

ERINDI

til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um skýrslu
forsætisnefndar um tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á
stjórnarskrá Íslands og um frumvarp um meðferð tillagna
stjórnlagaráðs

Dr. Haukur Arnþórsson

(18. nóvember 2011)

Staða minnihluta á Alþingi og úrræði hans til að hafa áhrif á mál

Minnihlutinn á Alþingi hefur fá góð úrræði til þess að hafa áhrif á mál meirihlutans. Helsta úrræði hans er málþóf. Öllum sem þekkja til þingstarfa er ljóst að það úrræði hefur oft leitt til samninga milli stjórnar og stjórnarandstöðu og til endurbóta á málum. Þó væri heppilegt að leysa það af hólmi. Í Danmörku var farin sú leið að minnihlutinn getur skotið máli til þjóðaratkvæðis og hefur hann þannig aukið vald frá því sem hér er. Sambærilegt ákvæði hér gæti breytt ásýnd þingstarfa mikið, en líklegt má telja að ef minnihlutinn hefði slíkt úrræði myndi það leiða til minna málþófs.

Oft hefur komið fram sú skoðun hjá fræðimönnum að alþingismenn ættu að vinna betur og friðsamlegar saman og yfirgefa aðstöðuna meirihluti - minnihluti í fleiri málum en nú er gert. Málþóf spillir ásýnd Alþingis og er orðið nokkurs konar tákni um að vinnubrögð á því séu óviðunandi. Aukin völd gætu gert stjórnarandstöðuna ábyrgari.

Úrræðið myndi að öllum líkindum ekki framkalla þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt reynslurökum frá Danmörku. Slíkar tillögur væru að minnsta kosti vandmeðfarnar hjá stjórnarandstöðunni og gætu snúist í höndum hennar.

Þar sem allir meirihlutar á þingi hafa átt erfitt með að gera þessa breytingu hefði verið eðlilegt að hafa hana með í tillögunum núna.

Beint lýðræði til höfuðs fulltrúalýðræði

Beint lýðræði í tillögum stjórnlagaráðs gengur of langt til þess að það sé forsvaranlegt. Sérstaklega gæti lítill hópur netverja lagt fram mikið af þingmálum, en þröskuldurinn þar er lágur.

Víða hefur komið fram í máli stjórnlagaráðsfulltrúa að færa þurfi vald frá kjörnum fulltrúum til beins lýðræðis almennings. Slík sjónarmið njóta mikils fylgis á netinu og virðast þau mikið útbreiddari hér á landi en í nágrannaríkjunum.

Erfitt að styðja styrkingu beins lýðræðis með fræðilegum rökum eða reynslurökum. Í stjórn málafræðinni er almennt talið að beint lýðræði sé frumstætt ákvarðanatökuform og fyrir liggur reynsla af því, til dæmis í mörgum fylkjum Bandaríkjanna og það hefur reynst illa. „Minnt skal á eina af stóru mótsögnum lýðræðisins sem með einföldun má útskýra svona: Annars vegar stjórn stjórnvöld í beinu eða óbeinu umboði meirihluta kjósenda, sem þeir fá í lýðræðislegum kosningum og það gefur ákvörðunum þeirra lögmæti. Hins vegar geta stjórnvöld tekið einstaka ákvarðanir, sem ekki njóta meirihlutafylgis meðal þjóðar þeirra. Seinna atriðið er mikilvægara en marga netverja grunar og þarf ekki annað en að líta til stöðu rússneskumælandi íbúa Balkanlandanna til að skilja að meirihlutaræði þarf að eiga sér takmörk. Ekki síður eru það reynslurök Vestur-Evrópubúa að staða minnihluta í samfélagi sé oft mæling á lýðræðisstigi þess. Blint meirihlutaræði ber því með sér lýðræðisógn sem er framandi hugsunarhætti Vestur-Evrópubúa en á sterkari rætur í Bandaríkjunum og nýfrjálsum ríkjum sem líta þangað eftir fyrirmyndum, svo sem Balkanlöndunum.“ (Haukur Arnþórsson: Tekið úr bæklingnum Samtal stjórnvalda við almenning á netinu).

