

Álit

meirihluta samráðshóps um viðbrögð við ákvörðun Hæstaréttar um ógildingu kosninga til stjórnlagabings.

24. febrúar 2011

I. Um skipun hópsins.

Í kjölfar þess að Hæstiréttur ákvað að ógilda kosningu til stjórnlagabings sem fram fór 27. nóvember sl. skipaði forsætisráðherra, að höfðu samráði við formenn þeirra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi, samráðshóp um viðbrögð við ákvörðun Hæstaréttar. Var hópnum falið að greina þá stöðu sem upp var komin og meta hvaða leið væri vænlegust til þess að ljúka því verkefni að endurskoða stjórnarskrána. Starfshópurinn var skipaður einum fulltrúa frá hverjum þingflokki auk formanns sem skipaður var af forsætisráðherra án tilnefningasr. Hópin skipuðu:

- Ágúst Geir Ágústsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, formaður – skipaður án tilnefningar.
- Álfheiður Ingadóttir, alþingismaður – skipuð samkvæmt tilnefningu Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs.
- Birgitta Jónsdóttir, alþingismaður – skipuð samkvæmt tilnefningu Hreyfingarinnar, Margrét Tryggvadóttir til vara.
- Höskuldur Þórhallsson, alþingismaður – skipaður samkvæmt tilnefningu Framsóknarflokksins.
- Pétur Blöndal, alþingismaður – skipaður samkvæmt tilnefningu Sjálfstæðisflokksins, Birgir Ármannsson til vara.
- Valgerður Bjarnadóttir, alþingismaður – skipuð samkvæmt tilnefningu Samfylkingarinnar.

Með hópnum störfuðu Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, og Elín Ósk Helgadóttir, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu.

Að áliti þessu standa Ágúst Geir Ágústsson, Álfheiður Ingadóttir, Birgitta Jónsdóttir, Höskuldur Þórhallsson og Valgerður Bjarnadóttir. Birgir Ármannsson skilar séráliti.

II. Forsaga málsins.

Með samþykkt laga nr. 90/2010, um stjórnlagabing, náðist breið samstaða á Alþingi um að unnið yrði að endurskoðun stjórnarskrárinnar með gagnsæjum og lýðræðislegum hætti með því markmiði að unnt væri að ljúka heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar á þessu kjörtímabili.

Með samþykkt laganna skapaðist einnig breið sátt um tiltekið endurskoðunarferli. Fyrst skyldi haldinn þjóðfundur með þátttöku 1000 einstaklinga valinna með slembiúrtaki úr þjóðskrá. Þá skyldi stjórnlaganefnd kosin af Alþingi fjalla um niðurstöður þjóðfundar. Stjórnlagabing kosið beinni kosningu áttí síðan að fjalla um tillögur stjórnlaganefndar. Því næst tæki Alþingi við og afgreiddi stjórnarskrárfrumvarp á tveimur þingum með almennum kosningum á milli í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Áður en ný stjórnarskrá tæki gildi yrði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögurnar, en ekki var ákveðið endanlega við undirbúning laga nr. 90/2010 hvenær sú þjóðaratkvæðagreiðsla skyldi fara fram en gert var ráð fyrir að stjórnlagabing hefði tillögurétt í þeim efnum, sbr. 6. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2010.

Þjóðfundurinn sem haldinn var í byrjun nóvember 2010 þótti takast vel og hefur stjórnlaganefnd síðan unnið úr því sem þar kom fram og er skýrsla hennar tilbúin til afhendingar. Kosning til stjórnlagabings fór fram 27. nóvember sl. Frambjóðendur voru 523 og fengu 25 efstu afhent kjörbréf frá landskjörstjórn í

kjölfar þeirra. Miðað var við að stjórnlagagæping kæmi saman 15. febrúar sl. og hafði húsnæði verið tekið á leigu og innréttað í því augnmiði og ráðning starfsfólks var vel á veg komin.

Með ákvörðun hinn 25. janúar 2011 ógilti Hæstiréttur Íslands kosningu þá til stjórnlagagæpingu sem fram hafði farið. Sú ákvörðun er bindandi og endanleg. Ekki kom því til þess að stjórnlagagæping yrði sett af hálfu forseta Alþingis 15. febrúar sl. eins og lög stóðu til.

