

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna og tiltekin álitafni þeim tengd.

Frá 1. minni hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd leggja alfarið gegn þingsályktunartillögu meiri hluta nefndarinnar um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu í sumar um tillögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins telja tillögu um slíka atkvæðagreiðslu með öllu ótímabæra. Flestir sem um tillögu stjórnlagaráðs hafa fjallað hafa lýst þeirri skoðun að gera þurfi ýmsar breytingar á henni áður en hægt er að líta á hana sem fullbúið frumvarp að nýrri stjórnarskrá. Tillagan er því í miðju vinnsluferli og þegar af þeirri ástæðu bæði ómarkvisst og á margan hátt villandi að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu á þessu stigi. Þá gera fulltrúar Sjálfstæðisflokksins margvíslegar athugasemdir bæði við val spurninga í þingsályktunartillögunni og framsetningu þeirra.

Forsaga málsins.

Allt frá því fyrsta ráðuneyti Jóhönnu Sigurðardóttur tók við völdum í febrúar 2009 hefur átt sér stað mikil og fordæmalaus tilraunastarfsemi í sambandi við breytingar á stjórnarskránni. Þingmenn Sjálfstæðisflokksins hafa gagnrýnt harðlega mörg skref sem stigin hafa verið í því sambandi og hafa jafnan lagt áherslu á að réttast og eðlilegast væri að standa að stjórnarskrárbreytingum með þeim hætti sem stjórnarskráin sjálf mælir fyrir um og margoft hefur verið gert á lýðveldistímanum. Áherslur sjálfstæðismanna hafa þannig verið á þá leið að vinna við stjórnarskrárbreytingar ætti að fara fram á forræði Alþingis, að byggja þyrfti tillögugerð á vandaðri fræðilegri greiningu og vinnu og að reynt væri að ná sem víðtækastri sátt um breytingarnar. Höfuðáherslu bæri að leggja á að breyta þeim köflum og einstökum ákvæðum stjórnarskrárinnar sem raunverulega þyrftu endurskoðunar við ekki öðrum. Sjálfstæðismenn hafa þannig tekið undir sjónarmið um að ástæða væri til að breyta ýmsum ákvæðum núgildandi stjórnarskrár og bæta öðrum við, en hafa á sama tíma hafnað sjónarmiðum um að nauðsynlegt væri að endurrita stjórnarskrána frá upphafi til enda eða umbylta henni með einhverjum hætti.

Á grundvelli þessara sjónarmiða á sér nú stað vinna á vettvangi flokksins við tillögur til breytinga á stjórnarskránni, sem þingmenn hans hyggjast leggja fram þegar stjórnarskrárbreytingar koma til raunverulegrar, efnislegrar meðferðar á Alþingi. Málið er hins vegar ekki komið á það stig eins og haldið hefur verið á því af hálfu meiri hlutans á Alþingi, og þingsályktunartillagan sem hér er til umfjöllunar bendir til að enn um sinn verði bið á því. Með þeirri þjóðaratkvæðagreiðslu sem tillagan gerir ráð fyrir verður enn frestun á því um nokkurra mánaða skeið að Alþingi taki til meðferðar fullbúið frumvarp til stjórnarskipunarlaganna og fari þannig að takast á við eiginlegar breytingar á innihaldi stjórnarskrárinnar.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd benda á að Alþingi hefur nú þegar mikinn efnivið til að vinna úr þegar kemur að stjórnarskrárbreytingum. Stjórnar-

skrárnefndir fyrri ára, ekki síst sú nefnd sem starfaði á árunum 2005–2007, hafa skilað ítarlegum álitargerðum, tillögum og gögnum sem vinna má úr. Sama má segja um þjóðfund haustið 2010 og stjórnlaganefnd sem starfaði á vegum Alþingis 2010–2011. Í tillögum stjórnlagaráðs frá sumri 2011 er líka að finna margvíslegar tillögur og sjónarmið sem nýst geta í vinnunni, þrátt fyrir að tilurð ráðsins hafi verið stórlega gagnrýnisverð og niðurstöður þess í mörgum tilvikum afar umdeilanlegar.

Tímasetning þjóðaratkvæðagreiðslu - tvenns konar kosningar haldnar á sama tíma.