Þá er netið orðið helsta verkfæri stjórn málaumræðu og stjórn málabaráttu. Á síðustu árum hafa komið fram sterkar ábendingar um að það beri með sér nýjar lýðræðislegar áhættur. Þær felast meðal annars í eftirfarandi atriðum:

- a) Aukin áherslu er á meirihlutaræði og að hægt sé að leysa mál með tökkum eins og Like og Dislike. Þetta er sérstaklega áberandi hér á landi og á sér formælendur upp í æðstu menn samfélagsins. Staðreynd málsins er þó sú að netkosning um opinber mál er úrræði sem á mjög sjaldan við og hefur mjög sjaldan lýðræðislega merkingu. Slík kosning er haldin við óþekktar og óstýranlegar aðstæður (engin kjörskrá, kjörklefi, kjörfundur og ekki endilega leynileg atkvæðagreiðsla) og engu skiptir hvort fylgismenn eru 300, 3.000 eða 30.000, þeir eru ekki endilega fulltrúar meirihluta kjósenda. Um það verður einfaldlega ekki fullyrt. Almennt má segja að netkosning hafi stöðu samkvæmisleikjar. Stjórn málin geta sjaldan notað úrslit hennar til ákvörðunartöku vegna þess að þá vantar lögmæti fyrir ákvörðuninni og

stjórnsýslan getur það ekki heldur vegna þess að hún verður að styðjast við málefnalega málsmeðferð.

Það sem gerist hins vegar við þessar aðstæður er að hávæer minnihluti getur komið fram í nafni meirihluta og að félagslega einsleitur hópur, sem til dæmis hefur meiri aðgang að netinu en aðrir hópar, beiti stjórnvald þrýstingi á netinu.

- b) Öfgar hafi minna aðhald en áður. Þegar almenningur getur valið sér dagskrá í fjölmiðlum og þá sem hann heyrir í á netinu hlustar hann fremur á það/þá sem eru sammála honum. Við það minnkar skilningur á andstæðum sjónarmiðum og límið í samfélaginu minnkar. Þróuð lýðræðisríki þurfa að verja almenning fyrir öfgum á netinu og tók Sósíaldemókrataflokkur Noregs það beinlínis að sér eftir fjöldamorðin á Útey, sem urðu sennilega vegna þessa ágalla netsins. Hver ætla að taka að sér þetta hlutverk á Íslandi eða vilja stjórn málin verða ofurseld öfgum og skilningsleysi, það gæti veikt stjórn málin mikið og ekki síður leitt til verri stöðu minnihlutahópa.
- c) Tæknilegum svikum má beita. Af þessum sökum bannaði Pentagon netkosningu í forsetakosningunum á árinu 2004 og hefur ekkert ábyrgt stjórnvald á Vesturlöndum reynt slíka kosningu síðan. En netkosningar eru í Eistlandi, sem býr við veikar lýðræðishefðir.
- d) Þá hafa allir íbúar ekki endilega jafna aðstöðu gagnvart netinu og er það sameiginleg niðurstaða fræðimanna á alþjóðalegum vettvangi. Komið hefur fram að netið styrkir einkum stöðu „upplýsingaelítu“ sem eru þeir sem vinna við tölvu meira en 4 klst. á dag. Sá hópur hér á landi les opinber gögn á netinu í um 60% tilvika meðan litlir netnotendur gera það í um 10% tilvika. Búseta upplýsingaelítunnar er einsleit og einnig tekjur og menntun, en menntun er í langsterkustu áhrifssambandi við notkun netsins (og tekjur koma næst) – sem þýðir að við erum að tala um að menntamenn á höfuðborgarsvæðinu leiða aðhaldið að stjórnvöldum á netinu. Tillögur elítunnar geta því haft veikt lögmæti þar sem hópurinn er félagslega einsleitur og endurspeglar ekki alla þjóðina. Grípa gæti þurft til opinberra ráðstafana til þess að styrkja lýðræðislega netnotkun á landsbyggðinni, en það hefur verið gert í nágrennaríkjunum gagnvart hópum í svipaðri stöðu (Kanada, Noregur). Þetta er alvarlegra einkenni en margir átta sig á því það er að einhverju leyti sami hópurinn sem ekki kynnir sér opinber mál og sem ekki hlustar á fréttir.

