri réttlæt看legt að heimila slíkar rannsóknir á einkalífi einhvers. Samt sem áður er afar mikil hætta á misnotkun ákvæðisins miðað við önnur. Lagði ég til í umsögn minni til stjórnlagaráðs að taka ætti upp nokkurs konar ákvæði eins og finna má í 4. viðbót stjórnarskrár Bandaríkjanna. Læt ég það duga að vitna í afganginn af umsögn minni um greinina:

„Við þessa grein mæli ég með takmörkunum sem finna má í 4. stjórnarskrárviðbót Bandaríkjanna. Gæti 2. efnisgreinin hljóðað svo:

„Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, eða taka hluti eignarnámi án brýnna og réttmætra ástæðna og ávallt að undangengnum dómsúrskurði. Leitarheimildir skulu ávallt studdar sönnunargögnum sem réttlæta leitina og skulu eigi ganga lengra en nauðsyn krefur.“

Í þessari tillögu var bætt sérstaklega við eignarnámi en merkingin þar er að ríkisvaldið geti ekki tekið af manni eignir án réttmætrar og brýnnrar ástæðu. Ákvæðið er í samræmi við eignarréttarákvæðið sem stjórnlagaráðið leggur til en hefur þann tilgang að vernda hinn almenna borgara gegn því að lögreglan taki eignir eignarnámi í þágu rannsóknarhagsmuna nema þess sé getið í leitarheimild að hún hafi heimild til þess. Síðasti liðurinn hefur þann tilgang að vernda borgara gegn því að dómara veiti of víðar leitarheimildir.“

13. grein:

Að mínu mati þyrfti að gæta þess í 2. mgr. að þær skyldur og takmarkanir sem fylgja eignarréttinum verði að vera réttmætar. Annars er hætta á að ríkið setji svo ströng skilyrði, með stoð í stjórnarskrá, að eignarrétturinn verði svo gott sem marklaus. Þótt skýringar við ákvæðið nefni að ætlunin sé ekki að breyta núverandi ástandi þykir rétt að girða fyrir að þróunin verði svo að slíkt yrði misnotað.

Úr umsögn minni um greinina til stjórnlagaráðs:

„Við 1. efnisgrein legg ég til að bætt verði við lið sem bannar ríkinu að afhenda eignirnar þriðja aðila. Í Bandaríkjunum hefur það gerst að eignir hafa verið teknar eignarnámi og síðan afhentar þriðja aðila og réttlætt svo að afhendingin myndi bæta efnahaginn á svæðinu. Með því að girða fyrir það er eignarnámið takmarkað við eignir sem ríkið sjálft mun þurfa á að halda.“

14. grein:

Við þessa grein er margt sem hægt er að gagnrýna. 2. máls. 2. mgr. gerir 1. málsl. sömu greinar marklausan og virðist 1. málsl. vera til skrauts. Með hverju atriði sem nefnt er að sé undanþegið tjáningarfrelsi er verið að grafa undan því eðlilega frelsi sem við eigum að hafa til að tjá okkur. Upptalningarlega séð eru atriðin færri en í raun og veru eru þau jafnmörg eða jafnvel fleiri. Í skýringum stjórnlagaráðs er ekki getið um að atriði hafi verið fjarlægð því það teljist ósanngjarnt að skerða tjáningarfrelsi samkvæmt því, heldur eingöngu eru þau sameinuð. Fækkun atriðanna í upptalningunni er því einvörðungu sýndargerningur.

Það hættulegasta í upptalningu 2. mgr. er „til verndar börnum“ því það er afar opið fyrir túlkunum. Í Ástralíu stundar ríkisstjórnin það að ritskoða Internetið með landssíu og ritskoðar hún kvikmyndir og aðra menningu, einmitt undir þeirri sýndarástæðu að verið sé að vernda börn. Þetta er eitt hættulegasta pólitíska tól sem hægt er að veita ríkinu til þess að ritskoða þjóðfélagsumræðuna.

Þá mæli ég frekar með þeirri aðferð sem er í 1. viðbót bandarísku stjórnarskrárinnar þar sem getið er að aldrei skuli takmarka tjáningarfrelsið og engar undanþágur sérstaklega nefndar. Þó er ekki sjálfsagt þar að tjáningarfrelsið sé algert eins og dómaframkvæmd þar hefur sýnt. Þessi aðferð undirstrikar þó þær miklu kröfur sem gerðar eru fyrir hvert það tilvik sem ætlunin er að ritskoða. Ef ríkið veit að stjórnarskráin veitir undanþágu gegn ritskoðunarbaninu er ríkið gjarnara á að nýta hana.

2. málsl. 3. mgr. er einnig hættulegur og af sömu ástæðu og 2. mgr., sérstaklega þegar kemur að „réttindum annarra“. Í þessum drögum stendur jafnframt að dómara skulu eingöngu fara eftir lögum sem þýðir að lög geta tiltekið þessi „réttindi annarra“ eða afbakað túlkun eðlilegra réttinda sem af öðru leyti myndu uppfylla nauðsynjaskilyrðið í málsgreininni.

Að lokum í þessari grein vil ég gagnrýna seinustu málsgreinina í þessari grein þar sem hún gefur færi á að fólk sé dæmt fyrir sönn ummæli þrátt fyrir rétt til tjáningarfrelsis. Fyrsta og önnur málsgreinin nefnir að hver og einn hafi rétt til að tjá sig með ákveðnum undantekningum. 4. málsgreinin nefnir hins vegar að hver og einn beri ábyrgð á framsetningu þess sem hann segir. Þótt tjáning sé leyfð samkvæmt 1.-3. málsgrein þessarar greinar þurfa allir að bera sérstaka ábyrgð á henni óháð því. Þar af leiðir geta sönn ummæli eða tjáning á persónulegri skoðun leitt til dóms yfir þeim sem tjáði sig.