Tilgangur þingsályktunartillögu meiri hluta nefndarinnar er að efna til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur stjórnlagaráðs samhliða forsetakosningum, sem gætu orðið 30. júní næstkomandi. Þessi tímasetning er umdeilanleg út frá ýmsum forsendum. Þegar hefur verið bent á þá staðreynd að tillögur stjórnlagaráðs eru að flestra mati ekki fullunnar eða tilbúnar til afgreiðslu og það getur verið bæði ómarkvisst og villandi að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu á því stigi. Ef það er staðföst skoðun þingmanna að mikilvægt sé að bera tillögur að stjórnarskrárbreytingum undir þjóðina væri eðlilegra að bíða með það þangað til fullmótaðar tillögur hafa litið dagsins ljós, væntanlega að lokinni faglegum undirbúningi og eðlilegri málsmeðferð á Alþingi.

Þá má efast um að heppilegt sé að efna til slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða forsetakosningum, ef til þeirra kemur. Það er mikið álitæfni að heppilegt sé að blanda tvennum eðlisólíkum kosningum saman með þessum hætti og á margan hátt er ófyrirsjáanlegt hver áhrifin verða. Hætt er við að umræða og kynning í aðdraganda kosninganna blandist saman með ýmsum hætti og verði ómarkvissari og ruglingslegri en ella. Athygli bæði kjósenda og fjölmíðla dreifist óhjákvæmilega við þetta og á þessu stigi er engin leið að átta sig á hugsanlegum afleiðingum. Í þessu sambandi er vert að vekja athygli á því að tiltölulega skammur tími er til stefnu fram að áætluðum kjördegi, sem óhjákvæmilega þrengir svigrúm til þeirrar ítarlegu og vönduðu kynningar og umræðu, sem nauðsynleg er vegna þjóðaratkvæðagreiðslu. Miðað við að þjóðaratkvæðagreiðslan fari fram samhliða forsetakosningum er hætt við að slík kynning fái talsvert minni athygli en ella.

Þá er ástæða til að nefna að það að efna til tvenns konar kosninga samhliða flækir framkvæmd á margan hátt, kallar á meiri viðbúnað á kjörstað, þörf á fleira starfsfólki bæði í kjördeildum og talningu, gerir kosningaathöfnina seinlegri o.s.frv. Um leið er nauðsynlegt að vekja athygli á því að reglur, t.d. um meðferð kærumála, eru ekki með öllu sambærilegar, sem til dæmis getur skapað óvissu um kæruleiðir ef ágreiningur verður um framkvæmd eða aðstöðu á kjörstað. Allt eru þetta þættir sem horfa þarf til þótt trúlega séu þeir leysanlegir.

Tvenns konar rök hafa verið færð fram fyrir því að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða forsetakosningum. Annars vegar hefur verið bent á fjárhagslegan sparnað sem af því hlytist og hins vegar að þetta fyrirkomulag væri til þess fallið að stuðla að aukinni kjörsókn í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Ekki er ástæða til að efast um að fjárhagslega kæmi betur út að halda þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða forsetakosningum í samanburði við að efna til sérstakrar þjóðaratkvæðagreiðslu síðar í sumar eða haust. Samkvæmt lauslegu mati innanríkisráðuneytis gæti sá kostnaður sem bættist við forsetakosningar með þjóðaratkvæðagreiðslunni orðið 75–80 millj. kr. en óvissuþættirnir eru margir og eiginlegt kostnaðarmat hefur ekki átt sér stað. Þjóðaratkvæðagreiðsla ein og sér gæti aftur á móti kostað 250 millj. kr. Kostnaðarsjónarmiðið er því ekki alveg tilefnislaust ef gengið er út frá því sem forsendu að efna beri til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu áður en stjórnarskrárbreytingar koma til formlegrar meðferðar á Alþingi.

Sjónarmið um að tvennar kosningar samhliða geti aukið kjörsókn í þjóðaratkvæðagreiðslu kunna líka að eiga við nokkur rök að styðjast, sérstaklega ef menn hafa ekki mikla trú á því að stór hluti kjósenda hafi nægan áhuga til að koma á kjörstað í sérstakri þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrá. Ef marka má afar litla kjörsókn í kosningum til stjórnlagabings haustið 2010 getur þar vissulega verið um raunverulega hættu að ræða.

Þrátt fyrir þetta er það skoðun fulltrúa Sjálfstæðisflokksins í nefndinni að rökin gegn því að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða forsetakosningum séu veigameiri en rökin fyrir því fyrirkomulagi.

Framsetning spurninga samkvæmt þingsályktunartillögunni.