Sumir þessara ágalla einkenndu beina lýðræðið í þeim fylkjum Bandaríkjanna sem reyndu það á 19. öldinni og ágallar beina lýðræðisins og netsins gætu fallið að einhverju leyti saman.

Beint lýðræði og Ísland

Þá er það sérstakt fyrir íslenskar aðstæður að meirihluti í samfélaginu fluttist á síðustu árum og áratugum frá landsbyggð til höfuðborgarinnar. Það hefur ekki enn haft mikil áhrif við úrlausn samfélagslegra mála, fyrst hefði það átt að koma fram í þjóðaratkvæðagreiðslum og frá 1999 á Alþingi, en höfuðborgarsvæðið fékk meirihluta þar það ár. Lengi hefur verið talið að landsbyggðin hefði of sterk áhrif í samfélaginu og réði of miklu um ákvarðanir til dæmis í fjárfestingu. Almennt má rökstyðja að óþols gæti meðal íbúa höfuðborgarsvæðisins eftir að fá samfélagsvaldið í eigin hendur. Einkum meðal menntaðra hópa. Því hafa fræðimenn komið fram og hvatt til aukinnar notkunar þjóðaratkvæðagreiðslna. Þetta skein í gegn hjá mörgum stjórnlagaráðsfulltrúum og þetta eru kannski þær aðstæðurnar í samfélaginu sem helst hafa áhrif á stuðning almennings við beint lýðræði.

Sérstaklega verður að vara við þessu. Félagslegur-, menningarlegur- og efnahagslegur munur á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu er svo mikill að landsbyggðar-fólk gæti verið minnihlutahópur samkvæmt alþjóðlegum skilgreiningum (Sameinuðu þjóðirnar). Þar veldur mestu menntunarmunur og aðstaða til að komast í fjölmiðla, en netið er fjölmiðill í þessu samhengi. Þótt mörgum sýnist að samgöngur og samskiptamál hafi unnið gegn mismunum í samfélaginu eru áhrif netsins í þveröfuga átt. Hinn menntaði meirihluti á höfuðborgarsvæðinu þarf því að beita nýlega fengnu meirihlutavaldi sínu varlega og má ekki efna til beins lýðræðis sem aðferð til þess að ná valdi af landsbyggðinni.

Ef íbúar hennar eru minnihlutahópur gildir ákvæði jafnræðisreglu ekki í beinum skilningi, sem er mjög alvarleg staða sem kallaði á að hugsa stjórn málin upp á nýtt. Þá væri aukið vægi atkvæða á landsbyggðinni í kosningum til dæmis fullkomlega eðlilegt (jákvæð skylda samkvæmt jafnræðisreglu).

Það má velta því fyrir sér hvort þessi nýja valdaaðstaða íbúahópa á Íslandi hafi grundvallaráhrif á afstöðu almennings til ríkiseignar á auðlindum. Sá sem þetta ritar ólst upp í sveit og það hvarflaði aldrei að honum að hann ætti vatnsból nágranna sinna. En unga fólk í Reykjavík telur sig eiga öll helstu verðmæti landsins og miðanna (vatn, land, óbyggðir, fisk og allar aðrar nytjar). En með hvaða rétti eru þessi sjónarmið borin fram? Munum að stjórnlagaráð studdi þau og þau endurspeglast í tillögum þess. Minnt skal á að Sameinuðu þjóðirnar telja mestar líkur á því að meirihlutavald sé notað til þess að ná auðlindum af minnihlutanum og að veikja borgaraleg réttindi hans (dæmi eru um þetta allt frá indíánum í Ameríku, Biafra-mönnum í Nígeríu og víða annars staðar).