15. grein:

Gagnrýnin við 2. málsgr. felst aðallega í spurningunni „hvað ef lög heimila að eyða skuli gögnum jafnóðum og þau hafa verið gerð?“. Slíkt myndi örugglega ekki baka Alþingi vinsældir ef slíkt yrði samþykkt en stjórnarskráin ætti að sama leiti ekki innihalda slíkan galla. Því myndi ég mæla með því að settur yrði lágmarkstími á tilvist gagna.

Þá myndi ég mæla með því að í greininni sé tekið fram að eigi skilyrðin í 4. mgr. við um hluta gagna, skuli samt sem áður birta þá hluta sem falla ekki undir þau. Jafnframt ætti að taka fram að úrræði skv. þessari grein skuli ekki takmarka aðgengi að gögnunum í lengri tíma en nauðsyn krefur. Engin gögn eigi að hafa ótakmarkaðan leyndartíma.

Taka þarf fram að þau gögn ríkisins sem það sjálf skapar, eða greiðir fyrir sköpun á, séu ekki varin höfundarétti. Tilgangur slíks ákvæðis væri til að koma í veg fyrir að ríkið beiti þeirri afsökun að dreifing sé takmörkuð vegna höfundaréttar. Ég hef persónulega lent í því í samskiptum við ríkið að það hafi beitt ákvæðum höfundalaga til þess að neita að afhenda gögn sem það skapaði. Höfundarréttur getur hæglega verið túlkaður sem takmörkun í lýðræðislegum tilgangi og því er betra að taka það sérstaklega fram að ríkið geti ekki átt höfundarétt á neinu, enda var greitt fyrir framleiðslu gagnanna með almannafé.

19. grein:

Í skýringum stjórnlagaráðs er farið mikið í sögu ákvæðisins í meðförum ráðsins og þau helstu rök sem ráðsfólk hefur beitt fyrir sér. En eins og stendur er þetta ákvæði frumvarpsins í mótsögn við jafnræðisreglu þess.

Þeirri rökleysu var varpað fram í skýringunum að „Hæstiréttur hafi komist að þeirri niðurstöðu að þjóðkirkjuskipan brjóti ekki í sjálfu sér í bága við trúfrelsisákvæði og jafnræðisreglu, enda eru þjóðkirkjur í mörgum löndum.“ Fyrst og fremst er þessu varpað fram án þess að nefna eitt einasta dæmi um land sem hefur þjóðkirkju og hefur sambærileg ákvæði um trúfrelsi og jafnræði. Í öðru lagi teljast það ekki rök að nefna að fyrst eitthvað ástand er líka annars staðar, þá sé það í lagi hér á landi. Hvort rökleysan sé af hálfu Hæstaréttar eða mistúlkun á orðum Hæstaréttar er hún langt í frá réttlætning á því að viðhalda þjóðkirkju.

Þeir mikilvægu atburðir á mannsævinni, eins og þeir eru kallaðir í skýringunum, eru ekki þjóðkirkjunni „að þakka“, að frátöldum fermingunum sem voru innleiddar í siðaskiptunum. Það er rétt að þjóðkirkjan hafi veitt þessa þjónustu en það gera líka aðrir aðilar, meðal annars opinberir aðilar og önnur trúfélög. Ríkisvernd þjóðkirkjunnar á ekkert að koma þessari þjónustu við og er eðlilegt að trúarlegar athafnir séu kostaðar af þeim sem eru í viðkomandi trúfélagi eða lífsskoðunarfélagi en ekki af skattfé. Sé talið að lagaleg skylda þjóðkirkjunnar að veita þessa þjónustu sé réttlætning á broti gegn jafnræðisreglunni er réttmætara að afnema þessa lagalegu skyldu í stað þess að viðhalda þessu broti mikið lengur.

Stjórnlagaráð kveður á um að það sé ekki hlutverk ráðsins „að kveða í eitt skipti fyrir öll um samband ríkis og þjóðkirkju“ sem er auðvitað rétt að því leiti að stjórnlagaráð er ekki löggjafarvald. Ekkert stoppaði ráðið frá því að setja það fram í tillögum sínum til Alþingis sem síðar myndi íhuga hana.

Lögfræðileg niðurstaða stjórnlagaráðs um hvort brottfelling þjóðkirkjuákvæðisins í 62. gr. núverandi stjórnarskrár myndi þýða sjálfkrafa aðskilnað ríkis og kirkju eða ekki, er heldur ekki úthugsuð. Í fyrsta lagi er í þessum drögum mælt með því að fella út 62. grein og setja í staðinn það sem er í 19. grein. Því ætti, lagalega séð, 2. mgr. 79. gr. að virkjast og kalla á þjóðaratkvæðagreiðslu þrátt fyrir að það sé, að mati stjórnlagaráðs, ekki verið að breyta greininni efnislega. Greinin er breytt efnislega séð þrátt fyrir afneitun stjórnlagaráðs. Því er eins gott að stíga það skref að mæla með stjórnarskrárlegum aðskilnaði ríkis og kirkju. Í þriðja lagi ætti að vera augljóst að ef 62. grein myndi hverfa á brott og engin grein kæmi í staðinn myndi jafnræðisreglan gilda um afstöðu ríkisins til trúmála og því bæri ríkinu að hefja aðskilnað.

Lausn stjórnlagaráðs á að vera fólgin í því að gefa ríkinu heimild til þess að ákveða kirkjuskipan ríkisins en nefna að stórvægilegar breytingar á henni krefjist staðfestingar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Tilgangurinn er, samkvæmt skýringum stjórnlagaráðs, að gefa kost á aðskilnaði ríkis og kirkju. Hins vegar eru tvö atriði sem ekki eru tekin fyrir í skýringunum sem eru jafnframt möguleg. Fyrsta er að það stoppi ekkert löggjafarvaldið til þess að skipta um trúfélag sem tæplega myndi bæta aðstæður til trúfrelsis. Það síðara er að þrátt fyrir að aðskilnaður fari í gegn er ekkert sem stoppar löggjafarvaldið frá því að leggja til að taka aftur upp ríkiskirkju, hvort sem það sé hin gamla þjóðkirkja eða annað trúfélag.