III. Mögulegar leiðir til viðbragða.

Nefndin skoðaði einkum fjórar leiðir til að bregðast við ákvörðun Hæstaréttar. *Í fyrsta lagi* að kosningin yrði endurtekin með sömu frambjóðendum, með öðrum orðum að uppkosning færi fram. *Í öðru lagi* að lög um stjórnlagagæping yrðu tekin til heildarendurskoðunar bæði hvað varðar skipulag þingsins og kosninga-fyrirkomulag. *Í þriðja lagi* að Alþingi skipaði þá 25 einstaklinga, sem náðu kjöri í kosningum, í stjórnlagaráð sem hefði áþekkt hlutverk og stjórnlagagæpinginu var ætlað. *Í fjórða lagi* var skoðuð sú leið að endurtelja atkvæðin í kosningunum enda væri talið að með því mætti koma í veg fyrir báða þá annmarka sem Hæstiréttur taldi verulega í ákvörðun sinni.

1. Uppkosning – kosning endurtekin með sömu frambjóðendum.

Út frá lagalegu sjónarmiði má segja að þessi leið sé eðlilegust. Væri hér um að ræða stjórnarskrárbundnar kosningar, hvort sem það væru forsetakosningar eða alþingiskosningar þá yrði þessi leið farin enda felur niðurstaða um ógildingu kosningar aðeins í sér kröfu um að kosningin verði endurtekin og þá einungis með þeim lagfæringum sem nauðsynlegar eru til að lagfæra þá annmarka sem leiddu til ógildingar á fyrri kosningu. Þannig var þessi leið t.d. farin þegar kjósa þurfti upp á nýtt í sveitarstjórnarkosningum í Borgarbyggð árið 2002 eftir ógildingu kosninga þar. Sú staðreynd hins vegar að hér er um ræða ráðgefandi stjórnarlagagæping veitir Alþingi og stjórnvöldum svigrúm til að meta það hvernig skuli bregðast við niðurstöðu Hæstaréttar um ógildingu kosningarinnar.

Uppkosning er tiltölulega einföld leið og unnt er að boða til nýrra kosninga með skömmum fyrirvara. Ætla verður að unnt sé að efna til uppkosningar án lagabreytinga enda snúa þeir annmarkar sem Hæstiréttur taldi að hefðu verið á kosningunni að framkvæmd hennar en ekki að lagareglunum sem um kosningarnar giltu. Verður í raun litið svo á, að óbreyttum lögum, að sú skylda geti hvílt á þeim stjórnvöldum sem sjá um framkvæmd kosninga að hlutast til um að ný kosning fari fram. Eftir sem áður verður talið varlegra að Alþingi breyti í því tilfelli viðeigandi ákvæðum laganna og ákveði nýjar dagsetningar, þ.e. fyrir nýjan kjördag og dagsetningu fyrir samkomutíma þingsins.

Ljóst er að nýjar kosningar kosta umtalsvert fé. Í kjölfar ákvörðunar forseta Íslands þann 20. febrúar sl. um að synja Icesave-lögunum staðfestingar er ljóst að efnt verður til almennrar þjóðaratkvæðagreiðslu um málið. Kemur þá til álita að samhliða þeirri kosningu fari fram uppkosning til stjórnlagagæpingu í hagræðingarskyni. Að mati samráðshópsins yrði það þó ekki gert án lagabreytinga sem yrðu að njóta víðtæks stuðnings á Alþingi.

2. Lög um stjórnlagagæping tekin til heildarendurskoðunar.

Sá möguleiki var ræddur í samráðshópnum að lög um stjórnlagagæping yrðu tekin til heildarendurskoðunar. Sú endurskoðun gæti þá bæði tekið til skipulags stjórnlagagæpingu og til kosningafyrirkomulagsins. Ókostur þessarar leiðar er að hún er ekki í samræmi við hið lagalega sjónarmið sem lýst er að ofan og gengur lengra en nauðsynlegt er með hliðsjón af dómi Hæstaréttar. Þá er ljóst að heildarendurskoðun myndi taka umtalsverðan tíma og raska því endurskoðunarferli sem sátt náðist um á Alþingi við samþykkt laga um stjórnlagagæping. Auk þess er ljóst að þessi leið er kostnaðarsamari en aðrar leiðir enda myndi fyrri undirbúningur þá ekki nýtast nema að takmörkuðu leyti. Kostnaðarauki færi þó eftir því hversu miklar breytingar yrðu gerðar á skipulagi stjórnlagagæpingu og því kosningakerfi sem notað yrði. Þá mundi sá

möguleiki að halda nýjar kosningar til stjórnlagabings samhliða þjóðaratkvæðagreiðslu um Icesave-lögin glatast.