Sláandi er að tillögur stjórnlagaráðs gagnvart landsbyggðinni fela einmitt þessi tvö atriði í sér. Og virðist þó enga lýðræðislega nauðsyn bera til þess að minnka atkvæðisrétt fólks á landsbyggðinni og taka af því land og auðlindir, nú þegar meiri hlutavaldið er komið suður.

Stjórnsýslufræðin og hagfræðin tala alveg skýru máli um rekstrarform og eignarform á auðlindum. Þær eiga að vera í einkaeignarlegu eignarhaldi en lúta opinberri reglusetningu og þeim ramma og kerfum sem samfélagið setur nýtingu auðlindanna. Þar sem náttúruleg einokun er (til dæmis ljósleiðari), þar á samfélagið að eiga og reka auðlindina. Aðþjóðabankinn og Sameinuðu þjóðirnar einkavæða í stórum stíl auðlindir um allan heim.

Það sem hefur gerst í þessum málum eftir bankakreppuna er að Harvard-háskóli hefur leitt umræðu um aukið gagnsæi á markaði hjá fyrirtækjum sem skipta miklu máli í samfélaginu. Þannig má samfélagið setja eigendum auðlinda og stórfyrirtækja mikið ákveðnari reglur um upplýsingagjöf en áður hefur verið, ef hætta er á að þau geti velt kostnaði á samfélagið sem þau starfa í. Hins vegar er engin rödd á Vesturlöndum að tala um þjóðnýtingu auðlinda nema Íslendingar.

Um kosningakerfi, málsmeðferð

Það myndi styrkja tillögur stjórnlagaráðs mikið að fjarlægja kosningakerfistillögurnar og gera ráð fyrir þeim í sérlægum. Tillögur um kosningakerfi þurfa ekki að vera í stjórnarskrá og þær eiga þar illa heima meðal almennra meginreglna samfélagsins. Jafnvel er óheppilegt að hafa þær þar ef þróa þarf þær áfram í nokkrum kosningum og um árabíl.

Ein af ástæðum þess að ákvæði um kosningakerfi er að finna í stjórnarskrá Íslands yfirleitt er að með eldri tilhögun kosningamála var landsmönnum ætlað ójafnt vægi atkvæða. Álitid var að það gæti brotið í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrár og því urðu ákvæðin að vera jafnstæð í lagalegu tilliti. Ef vægi atkvæða er gert jafnt þarf ekki ákvæði um kosningakerfi í stjórnarskrá, það segir sig þá sjálft að jafnræðisregla myndi gilda í almennum kosningum.

Þá er í tillögunum gert ráð fyrir miklum breytingum á tilhögun kosninga. Þær breytingar þurfa sérstakrar umræðu við, sem ekki á heima með umræðu um stjórnarskrá, sem þarf að vera þannig að hún höfði til sem flestra og sameini almenning. Að fjarlægja kosningakerfistillögurnar úr stjórnarskrártillögunum ætti að fækka andstæðingum þeirra verulega.

Um efnisatriði kosningakerfistillagnanna

- a) *Kjördæmakerfi*. Ekki má fella niður kjördæmi við íslenskar aðstæður vegna félagslegs-, menningarlegs- og efnahagslegs mismunar íbúa höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar. Íbúar landsbyggðarinnar gætu verið minnihlutahópur skv. skilgreiningu eins og fyrr segir. Að hafa landið sem eitt kjördæmi gæti verið kæránlegt til alþjóðastofnana á sviði stjórn mála og mannréttinda (ÖSE, Sameinuðu þjóðirnar). Á grundvelli þessara sjónarmiða er lágmark að hafa 2 kjördæmi við íslenskar aðstæður, en núverandi kjördæmaskiptingu má verja, einkum að hafa landsbyggðakjördæmin áfram þrjú, félagslegar breytur eru ekki eins á Suðurlandi, á Norð- Austurlandi og á Vestfjörðum.

Tillagan um framboð landslista og kjördæmalista virðist málamiðlun og felur í sér upptöku tveggja kjördæmakerfa. Kjördæmalistar gætu orðið annars flokks framboð bæði hjá flokkum og fjölmiðlum. Þessa tillögu ætti að leggja til hliðar og bera fremur fram rökstudda tillögu um eitt kjördæmakerfi.