Einfaldast hefði verið fyrir stjórnlagaráð að mæla með beinum aðskilnaði með þessari grein til vara og láta síðan Alþingi eftir um að ákveða hvor leiðin skuli farin af hálfu löggjafarvaldsins.

20. grein:

Skilyrði greinarinnar um að félög skuli stofnuð í löglegum tilgangi án leyfis, setur ósanngjarnar byrðar á fólk. Með því að geta um löglegan tilgang er verið að veita löggjafarvaldinu heimild til þess að setja lög sem banna ákveðna flokka af félögum eða ákveðin félög. Um leið og löggjafarvaldið hefur slíka heimild getur það ákveðið af geðþótta (svo framarlega að félagið er ekki stjórnmalafélag eða stéttarfélag) hvort félag geti fengið að starfa opinberlega eða ekki.

Hvað kæmi annars í veg fyrir að félag myndi starfa undir yfirborðinu ef það yrði leyst upp með dómi? Það myndi eingöngu leysa ítök sem félagið hefði í hendi ef það byggir afkomu sína á því að vera opinbert. Yrði það nokkuð erfitt fyrir ríkið að koma í veg fyrir að fólk hittist saman þrátt fyrir fyrirliggjandi dóm.

26. grein:

Ef við eigum að hafa lært eitthvað af Falun Gong málinu, þá er að íslensk stjórnvöld eru afar gjörn á að hindra för útlendinga inn í landið og jafnvel án réttmætrar ástæðu. Einstaklingar hafa verið útilokaðir frá því að koma inn í landið fyrir það eitt að tilheyra ákveðnum hópi. Því vil ég leggja til eftirfarandi viðbót við 2. mgr:

„Engum útlendingi skal neitað að koma til landsins nema stórfelldur og rökstuddur grunur liggi fyrir um að tilgangur ferðar hans til landsins sé til að brjóta landslög.“

27. grein:

4. mgr. kveður um að sá sem er „sviptur frelsi af öðrum ástæðum en í tengslum við sakamál“ eigi rétt á því að dómari kveði um lögmati frelsissviptingarinnar „svo fljótt sem verða má“. Get ég ekki skilið af hverju ekki séu settar sömu skorður og vegna þeirra sem eru sviptir frelsi vegna sakamála og að kveða eigi um lögmatið innan sólarhrings. Að sama skapi er ekki krafa við slíka frelsissviptingu að frelsissvipta manneskjan eigi rétt á að skjóta úrskurðinum til æðri dóms.

Seinasta málsgrein greinarinnar er beint úr núgildandi stjórnarskrá en ég tel við hæfi að þeir sem eru sviptir frelsi að ósekju eigi einnig rétt á miskabótum, sbr. tillögu mína til stjórnlagaráðs. Frelsissvipting er afar alvarlegt mál og þá sérstaklega ef það er framkvæmt af valdstjórninni. Skaðinn sem persóna hlýtur af henni er miklu meiri en sá sem orsakast af vinnutapi eða öðru fjárhagslegu tapi eða ómaki. Andlegi skaðinn er miklu alvarlegri og ætti því að taka fram að hver sem sviptur er frelsi að ósekju skuli einnig eiga rétt til miskabóta.

Einnig er vafi um merkingu hugtaksins ‚að ósekju‘ þar sem það getur verið þýtt sem ‚án réttmæts tilefnis‘. Ef dómari samþykkir gæsluvarðhald á grundvelli rökstudds gruns er mikil hætta á að ástæðan fyrir frelsissviptingunni hafi verið réttmæt og því ætti viðkomandi ekki rétt á bótum. Þá þykir rétt að taka fram að allir þeir sem sækja slík mál (þurfi þeir þess) skuli eiga rétt á gjafsókn.

28. grein:

Ákvæðin sem eru þegar í greininni eru, svo best ég veit, nokkuð fín. Þó mætti bæta við þau réttindi sem borgarar ættu að njóta fyrir dómstólum. Því legg ég til nokkrar auka málsgreinar:

„Í öllum sakamálum skal sakborningur hafa rétt á að gagnsyrja vitni sem bera vitni gegn honum, að kveða til vitna í hans þágu og njóta aðstoðar lögmanns honum til varnar.“

Núverandi stjórnarskrá er alls ekki gert ráð fyrir að þessum réttindum handa sakborningum og væri rétt að tiltaka þau í stjórnarskrá. Þetta ákvæði er byggt á 6. viðbót stjórnarskrár Bandaríkjanna. Réttinn til að gagnsyrja vitni er þegar núverandi dómaframkvæmd en hins vegar hafa verið gerðar tillögur af hálfu framkvæmdavaldsins til þess að afnema þann rétt í ákveðnum tilfellum. Rétturinn til að kveða til vitna er einnig mikilvægur en er ekki eins sterkur í núverandi réttarkerfi þar sem hægt er að komast hjá því að veita vitnisburð af torskiljanlegum ástæðum. Að lokum mæli ég með því að allir sakborningar skuli eiga rétt á verjanda. Þótt rík lagahefð sé fyrir slíku er þó alltaf hætta á að hann gæti verið afnuminn eða dregið úr honum. Öll þessi réttindi eiga heima í stjórnarskrá til að koma í veg fyrir að hægt sé að afnema þau með einfaldri lagasetningu.

