

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um meðferð frumvarps
stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaganna.

Frá 1. minni hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd eru andvígir þeirri niðurstöðu sem birtist í nefndaráliti meiri hlutans og breytingartillögu hans við þetta mál. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins leggja áherslu á að þær eru ráðagerðir um enn frekari tilraunastarfsemi í sambandi við stjórnarskrárbreytingar og telja að þær aðferðir sem meiri hlutinn leggur til leiði til ómarkvissra og ruglingslegra vinnubrögða í sambandi við framhald málsins.

Rétt er að minna á að þingmenn Sjálfstæðisflokksins hafa á undanförunum árum lýst sig reiðubúna til að vinna að afmörkuðum, mikilvægum breytingum á stjórnarskránni. Þeir hafa hins vegar haft margháttaðar athugasemdir við það ferli sem meiri hlutinn á Alþingi hefur tekið ákvarðanir um og á öllum stigum máls áskilið sér fullan rétt til þess hvort sem er að styðja eða hafna einstökum tillögum til breytinga. Sjálfstæðismenn hafa frá upphafi lagt áherslu á að stjórnarskrárbreytingar eru samkvæmt núgildandi stjórnarskrá á forræði Alþingis og alþingismenn geta hvorki afsalað sér rétti né skyldu til að fjalla efnislega um þær tillögur til breytinga sem fram koma. Þar er um að ræða eitt mikilvægasta verkefni þingmanna og Alþingis sem stofnunar. Í ljósi þess sé eðlilegast að unnið sé að stjórnarskrárbreytingum á vettvangi þingsins, með aðkomu og ráðgjöf sérfræðinga á þessu sviði. Alþingi getur auðvitað tekið við tillögum úr ýmsum áttum, en það dregur ekki úr mikilvægi þess að þingmenn fari yfir og taki efnislega afstöðu til hverrar tillögu fyrir sig og láti jafnframt vinna þá faglegu og fræðilegu vinnu sem nauðsynleg er í aðdraganda stjórnarskrárbreytinga. Hætt er við að sú málsmeðferð, sem tillaga meiri hlutans felur í sér, verði til þess að seinka þessu mikilvæga ferli og flækja það.

Varðandi breytingartillögu meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar vilja fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í nefndinni taka eftirfarandi fram:

1. Stjórnlagaráð, sem skipað var af Alþingi á grundvelli ályktunar frá 24. mars 2011, lauk störfum í júlilok 2011 í samræmi við þá þingsályktun og hefur ekki starfað síðan. Verulegur vafi hlýtur að leika á um það hvort breytingartillaga meiri hlutans dugi til að veita því umboð að nýju eða endurvekja það, hvað þá að heimilt sé að stofna til fjárhagslegra skuldbindinga á þeim grundvelli.
2. Ekki er ljóst af breytingartillögunni hvert verkefni ráðsins á að vera á fyrirhuguðum fjögurra daga fundi í byrjun mars. Rætt er um að bera undir það einhver álitaeefni, en enn liggur ekki fyrir með tæmandi hætti hver þau álitaeefni eiga að vera. Í því ljósi er auðvitað líka vafamál hvort fjórir vinnudagar duga ráðinu til að fjalla með viðunandi hætti um þau álitaeefni og komast að einhverri niðurstöðu. Starfstíminn hefur ekki verið rökstuddur sérstaklega en hlýtur að teljast vanvirðing við verkefnið, að setja þjóðinni nýja stjórnarskrá.

3. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur ekki enn tekið saman yfirlit um þær athugasemdir og þau gagnrýnisatriði sem fram hafa komið við tillögur stjórnlagaráðs frá því síðasta sumar. Rétt er að geta þess að fjallað hefur verið um tillögurnar á fjölmörgum fundum nefndarinnar og fjölmargar athugasemdir verið settar fram, bæði munnlega og skriflega. Óhætt er að segja að þeir sérfróðu einstaklingar sem hafa tjáð sig við nefndina séu sam-mála um að tillögur stjórnlagaráðsins þarfnist verulegrar yfirlegrar og breytinga áður en unnt er að líta á þær sem fullbúnar tillögur. Það er útilokað að stjórnlagaráð geti á fjög-urra daga fundi brugðist við öllum þessum athugasemdum og endurbætt tillögurnar svo fullnægjandi geti talist. Í ljósi þess stefnir í að ófullgert skjal verði lagt í dóm kjósenda í sumar með þeirri óvissu um framhald málsins sem því fylgir. Á fyrri stigum vinnunnar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd var stefnt að því að fá faglega greiningarvinnu varð-andi tillögur stjórnlagaráðs og var rætt um að fá Lagastofnun Háskólans Íslands til að halda utan um þá vinnu. Lagastofnun taldi sig þurfa rúman tíma og talsvert fjármagn til að vinna það verk sómasamlega og í samræmi við fræðilega stöðu og ábyrgð stofnunar-innar og við það dró úr áhuga meiri hlutans á slíku vinnulagi. Er því staðan sú um þessar mundir að hvorki Lagastofnun né nokkur annar aðili hefur unnið þessa mikilvægu undir-búningsvinnu. Segja má að engin efnisleg umræða eða vinna hafi farið fram í nefndinni um tillögurnar fyrir utan heimsóknir gesta. Í ljósi þess verða bæði fundur stjórnlagaráðs í mars og þjóðaratkvæðagreiðsla í sumar mun ómarkvissari en ella, enda fyrirséð að hin fræðilega og faglega greining sem og efnisleg umræða mun fara fram eftir á með þeim breytingum á tillögunum sem því hljóta að fylgja áður en fullbúið frumvarp verður lagt fyrir Alþingi næsta haust.
4. Fyrirhuguð þjóðaratkvæðagreiðsla í sumar verður því um skjal sem er í miðju vinnuferli. Samkvæmt breytingartillögu meiri hlutans á annars vegar að kjósa um tillögur stjórnlagaráðs í heild, annað hvort óbreyttar eða með einhverjum breytingum, og hins vegar um einhver sérstök álitaeefni sem tengjast einstökum greinum eða köflum tillagn-anna. Samkvæmt því er hætt við að kosningin verði ruglingsleg og ómarkviss og geti leitt til talsverðs túlkunarvanda í framhaldinu. Erfitt verður að útskýra fyrir kjósendum hvert eðli kosninganna sé. Margir kunna að hafa væntingar til þess að þeir séu að móta stjórnarskrá þjóðarinnar en í reynd hefur ákvörðun þeirra lítið gildi. Þannig er hætt við að niðurstaðan verði ekki skýr hvernig sem atkvæðagreiðslan fer. T.d. er ekki ljóst hvað gerist ef tillagan er felld. Er þá allt starfið fyrir bí? Þjóðaratkvæðagreiðslur, hvort sem þær eru að lögum ráðgefandi eða bindandi, eiga fyrst og fremst við þegar valkostir eru skýrir og hljóta fyrst og fremst að snúast um að fá fram afstöðu fólks til fullmótaðra tillagna. Miðað við ráðagerðir meiri hlutans verður hér hins vegar um einhvers konar viðhorfskönnun að ræða sem alveg eins gæti farið fram í formi einhvers konar skoðana-könnunar sem kostar miklu minna fé.
5. Nauðsynlegt er að vekja athygli á því strax á þessu stigi málsins að val spurninga og framsetning þeirra er afar viðkvæmt viðfangsefni í sambandi við þjóðaratkvæðagreiðslur – og hlýtur að vera vandasamari en ella vegna þess að ekki er um fullmótaðar tillögur að ræða.
6. Vert er að hafa í huga að valið á sérstökum álitamálum til að spyrja um í þjóðaratkvæða-greiðslu er enn erfiðara í ljósi þess að stjórnlagaráð valdi þann kost að gera tillögur til breytinga á öllum eða nær öllum ákvæðum núgildandi stjórnarskrár og bætti fjölmörgum nýjum við. Niðurstöður atkvæðagreiðslunnar munu í samræmi við það hafa afar tak-markað leiðsagnargildi varðandi afstöðu þjóðarinnar til hverrar breytingartillögu fyrir sig.

Til viðbótar þessum efnislegu athugasemdum vilja fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd gera athugasemdir við formhlið málsins. Annars vegar er nauðsynlegt að benda á að breytingartillagan felur í sér að efnisgrein þingsályktunartillögunnar er endurskrifuð frá upphafi til enda og breytt efnislega í veigamiklum atriðum. Er því mikið álitamál hvort um raunverulega breytingartillögu er að ræða eða alveg nýja tillögu, sem ætti að fá málsmeðferð sem slík í samræmi við ákvæði þingskapa. Þá er líka nauðsynlegt að benda á að ekki hefur verið lagt fram kostnaðarmat með tillögunni, hvorki varðandi fundarhöld stjórnlagaráðs í mars né um þjóðaratkvæðagreiðslu í sumar, en í 30. gr. laga um þingsköp Alþingis er skýrt ákvæði um skyldu til að leggja slíkt mat fram, mæli nefnd eða meiri hluti hennar með samþykkt tillögu.

Að öllu þessu samanlögðu leggjast fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd gegn breytingartillögu meiri hlutans og þingsályktunartillögunni í heild.

Alþingi, 21. febrúar 2012.

Birgir Ármannsson,
framsögumaður.

Pétur H. Blöndal.