Hámarkskvóti á kjördæmakjörna þingmenn í þessu tvöfalda kjördæmakerfi opnar síðan fyrir mismunun á vægi atkvæða, það er að íbúar höfuðborgarinnar hefðu í reynd meira vægi atkvæða en landsbyggðarfólk. Ekki kemur þó til greina að stjórnvöld magni upp mismunun með slíkri lausn. Neikvæð mismunun samkvæmt jafnræðisreglu er ekki til á Vesturlöndum og þetta atriði er afar sérkennilegt. Ekki verður annað séð en þessi útfærsla sé kæránleg. Skylda stjórnvalda samkvæmt jafnræðisreglu getur verið jákvæð, sem er að bæta stöðu þeirra sem veikar standa eða neikvæð, sem er að hindra óréttlæti gagnvart þeim sem veikar standa.

Tillagan um að landið verði eitt kjördæmi eða ef boðnir eru fram sterkir landslistar gæti rofið sambandið milli alþingismanna og kjósenda enn frekar en þegar er orðið. Þótt ýmsum þyki það ákjósanlegt og þótt náði samband kjósenda og alþingismanna á fyrri hluta síðustu aldar hafi haft augljósa galla, þá hafa sjónarmið breyst með tilkomu netsins.

Ef samband kjósenda og stjórnámálanna verður veikt verða hinir síðarnefndu ofurseldari rétttrúnaði netsins og fjölmiðlanna en nú er. Eitt kjördæmi gæti því magnað upp þau neikvæðu áhrif netsins á stjórn mál sem þegar hefur verið tæpt á. Vegna eðlis samskipta á netinu gæti þetta skapað töluverða hættu á ólýðræðislegum áhrifum í samfélaginu. Mikilvægt er að stjórnámálamenn hafi traust bakland og séu ekki ofurseldir múgæsingu og upphrópunum. Þeir eiga í starfi sínu að geta tekið mikilvægar ákvarðanir, sem eftir atvikum geta verið óvinsælar hjá ákveðnum hópum og framtíð þeirra í stjórn málum má ekki vera undir rétttrúnaði netsins kominn.

Það er ekki alveg óhugsandi að einmenningskjördæmin í sumum nágrenna-ríkjanna vinni gegn áhrifum netsins og netverja á stjórnsmál því þar eru stjórnsmála-mennirnir tengdastir kjósendum sínum.

- b) *Skipt atkvæði.* Persónukjör þar sem hægt er að kjósa fulltrúa af fleiri en einum lista er sérkennileg tillaga (hér kallað skipt atkvæði) og sennilega einsdæmi í heiminum. Hún byggir á kenningum um ábyrgðarsamband kjósenda og stjórnsmálsmanna og á því að setja kjósendann í sterkari stöðu en hann er í nú þegar. Til þess eru þó margar aðrar leiðir og meðal annars samtals stjórnvaldsstofnana og stjórnsmála-manna við almenning á netinu.

Mikilvægt er að hafa í huga að við kosningar kys almenningur ekki aðeins fulltrúa sinn, heldur einnig stjórnsmálaflokk og hefur þannig bein áhrif á ríkis-stjórnarmyndun og það hvernig landinu verður stjórnað. Þannig er ábyrgðar-samband kjósenda við stjórnkerfi landsins að minnsta kosti tvíþætt. Þetta síðarnefnda hlutverk kosninga virðist hafa farið fram hjá mörgum netverjum. Með tillögunni er stjórnsmálaflokkunum og þingræðiskerfinu á ákveðinn hátt gefið langt nef og það er eins og þingmenn eigi að stjórna landinu án stjórnsmálaflokka. En kosningakerfið á að gera auðvelt að mynda ríkisstjórn.