Dæmi um afnám álíkra grundvallarréttinda var í Bandaríkjunum þar sem rétturinn habeus corpus var numinn úr gildi árið 2006. Sá réttur er sem betur fer bundinn í íslensku stjórnarskránni en ekki í þeirri bandarísku.

„Enginn skal neyddur til að bera vitni gegn sjálfum sér.“

Þessi réttur er afar óljós í íslenskum lögum og jafnvel í mannréttindasáttmála Evrópu. Þurfti til þess dóm Mannréttindadómstóls Evrópu árið 1996¹ til þess að koma slíkri lagaskyldu á. Í dómnum var meðal annars sagt:

„...the right to remain silent under police questioning and the privilege against self-incrimination are generally recognised international standards which lie at the heart of the notion of a fair procedure under Article 6.“

Þar sem Hæstiréttur er ekki bundinn af dómum Mannréttindadómstóls Evrópu er hann því ekki bundinn því að túlka lögina á sama hátt. Í lögum um meðferð íslenskra sakamála er eingöngu getið um þann rétt eins og hann sé afleiðing neitunar þess yfirheyrða en ekki óumdeilanlegan rétt hans. Við meðferð dómsmála minnst dómari eingöngu á þagnarréttinn þegar svarið gæti falið í sér beina játningu en ekki við upphaf skýrslutöku. Til að undirstrika mikilvægi þessa réttar ætti að geta hans beint í stjórnarskrá.

„Enginn skal sæta lögsókn né refsingu að nýju í dómsmáli fyrir brot sem hann hefur verið sýknaður af eða sakfelldur um með lokadómi samkvæmt lögum. Þó skal heimilt að taka mál upp að nýju á lokadómsstigi ef lokadómurinn var falsaður.“

1 Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu, Murray v. UK, 1996

Þetta ákvæði er kennt við ‚double jeopardy‘. Afstaða stjórnlagaráðs við tillögu minni um að setja það inn er ekki ljós. Ákvæðið er byggt á 4. gr. 7. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu með þeirri mikilvægu breytingu að ákvæðið eigi ekki bara við um sakamál. Einnig ákvað ég að leggja til seinni málsliðinn sem sækir fyrirmynd sína í franska refsiréttarlöggjöf.

29. grein:

Fyrsta málsgreinin er lítið annað en endurtekning á ákvæðinu um meðfæddan rétt til lífs. Get ég ekki séð að ákvæðið um bann við dauðarefsingu bæti neinu við sem ákvæðið um meðfæddan rétt til lífs gerir ekki. Er því um tvítekningu að ræða.

Í þessu sambandi vil ég leggja til að ákvæðið nái einnig yfir sektir og bætur, í anda 8. viðbót bandarísku stjórnarskrárinnar. Þar er til dæmis bannað að leggja sektir eða bætur sem eru óeðlilega háar miðað við ætlaðan skaða sem af brotinu hlaut. Sá sem stelur einu epli gæti ekki verið dæmdur til þess að greiða heila milljón í sekt fyrir það eitt. Viðbótin, mögulega við 2. mgr., gæti hljómað svo:

„Ekki skal leggja óhæfilega þungar sektir, né heldur beita óvenjulegum refsingum.“

Skýringar stjórnlagaráðs nefna meðal annars að tilgangurinn með 3. mgr. sé ekki að útiloka „venjulega vinnu fanga eða samfélagsþjónustu sem refsitengund“. Skilningur minn með þessu sé að fangar geti ekki verið neyddir til þess að vinna né sé hægt að dæma einhvern til þess að vinna samfélagsþjónustu enda hafi þeir aðilar val um framkvæma ekki slíka vinnu kjósi þeir svo.

39. grein:

9. gr. kveður á um að í kosningalögum skuli greina hvernig stuðla eigi að jöfnu kynjahlutfalli á Alþingi. Hvernig slíkt er framkvæmt án þess að hafa stórfelld áhrif á lýðræðislegt val kjósenda er torséð. Sé ekki ætlunin að hafa slík áhrif ætti að nægja að hafa eingöngu venjulega lagaheimild fyrir slíku. Þær leiðir sem stjórnlagaráð tekur fram í skýringum sínum eru annaðhvort ólýðræðislegar eða sýndargerningur.

Sé sú leið sem er farin að skylda framboð til að hafa sem jafnasta kynjahlutfall á listum sínum er verið að grípa inn í stjórn félaga sem hafa mikilvægt lýðræðislegt hlutverk en það myndi stríða gegn félagafrelsisákvæði frumvarpsins með því að beita afskiptum af innri viðum félaganna.

Fléttulistar eru einnig þeim vandkvæðum búnir að vera óeðlileg afskipti af vali stjórnmalaflokka á því hvaða einstaklingar eru í hvaða sæti. Fyrirnefndur sýndargerningur væri falinn í því ef slík röðun væri einungis til leiðbeiningar og hafi engar afleiðingar í sætaúthlutun.

Þriðja leiðin sem stjórnlagaráð nefnir er að úthluta sætunum í jöfnu kynjahlutfalli „hvað sem líður fylgi einstakra frambjóðenda“. Slíkt myndi hafa alvarlegar afleiðingar og gæti haft gríðarlega neikvæðar lýðræðislegar afleiðingar þar sem einstaklingar með lítið fylgi en eru af „réttu kyni“ gætu hlotið sæti á Alþingi.

Þessar lausnir sem stjórnlagaráð varpar fram þurfa ekki að vera einu lausnirnar en miðað við það sem hefur komið fram hef ég litla trú á að Alþingi komi með lausn sem er betri en það sem stjórnlagaráð hefur komið með. Hingað til hefur löggjöf Alþingis í þessum málum litast af því að tilgangurinn helgi meðalið sem er einmitt það sem á að forðast í stjórnarskrá. Auk þess er hér verið að gefa Alþingi of víða lagaheimild til þess að hafa áhrif á kosningar.