Frá því að þingsályktunartillaga meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar kom fram í síðustu viku hefur margvísleg gagnrýni komið fram á orðalag og framsetningu þeirra spurninga sem þar er að finna. Sérstaklega hefur vakið athygli gagnrýni landskjörstjórnar sem hefur lögum samkvæmt það hlutverk að láta í ljósi álit á spurningum sem ætlunin er að bera fram í þjóðaratkvæðagreiðslum. Þær breytingartillögur sem meiri hlutinn hefur kynnt milli fyrri og seinni umræðu koma til móts við helstu gagnrýnisatriði landskjörstjórnar og eru almennt til bóta, svo langt sem þær ná. Spurningarnar verða að einhverju leyti skýrari en áður þótt enn verði um að ræða orðalag sem getur gefið tilefni til mismunandi skilnings kjósenda og ólíkrar túlkunar niðurstaðna.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í nefndinni telja sérstaka ástæðu til að gera athugasemdir við eftirfarandi atriði:

- a. Í spurningunum er víða vísað til „nýrrar stjórnarskrár“. Með þeirri framsetningu virðist gengið út frá því að niðurstaða vinnu við stjórnarskrárbreytingar hljóti að verða eitthvað sem kallað er ný stjórnarskrá, en ekki t.d. breytt eða endurbætt stjórnarskrá. Í ljósi þess að verulegur ágreiningur hefur verið um það á hinum pólitíska vettvangi hvort markmið vinnunnar eigi að vera ritun nýrrar stjórnarskrár eða breytingar á þeirri sem nú er í gildi er ástæða til að hafa áhyggjur af því að þetta orðalag geti með vissum hætti verið gildis- hlaðið eða jafnvel leiðandi.
- b. Í 1. spurningu er spurt hvort kjósandi vilji að tillögur stjórnlagaráðs verði „lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá“. Hér er að vísu um skárri orðalag að ræða en í upphaflegri tillögu meiri hlutans en engu að síður hljóta að vakna spurningar um hvað felist í orðunum „lagðar til grundvallar“. Það er alls ekki augljóst og orðalag af þessu tagi getur raunverulega þýtt allt frá því að tillögur stjórnlagaráðs verði lagðar fram sem frumvarp óbreyttar eða því sem næst óbreyttar og til þess að gerðar verði umtals- verðar breytingar á tillögunum áður en til framlagningar frumvarps kemur. Kjósandi sem svarar spurningunni játandi getur ekki með nokkru móti áttá sig á því hvort tillögurnar eigi eftir að breytast mikið eða lítið að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu. Það á við um tillögurnar í heild en auðvitað jafnvel enn frekar um einstök ákvæði tillagnanna. Með sama hætti getur kjósandi sem svarar spurningunni neitandi gert það á ýmsum mismunandi forsendum. Sumir kunna að hafna öllum breytingum á núgildandi stjórnarskrá, aðrir geta verið fylgjandi ýmsum breytingum á stjórnarskránni – jafnvel veigamiklum – þótt þeir séu ekki sáttir við fyrirbyggjandi tillögur stjórnlagaráðs.
- c. Í 2. spurningu er spurt um þjóðareign á auðlindum. Breytingartillaga meiri hlutans gerir ráð fyrir að tekið verði upp í textann orðalag úr tillögu stjórnlagaráðs um að náttúru- auðlindir, sem ekki eru í einkaeigu, verði lýstar þjóðareign. Þar er vissulega um að ræða skýrara orðalag en í upphaflegri tillögu en þó er áfram byggt á hugtökum sem unnt er að skilja á mismunandi vegu, svo sem „náttúruauðlind“ og „þjóðareign“. Vert er að

minna á ólík sjónarmið fræðimanna um skilning á þjóðareignarhugtakinu og má í því sambandi benda á að þessi hugtakanotkun er verulega ólík í tillögum stjórnlagaráðs annars vegar og í stjórnlaganefndar hins vegar. Vísast um þetta m.a. til greinar Skúla Magnússonar dósentis í Fréttablaðinu 28. mars 2012.