Fylgissveiflur milli flokka kunna að minnka. Þá verður erfiðara að mynda ríkis-stjórn. Hlutfallskerfið gerir það nógu erfitt fyrir og gefur smáflokkum mikið vægi, þeir geta komist í helmingaskipti í ríkisstjórn út á tiltölulega lítið fylgi, en skipting atkvæða milli framboðslista getur gert erfitt bæði að mynda og fella ríkisstjórn. Erfiðara kann að verða að refsa stjórnsmálaflokkum, ef stjórnsmálsmenn fara í stjórnarandstöðu við flokkinn sinn í því skyni að hirða óánægt fylgi hans og annarra flokka.

Skipt atkvæði gæti líka veikt stjórnsmálaflokkana þannig að stjórnsmálsmenn innan þeirra gerðu út á annað fylgi en flokkurinn gerir og sjást dæmi þess nú þegar og gætu það verið áhrif frá prófkjörum. En mjög brýnt er að styðja við samfelld starf stjórnsmálaflokka – og svo vitnað sé í Ronald Dahl, einn frægasta fræðimann á sviði stjórnsmálafræði fyrr og síðar, þá er það helsta hlutverk kosningakerfis auk þess að gera auðvelt að mynda ríkisstjórn.

- c) *Veiking stjórnsmálaflokka.* Tillögur stjórnlagaráðs bera með sér þann skilning að stjórnsmálaflokkar megi veikjast. Á sama tíma valdi ráðið þingræði sem skipulag fyrir æðstu stjórn ríkisins, en þingræði stenst ekki án sterkra stjórnsmálaflokka og flokksaga. Ef hver þingmaður á að vera óbundinn af stjórnsmálaflokki sínum verður að taka upp annað form en þingræði.

Vissulega virðist netið vinna gegn stjórnmalaflokkum og skipulagsformum af ýmsu tagi. En enda þótt fræðimenn bendi á að vorið í arabaheiminum hafi orðið vegna sjálfsprottinna óskipulagðra hreyfinga og tæknin gerði byltingarnar mögulegar án mikilla skipulagsforma og að það sé nýtt í sögunni þá benda líka margir á það að í framhaldi af mótmælum og byltingum gerist ekki mikið ef almenningur bindur sig ekki samtökum til þess að vinna að samfélagsmálum í sína þágu.

Hér á landi hefur lýðræðið verið niðurlægt af því að það réði ekki við stærsta verkefni sitt á síðasta áratug, sem var að hafa stjórn á bankakerfinu. Það hefur áður gerst í sögunni að lýðræðið brygðist almenningi og jafnan missir almenningur trúna á það. En af því má ekki draga þá ályktun að rétt sé að breyta um stjórnkerfi. Margir á götunni telja að völdin séu betur komin í eigin hendi en hjá lýðræðisstofnunum og stjórnmalamönnum. Því er nauðsynlegt að efla aftur trúna á stjórnmalaflokkana og stjórnmalin. Eftir föngum þyrfti kosningakerfi að endurspegla þetta. Óhjákvæmilegt er að takast á við styrkingu stjórnmalaflokka á Íslandi og stjórnmalastofnana og jafnvel stjórnvaldsstofnana. Það er slagur sem verður að taka ef viðhalda á lýðræði í landinu.

- d) *Um einmenningskjördæmi.* Þótt Íslendingar séu brenndir af einmenningskjördæmum má minna á að slíkt kerfi sameinar mörg þeirra sjónarmiða sem sett eru fram í hugleiðingum þessum. Sérstaklega gæti það unnið gegn neikvæðum áhrifum persónukjör og prófkjara og það sameinar í rauninni með ákveðnum hætti styrkingu stjórnmalaflokka og persónukjör. Þá myndi það vinna mjög vel gegn áhættum netsins og styrkja lýðræðislega stöðu minnihlutahópa. Og að styðja minnihlutahópa gæti verið nauðsynlegt af því að netið styður meirihlutaræði. Þingmaður Æsufellsblokkanna eða Norðurbings (báðir hóparnir eru með nálægt 3.500 íbúa sem yrði meðalstærð kjördæmis) þyrfti ekki að hrökkva í kút um leið og einhver netverjinn byrsti sig.