42. grein:

Ákvæði greinanna gera ekki ráð fyrir því að banna forseta Íslands að bjóða sig fram til Alþingis.

44. grein:

Samanber ábendingu mína við stjórnlagaráð er mögulegt að úrslit alþingiskosninga tefjist um meira en tvær vikur og þá sérstaklega ef framkvæma þarf uppkosningar. Einnig getur landskjörstjórn ógilt kosningarnar eða þær geta verið ógildar af hálfu dómssvaldsins. Í slíkum tilfellum er mögulega ekki hægt að komast hjá því að brjóta þetta ákvæði stjórnarskrár. Slíkan fyrirsjáanlegan vanda hefði stjórnlagaráð átt að leysa í stað þess að gera ráð fyrir að ekkert fari úr skorðum.

50. grein:

Gæta þarf þess að til séu refsíákvæði ef þingmaður verður ekki við því að tilkynna um mögulegt vanhæfi sitt ef honum er það ljóst eða ætti að vera það ljóst að þörf sé á slíkri tilkynningu. Annars er hætta á að þingmenn hafi lítinn hvata til þess að játa vanhæfi sitt í málum sem þeir annars hefðu ekki tekið þátt í skv. þessu ákvæði.

Þá mælti ég með því við stjórnlagaráð eftirfarandi ákvæði:

„Alþingismönnum er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð störf á vegum framkvæmdavalds eða dómssvalds á meðan þeir gegna embættinu. Sama gildir um störf í þágu einkafyrirtækja þó ólaunuð séu.“

Álíka grein er í þessum drögum fyrir ráðherra og forseta en engin fyrir þingmenn.

52. grein:

Ekki er tekið fyrir í greininni hvað gerist ef enginn nær kosningu þingforseta en í skýringunum er tekið fram að ef slíkt væri tekið fyrir væri það misnotað. Gerist sá atburður að enginn einn frambjóðandi til forseta Alþingis nái 2/3 hluta atkvæða er stjórnlagaráð því óbeint að setja á svið möguleika á stjórnarkreppu. Séu þingmenn þá neyddir til þess að semja um hver verði þingforseti og í slíkum samræðum er hætta á ofríki hópa því sá hópur sem hefur úr að ráða meira en 1/3 hluta atkvæða gæti hótad að kjósa engan annan sem þingforseta en þann sem þeir vilja að hljóti kosningu. Ef þingmaður úr þingflokki nær kjöri er samt hætta á að hann hagi afgreiðslu þingmála þannig að mál hans þingflokks hljóti hraðari afgreiðslu en mál annarra.

Stjórnlagaráð tók ekki tillögu mína gilda um að bæta við ákvæði sem skyldaði þingforseta til þess að sjá til þess að öll þingmál séu afgreidd á jafnræðisgrundvelli. Það skiptir máli, sérstaklega ef þingforseti er í ákveðnum þingflokki þegar hann er kjörinn.

56. grein:

Í anda aðskilnaðs löggjafarvalds og framkvæmdavalds mæli ég með því að ráðherrar geti ekki lagt fram lagafrumvörp eða tillögur til ályktana. Eðlilegur farvegur væri að ráðherrar þyrftu að koma þeim á framfæri við viðeigandi þingnefndir þar sem þingmenn hennar geta mælt fyrir þeim fyrir Alþingi eða við einstaka þingmenn.

Einnig mæli ég með því að ekki megi takmarka heildarræðutíma þingmanna. Í það minnsta ætti ekki að vera hægt að takmarka ræðutíma í seinustu umræðu þingmáls. Vísa ég þá í erindi mitt til stjórnlagaráðs á sínum tíma:

„Ég tók eftir því þegar ég horfði á sumar umræður á Alþingi að þingmenn kvörtuðu yfir því að þeir hefðu alltof knappan tíma til flytja mál sitt og sömuleiðis alltof knappan tíma til andsvara. Það leiddi til þess að þeir höfðu ekki þann tíma sem þingmálið krafðist til að gagnspyrja meðþingmenn sína. Einnig tók ég eftir því í umræðum um vantraust á ríkisstjórnina að þingforseti ákvað að gefa sérvöldum þingmönnum rétt til að tjá sig um málið og nefndi að andsvör væru ekki leyfð. Hvort sem fólk er sammála þessari tillögu eða ekki á Alþingi samt að hafa ráðrúm til að gera upp hug sinn.“

Mælti ég því með eftirfarandi viðbót í erindi mínu:

„Eigi má takmarka ræðutíma alþingismanna á Alþingi. Jafnframt skulu alþingismenn hafa rétt til og rúman tíma til andsvara.“

57. grein:

Til að gefa þingmönnum færi á að kynna sér lagafrumvörpin, sem er einn tilgangur þess að ferill lagafrumvarpa hefst í nefndum, skv. skýringum greinarinnar, væri betra að hafa ákvæði sem myndi gefa þingmönnum frekara tækifæri til þess að kynna sér efni þeirra og ræða sín á milli áður en framsöguræða hefst. Því myndi ég telja það eðlilegt ef sett yrði í stjórnarskrá að umræða mætti ekki hefjast áður en 2 sólarhringar eru liðnir frá dreifingu frumvarpsins. Engar undanþágur yrðu á því ákvæði til að koma í veg fyrir að málum sé ýtt í gegnum þingið án þess að þingmenn geti skoðað þau og tekið upplýsta ákvörðun.