- d. Í 3. spurningu er leitað eftir afstöðu kjósenda til þess hvort ákvæði um þjóðkirkju eigi að vera í stjórnarskránni. Hér hefur orðalag vissulega verið lagað en eftir stendur sú spurning hvort átt er við óbreytt þjóðkirkjuákvæði frá því sem nú er í stjórnarskrá eða hvort hugsanlega er átt við einhvern veginn öðru vísi þjóðkirkjuákvæði.
- e. Í 4. spurningu er spurt hvort heimila eigi persónukjör í kosningum til Alþingis „í meira mæli en nú er“. Hér gefur jákvætt svar mikið svigrúm til túlkunar. Er átt við ákvæði á borð við það sem er að finna í tillögum stjórnlagaráðs eða er átt við einhverja aðra útgáfu af persónukjöri? Leiðbeiningargildi þessarar spurningar hlýtur því að vera ákaflega takmarkað.
- f. 5. spurning er sennilega skýrasti liðurinn í breytingartillögu meiri hlutans. Þó er enn opin sú spurning, sem varpað er fram í e-lið hér að framan, hvort sérstaklega er vísað til þeirrar leiðar sem er að finna í tillögum stjórnlagaráðs eða einhvers annars fyrirkomulags á kjöri til Alþingis. Þar hlýtur að vera stærsta álitæfnið hvort vísað er til þess að landið verði eitt kjördæmi eða ekki.
- g. Í 6. spurningu er gert ráð fyrir þeirri breytingu að felldir eru brott mismunandi valkostir um það hlutfall kosningarbærra manna sem getur með bindandi hætti krafist þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu. Það að bjóða upp á mismunandi valkosti í spurningu af þessu tagi getur auðvitað á vissan hátt talist leiðandi en með þeirri breytingu sem hér er lögð til verður leiðbeiningargildi spurningarinnar mun minna en áður. Jafnvel þótt meiri hluti kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslunni telji rétt að í stjórnarskrá segi að tiltekið hlutfall kosningarbærra manna geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu gefur það mjög litla vísbendingu um það hversu hátt þeir telja þetta hlutfall eiga að vera. Jákvæð niðurstaða í atkvæðagreiðslu um þessa spurningu getur því hvort sem er þýtt að það eigi að gera kröfu um tiltölulega hátt hlutfall kosningarbærra manna eða tiltölulega lágt hlutfall í þessu sambandi.

Öll þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin draga mjög úr gildi þeirrar þjóðaratkvæðagreiðslu sem tillaga meiri hlutans gerir ráð fyrir. Óljóst, opið og matskennt orðalag veitir kjósendum takmarkaða leiðsögn og gefur víðtækt svigrúm til túlkunar niðurstaðna eftir á. Þyngst vegur þó það, sem fyrr er nefnt, að fyrirsjáanlegt er að margs konar breytingar verði gerðar á tillögum stjórnlagaráðs áður en þær verða lagðar fram í frumvarpsformi, jafnvel þótt niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar yrði sú að meiri hluti kjósenda teldi að þær ætti að leggja til grundvallar við undirbúning frumvarps til stjórnarskipunarlagar. Þegar horft er til umsagna og ummæla fræðimanna á sviði stjórnarskipunarréttar og stjórnmálafræði er ljóst að margháttaðar breytingar af því tagi eru óhjákvæmilegar, þótt skoðanir séu að sönnu skiptar um það hversu víðtækar þær eigi að vera. Sama má raunar segja um þau sjónarmið sem fram hafa komið í umræðum á Alþingi. Flestir þingmenn sem tjáð sig hafa um tillögur stjórnlagaráðs hafa talið að minnsta kosti einhverjar breytingar nauðsynlegar, þótt skoðanir og áherslur þingmanna í því sambandi séu vissulega mjög ólíkar.

Viðbótartillögur.

Afstaða þingmanna Sjálfstæðisflokksins er í ljósi alls þessa sú að þingsályktunartillagan um þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða forsetakosningum eigi ekki að ná fram að ganga. Standi

vilji meiri hlutans á Alþingi hins vegar til þess að efna til þessarar atkvæðagreiðslu telja þingmenn flokksins mikilvægt að leita eftir afstöðu kjósenda til fleiri álitaeftna en þeirra sem nú er að finna í þingsályktunartillögunni. Þar er meðal annars um að ræða álitaeftni sem snerta stöðu og valdheimildir forseta Íslands og ákvæði um framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana. Þar er í báðum tilvikum um að ræða málefni sem talsvert hafa verið í umræðunni á undanförunum mánuðum. Flestum er í fersku minni að deilt hefur verið um stöðu forsetans miðað við tillögur stjórnlagaráðs og spurningin um fullveldisframsal hefur skírskotun til eins helsta ágreiningseftnis íslenskra stjórn mála um þessar mundir. Breytingartillögur þingmanna Sjálfstæðisflokksins eru lagðar fram á sérstökum þingskjölum. Jafnframt áskilja þeir sér rétt til að styðja einstakar breytingartillögur frá öðrum þingmönnum.

Alþingi, 29. mars 2012.

Birgir Ármannsson,
frsm.

Ólöf Nordal.