3. Stjórnlagabing skipað af Alþingi.

Þessi leið felst í því að þeir 25 einstaklingar sem hlutu kosningu til stjórnlagabings, sem nú hefur verið ógild, verða skipaðir af Alþingi til setu í stjórnlaganefnd eða stjórnlagaráði og verði falið áþekkt hlutverk og mælt er fyrir um í lögum um stjórnlagabing.

Þessi leið er einföld og felur í sér litla röskun og hefur minnstan kostnað í för með sér. Stjórnlagaráð gæti hafið störf fljótlega og undirbúningur vegna þingsins myndi nýtist að fullu.

Forsenda þessarar leiðar er það mat að þrátt fyrir þá annmarka sem Hæstiréttur telur að hafi verið á framkvæmd kosninganna þá verði lýðræðislegt umboð þeirra fulltrúa sem náðu kjöri í kosningunum í reynd ekki dregið í efa með gildum rökum enda lúti annmarkarnir sem Hæstiréttur bendir á að formgöllum við framkvæmd kosningarinnar sem hafi einungis fræðilega geta valdið því að unnt hefði verið að rjúfa leynd yfir því hvernig einstakir kjósendur vörðu atkvæði sínu. Ekki hafi verið sýnt fram á eða bent á að tilvik þess efnis hafi í reynd komið upp. Með slíkri ákvörðun væri ekki með nokkru móti véfengd niðurstaða Hæstaréttar enda yrði tekið fullt tillit til hennar við framkvæmd kosninga hér á landi framvegis. Í þessu sambandi skiptir enn og aftur höfuðmáli að hér er um ráðgefandi stjórnlagabing að ræða sem Alþingi hefur á forræði sínu. Ef um bindandi stjórnlagabing væri að ræða sem færi með stjórnskipunarvald samkvæmt stjórnarskrá væri uppkosning samkvæmt leið 1 að öllum líkindum eina færa leiðin. Útfæra má þessa leið með þeim hætti að lög um stjórnlagabing verði felld úr gildi en Alþingi samþykki þess í stað þingsályktun um skipun stjórnlagaráðs.

4. Endurtalning atkvæða.

Í fjórða lagi var skoðuð sú leið að brugðist yrði við niðurstöðu Hæstaréttar með þeim hætti að endurtelja atkvæðin í kosningunum enda væri talið að með því mætti koma í veg fyrir báða þá annmarka sem Hæstiréttur taldi verulega í ákvörðun sinni. Eftir að Hæstiréttur hafnaði endurupptökubeiðni sem byggði á þessum rökum verður þessi leið ekki talin tæk.

IV. Tillaga meirihluta samráðshópsins.

Eftir að hafa vegið og metið kosti og galla ólíkra leiða er það niðurstaða meirihluta samráðshópsins að vænlegast sé með hliðsjón af öllum aðstæðum að Alþingi komi með ákveðnari hætti inn í endurskoðunarferlið þegar á þessu stigi með skipun stjórnlagaráðs með þingsályktun, sbr. leið 3 hér að framan, og leysi þannig þann hnút sem endurskoðunarferlið er komið í. Við skipun í ráðið er rétt að þeim sem hlutu mestan stuðning í kosningum þann 27. nóvember 2010 til stjórnlagabings, sem síðar var ógilt með ákvörðun Hæstaréttar 25. janúar 2011, verði boðið að taka sæti í ráðinu sem fái það verkefni að taka við og fjalla um skýrslu stjórnlaganefndar og gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Með þessu nýtist jafnframt sá undirbúningur allur sem lagt hefur verið í og tafir á endurskoðunarferlinu verða litlar sem engar.