Einnig mælti ég með málfarsbreytingu í lok greinarinnar til stjórnlagaráðs en hún var ekki tekin til greina. Seinasta mgr. yrði svo:

„Frumvörp sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu við lok kjörtímabils skulu falla niður.“

58. grein:

Sbr. ummæli í seinstu efnisgrein við 57. gr. tillagnanna mæli ég með sömu málfarsbreytingu og áður við 3. mgr., sem yrði svo:

„Tillögur til þingsályktana sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu við lok löggjafarþings skulu falla niður.“

Þó myndi ég að auki mæla með því að þingsályktunartillögur, í samræmi við lagafrumvörp, falli niður við lok kjörtímabils en ekki löggjafarþings. Stjórnlagaráð nefnir í skýringum sínum að „Í þessu felst ákveðin minnihlutavernd þar sem þingmenn geta þá tekið tillögur sínar upp að nýju og vakið athygli á þeim á hverju þingi í stað þess að hafa þær fastar í nefnd til loka kjörtímabils eins og ella gæti verið hætt á.“ Hins vegar er sama hættu með lagafrumvörp en samt sem áður telur stjórnlagaráð að þau eigi ekki að falla niður fyrr en í lok kjörtímabils. Það er ekki hægt að hafa súkkulaðikökuna og borða hana líka, eins og enskt máltæki segir. Séu mál afgreidd á jafnræðisgrundvelli þyrfti ekki að hafa miklar áhyggjur af slíku þar sem þingmál meiri hlutans myndu heldur ekki fá afgreiðslu úr viðkomandi nefnd.

59. grein:

Við þessa grein er aðallega tvennt að athuga:

Fyrst er hættan á fjarveru þingmanna við atkvæðagreiðslur og geta þingmál verið samþykkt með einu atkvæði meira en fjórðung þingmanna. Í tilviki 63ja þingmanna þurfa eingöngu 32 að vera viðstaddir og af þeim þurfa 17 að greiða með samþykki máls til að það verði bindandi. Slíkt getur verið afar ólýðræðislegt þar sem mörg álitamál hafa verið samþykkt af slíkum minnihluta alþingismanna. Einnig hafa ráðherrar nýtt sér ákvæðið undanfarinn áratug til þess að vera fjarverandi afgreiðslu mála.

Lagði ég til við stjórnlagaráð að mál hljóti ekki samþykki nema meiri hluti alþingismanna samþykki þau, þ.e.a.s. 32 ef þeir eru 63 að tölu. Kom þá fram sú skoðun að slíkt geti leitt til skoðanakúgunar meiri hlutans gagnvart meiri hlutanum þar sem hann getur komið í veg fyrir afgreiðslu mála með því að vera fjarverandi. Slík rökfærsla heldur vart vatni því ef meiri hlutinn er fjarverandi er hann væntanlega ekki samþykkur framgöngu málsins og því hefði það ekki verið samþykkt hvort sem er.

Í framhaldi af þeirri tillögu mæli ég með eftirfarandi ákvæði sem ætti að hvetja þingmenn til þess að mæta:

„Þingmönnum ber skylda að mæta á atkvæðagreiðslur nema nauðsyn banni. Atkvæðagreiðslur skulu tilkynntar þingmönnum með fullnægjandi fyrirvara. Almennir borgarar skulu hafa heimild til þess að kæra fjarveru þingmanna frá atkvæðagreiðslu og skulu Alþingismenn eigi hljóta friðhelgi vegna fjarvistarkæra.“

Ákvæðið er margþátta. Í fyrsta lagi er lögð nær ófrávíkjanleg skylda þingmanna til þess að mæta á atkvæðagreiðslur, að viðlagðri refsíábyrgð ef þeir mæta ekki. Undanþágur frá þessu eru aðstæður eins og þeirra eigin veikindi, veikindi annarra eða aðrar réttmætar aðstæður sem banna þeim að mæta. Atkvæðagreiðslur eiga að vera með fyrirvara svo ekki sé hægt að tilkynna fyrirvaralaus atkvæðagreiðslu og refsa þeim þingmönnum sem gátu ekki verið viðstaddir með þeim fyrirvara sem gefinn var. Rétt er að geta þess að almennir borgarar geti kært fjarveru þingmanna, enda eru þeir vinnuveitendur þingmanna, og til að koma í veg fyrir að slíkt vald sé eingöngu í höndum aðila sem er ólíklegur til þess að kæra. Að lokum er betra að taka fram að slíkar kærur hljóti eigi friðhelgi svo Alþingi geti ekki hindrað framgöngu slíkra kæra.

60. grein:

Læt ég það nægja að vísa í hluta af umsögn minni til stjórnlagaráðs um það atriði:

„Mæli með því að frumvarpið fái *ekki* lagagildi. Ef [Alþingi] samþykkir frumvarp sem veitir einhverjum réttindi og þjóðaratkvæðagreiðslan fer þannig að það er ekki samþykkt, þá geta þeir sem fengu téð réttindi farið í mál við íslenska ríkið og fengið bætur fyrir töpuðum réttindum.“

Hættan við að frumvarp hljóti lagagildi er sú að meiri hluti umræðunnar geti farið að snúast um það hvort íslenska ríkið ætti að bæta tap þeirra sem öðluðust réttindin sem lögin veittu eða leyfa þeim að halda réttindunum áfram. Atkvæðagreiðslan ætti að snúast um það hvort þjóðin vilji t.d. veita ákveðnum aðilum téð réttindi en það yrði of seint ef þeir hafa þegar fengið þau.

61. grein:

Samkvæmt orðanna hljóðan er hægt að beita þjóðréttarsamningum með íþyngjandi hætt fyrir birtingu þeirra. Gefur þetta íslenska ríkinu færi á að skrifa undir leynilega þjóðréttarsamninga en slíkt gengi gegn anda opins þjóðfélags.

63. grein:

Greinin er góð en mætti bæta við eftirfarandi aftan við 2. málslíðinn:

„og skal hún skila álitu sínu innan hæfilegs tíma.“

Er þessi tillaga byggð á því að komast hjá því að hægt sé að svæfa slíka könnun í nefndinni og minnka hættuna á að meint brot séu fyrir áður en álit nefndarinnar liggur fyrir.