Það er mat meirihluta samráðshópsins að með þessu sé niðurstaða og ákvörðun Hæstaréttar ekki með nokkrum hætti véfengd enda sé það fyrst og fremst skylda Alþingis og stjórnvalda að virða niðurstöðu Hæstaréttar með því að gæta þess í framtíðinni að þeir annmarkar sem upp komu við framkvæmd kosninganna 27. nóvember 2010 endurtaki sig ekki við framkvæmd kosninga í framtíðinni. Ákvörðun um að fara þessa leið er byggð á því mati að þótt umboð þeirra sem hlutu kosningu til setu á stjórnlagabingi sé ekki lengur fyrir hendi verði ekki dregið í efa að þeir njóti ákveðins trausts kjósenda til að taka þátt í því verkefni að endurskoða stjórnarskrána. Ekkert bendir til að misferli hafi átt sér stað við kosninguna né að annmarkar á framkvæmdinni hafi haft áhrif á niðurstöðu hennar, enda þótt þeir hafi verið verulegir að áliti Hæstaréttar. Ákveði einhver hinna 25 einstaklinga sem mestan stuðning hlutu í kosningunum að taka ekki

skipan í stjórnlagaráð er gert ráð fyrir að þá verði næsta manni á lista yfir þá sem urðu efstir í kosningunni boðið sæti í ráðinu þó þannig að kynjajafnræði raskist ekki. Þessi tillaga er byggð á því að líklegt sé að mikilvægt innlegg komi frá þessum hópi inn í endurskoðunarferlið sem muni nýtast Alþingi við mótun nýrrar og vandaðar stjórnarskrár.

Í þingsályktun er rétt að fram komi þeir þættir sem Stjórnlagaráð skal sérstaklega taka til umfjöllunar s.s.:

1. Undirstöður íslenskrar stjórnskipunar og helstu grunnhugtök hennar.
2. Skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og valdmörk þeirra.
3. Hlutverk og stöðu forseta lýðveldisins.
4. Sjálfstæði dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds.
5. Ákvæði um kosningar og kjördæmaskipan.
6. Lýðræðislega þátttöku almennings, m.a. um tímasetningu og fyrirkomulag þjóðaratkvæðagreiðslu, þar á meðal um frumvarp til stjórnarskipunarlaga.
7. Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana og meðferð utanríkismála.
8. Umhverfismál, þar á meðal um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda.

Þá er einnig rétt að fram komi að stjórnlagaráð geti ákveðið að taka til umfjöllunar fleiri þætti en hér er getið.

Meirihluti samráðshópsins leggur áherslu á að í þingsályktun komi fram að stjórnlagaráð skuli skila tillögum sínum til Alþingis í formi frumvarps til stjórnarskipunarlaga eigi síðar en fyrir lok júnímánaðar 2011. Þá er rétt að fram komi að um skipulag og starfshætti stjórnlagaráðs fari eftir starfsreglum sem stjórnlagaráð setur. Starfsreglur stjórnlagaráðs skulu staðfestar af forseta Alþingis, forseti Alþingis sjái stjórnlagaráði fyrir starfsaðstöðu, starfsliði og nauðsynlegri sérfræðiaðstoð og að kostnaður vegna stjórnlagaráðs greiðist úr ríkissjóði.

Samhliða þingsályktun um skipun stjórnlagaráðs telur meirihluti samráðshópsins rétt að flytja frumvarp til laga um brottfall laga um stjórnlagabing. Verkefni stjórnlagaráðs verði eftir sem áður sambærilegt því verkefni sem stjórnlagabingi var ætlað að sinna og jafnframt er gert ráð fyrir að starfsaðstæður og starfskjör ráðsmanna verði sambærileg.

Við nánari afmörkun og útlistun á verkefnum stjórnlagaráðs er eðlilegt að litið verði til athugasemda sem fylgdu frumvarpi til laga um stjórnlagabing sem og til framhaldsnefndarálits allsherjarnefndar um frumvarp til laga um stjórnlagabing sem fulltrúar allra flokka á Alþingi stóðu að.

Ágúst Geir Ágústson

Álfheiður Ingadóttir

Birgitta Jónsdóttir

Höskuldur Þórhallsson

Valgerður Bjarnadóttir