65. grein:

Mæli ég með því að tímasetningin sem miðað er við í 2. málsli. 1. mgr. sé frá birtingu laganna. Trassist að birta lög (sem getur gerst vegna gleymsku eða með vilja) og þau ekki birt í tæka tíð fyrir 3ja mánaða frestinn er hætta á að almenningur hafi ekki nægan frest til að safna þeim fjölda undirskrifa sem þarf til að knýja um slíka atkvæðagreiðslu.

66. grein:

Seinasti málsliðurinn í 2. mgr. bendir til þess að reglan skuli vera að þjóðaratkvæðagreiðslan skuli vera ráðgefandi nema annað komi fram.

Í skýringum er gefið til kynna að 1. mgr. sé svokallaður tillöguréttur þar sem 2% kjósenda geti lagt fram tillögu að þingmáli en 2. mgr. inniheldur ákvæði um þingmál sem skylda er fyrir þingið að taka, svo framarlega sem 10% kjósenda standi að baki því. Skýringarnar eru eingöngu túlkunarlega eðlis og geta ómögulega komið í stað þess að þessi tvö hugtök eru orðuð á sama hátt í 1. málsliðum beggja málsgreina. Það er ekkert sem gefur til kynna í lagatextanum að þingmál 2% kjósenda séu eingöngu tillögur að þingmálum og þarf ekki að taka fyrir frekar en þingið vill. Séu þær eingöngu tillögur væri einfaldara að spyrja hvern og einn þingmann ef hann vill flytja málið fyrir þeirra hönd sem væri líklegra til árangurs en að safna undirskriftum 2% kjósenda í von um að þingið vilji taka það fyrir.

67. grein:

Fyrsti málsliður 1. mgr. getur þess að mál þau er lögð geta verið í þjóðaratkvæðagreiðslu skulu varða almannahag. Skýringar stjórnlagaráðs kveða á um að þetta sé til þess að koma í veg fyrir að krafist sé þjóðaratkvæðagreiðslu vegna laga er varða einkamálefni einstaklinga eða þrönga hagsmuni einstakra hópa. Telur stjórnlagaráð að ekki sé eðlilegt að almenningur geti tekið ákvörðunum slík málefni. Í fyrsta lagi eiga öll lög, siðfræðilega séð, að varða almannahag. Geri þau það ekki er réttmætt að efast um tilvistarrétt þeirra. Í öðru lagi fer misnotkun venjulega fram með lagasetningu er varða þröngan hóp einstaklinga eða einkamálefni. Þetta ákvæði hefði til dæmis ekki komið í veg fyrir afskipti almennings að eftirlaunafrumvarpinu fræga sem forseti Íslands samþykkti á sínum tíma en það vakti mikla hneyksli á sínum tíma.

Ástæður stjórnlagaráðs til þess að mæla fyrir undanþágum á rétti kjósenda til þess að skjóta máli til þjóðarinnar eða þingmálum sem kjósendur geta lagt fram, teljast ekki fullnægjandi að mínu mati. Verið er að vernda afar þröngan flokk mála með of víðum skilgreiningum.

Almenningur á að hafa rétt á að hafa áhrif á öll lög landsins, enda telur almenningur að Alþingi sé ekki að sinna starfi sínu á fullnægjandi hátt. Með því að taka fram 5 víðskilgreinda flokka málefna er verið að útiloka helstu umdeildu efnin frá almenningsáhrifum. Það er rétt að sumt ætti ekki að vera á forsjá almennings en ef Alþingi endurspeglar almenning er það á sama stað, nema þá er það miklu takmarkaðri fjöldi einstaklinga en ella sem sér um þá málaflokka sem undanskildir eru.

Margar ástæður eru til fyrir því að almenningur eigi rétt á að hafa áhrif á þá málaflokka sem undanskyldir eru. Nái til dæmis spillt Alþingi völdum gæti það samþykkt fjárlög eða fjáráukalög uppfull af eiginhagsmunadóti sem almenningur hefur enga leið til að losna við nema kjósa nýtt Alþingi eða framkvæma byltingu. Sama gildir um skattamálefni þar sem fátt kemur í veg fyrir að Alþingi samþykki ósanngjarna skatta sem almenningur er alls ekki sáttur með. Réttlættingin að slíkt sé í framkvæmd annars staðar er ekki réttlætting fyrir sömu framkvæmd á Íslandi.

Engin réttlætning liggur fyrir upptalningu stjórnlagaráðs á málefnum er varða ríkisborgararétt. Þar sem ekki er hægt að svipta íslenskum ríkisborgara ríkisfanginu sínu eru slík mál þegar undanþegin afskiptum almennings skv. 65. gr. og 66. gr. (og 60. gr. hljóti lög gildi þrátt fyrir synjun forseta). Einu málin sem geta komið til greina eru því ríkisborgaramálefni sem koma að veitingu ríkisborgararéttar eða meðför hans. Þetta eru tvö svið sem Alþingi þarf á aðhaldi að halda sem og á öðrum sviðum. Nýleg umræða um veitingu ríkisborgararéttar til ríkisubba gegn skuldbindingu um fjárfestingu er dæmi um slíkt mál.

Að lokum er það upptalningin á lögum „sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum“. Samanber ábendingu mína til stjórnlagaráðs myndi slík heimild tefla lýðræðislegu úrræði almennings skv. 65. gr. og 66. gr. í hættu. Gangi Ísland í ESB tekur íslenska ríkið á sig skyldur til þess að innleiða lög og reglugerðir þess og myndi Ísland vera skuldbundið samkvæmt þjóðarrétti til þess að gera það. Almennitur getur því ekki haft nein úrræði fyrir utan málskot forseta til þess að kjósa um lög sem sett eru með tilvísun í ESB samninginn. Sama gildir ef Ísland heldur sig í EES en þó ekki í jafn ríkum mæli og ef það gengur í sambandið.

Með framangreint að leiðarljósi tel ég það miklu hættulegra að þessar undanþágur séu gefnar upp til að koma í veg fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu.

68. grein:

Í tillögum mínum til stjórnlagaráðs mælti ég með eftirfarandi viðbót:

„Nú hafa fjárlög eigi verið samþykkt fyrir tímabil sem gengið er í garð. Er þá eingöngu heimilt að verja fjármunum ríkisins í starfsemi sem nauðsynleg er til reksturs þess og til verndar stjórnarskrárvörðum réttindum eftir því sem nauðsyn krefur.“

Helstu ástæður þess að stjórnlagaráð vildi telja upp fjárlög í 67. gr. voru þær að almenningur gæti ekki stöðvað starfsemi ríkisins með því að afnema fjárlög í þjóðaratkvæðagreiðslu. Með þessari viðbót er verið að girða fyrir það auk þess að koma í veg fyrir hið sama ef fjárlög eru ekki samþykkt fyrir upphaf tímabilsins.

75 grein:

Gerir eftirfarandi tillögu að úrbótum á þessari grein, sbr. erindi mitt til stjórnlagaráðs:

„Mæli með því að umboðsmaður geti farið í mál við stjórnvöld ef þau hlýta ekki fyrir mælunum. Jafnframt geti stjórnvöld leitað til dómstóla til að fá úr því skorið hvort þau verði að hlýta þeim eða ekki.“

85. grein:

Gerir ég sömu tillögu og til stjórnlagaráðs, sem er svohljóðandi:

„Hér vil ég mæla með því að þessi takmörkun nái einnig til annarra embættismanna ef þeir hafa verið dæmdir fyrir brot í starfi. Það var t.d. reynt í Bandaríkjunum fyrir einhverjum árum síðan að nefnd var að rannsaka meint brot forsetans en embættismenn neitað að koma fram fyrir nefndina. Þeir voru því sekir um ‚impeachment‘ en forsetinn náðaði þá síðan jafnóðum. Sem betur fer tók stjórnarskráin það fram að forsetinn gæti ekki náðað fyrir slík brot. Með þessari tillögu vil ég tryggja að slíkt gerist ekki hér á landi.

Einnig vil ég setja athugasemd varðandi partinn þar sem tillögu ráðherra þarf til að náða menn eða veita almenna uppgjöf saka. Ráðherrann sem fer með málefni [ákæru-] og rannsóknarvalds (núna innanríkisráðherra) er skv. stöðu sinni vanhæfur til að geta lagt hlutlaust mat á hvort skilyrði náðunar eða sakauppgjafar séu uppfyllt. Ekki skil ég af hverju ráðherra ætti að vera í þessu nema tilgangurinn sé að forsetinn geti ekki náðað fólk án frumkvæðis annarra.“

86. grein:

Árétta þarf í 3. mgr. að um er að ræða sé að ræða heildartíma en ekki samfleyttan tíma, þá sé ekki hægt að vera yfir einu ráðuneyti í 8 ár, fara yfir í annað ráðuneyti í einn dag eða viku og síðan aftur til baka í mögulega 8 ár.

91. grein:

Við 2. mgr. mæli ég með eftirfarandi viðbót:

„Sé vantraust samþykkt á ráðherra skal hann ekki eiga afturkvæmt í ráðherraembætti út kjörtímabilið.“
Er þetta í samræmi við framkvæmd annarra stjórnarskráa og til að tryggja að forsætisráðherra geti ekki endurskipað ráðherrann strax eða veitt honum annað ráðherraembætti síðar á sama kjörtímabili.

95. grein:

Taka ætti fram lágmarksfyrningartíma ráðherraábyrgðar svo ekki sé hægt að lækka hann óhóflega samkvæmt lögum. Ákvæðið gæti hljómað svo:

„Meint embættisbrot sem heyra undir ráðherraábyrgð skulu eigi fyrnast fyrr en 5 árum eftir næstu reglulegu alþingiskosningar.“

Ástæðan fyrir því að ég legg til 5 ár er til að koma í veg fyrir að stórfelld brot, sem til dæmis valda efnahagsglundroða, geti ekki gert löggjafarvaldið svo upptekið við að bjarga efnahagnum að það hafi ekki tíma til að rannsaka meint embættisbrot. Rannsókn eða björgun undan því ástandi sem embættisbrot geta valdið gætu tekið heilt kjörtímabil og einnig er hætta á því að áhrif spilltrar ríkisstjórnar ráði því að Alþingi taki málið ekki fyrir á því kjörtímabili sem hún er við völd. Þó ráðherrar hafi ekki atkvæðarétt geta þeir samt sem áður haft nógu mikil áhrif á samflokksfólk sitt til þess að komast annars hjá saksókn.

113. grein:

1. mgr. greinarinnar er fin en hins vegar varpar 2. mgr. skugga á ágæti greinarinnar í heild. Skýringar stjórnlagaráðs kveða á um að dæmi um notagildi slíkrar undanþágu væri að innleiða minni háttar þjóðréttarsamninga. Hins vegar má réttilega koma með þau mótrök að þjóðarréttarsamningur sem myndi krefjast breytinga á stjórnarskrá væri alls ekki minniháttar. Almennigur á þar að auki að hafa tækifæri til að hafa áhrif á stjórnarskrá sem hann er skyldugur til þess að hlýta, sbr. önnur ákvæði hennar. Breytingar á stjórnarskrá varða alla sem á landinu búa, ekki bara fólk á Alþingi.

Mæli ég með því að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd íhugi þau atriði sem ég ber fram í þessari umsögn og leggi fram breytingar í samræmi við þau.

Undirritað,

Svavar Kjarrval Lúthersson