

Nefndarálit

um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands,
nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Frá minni hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar.

Frumvarp það sem samþykkt var við lok 141. löggjafarþings og er samhljóða þessu frumvarpi tók miklum breytingum í meðförum síðasta þings. Frumvarpið gerði upphaflega ráð fyrir að breyting á stjórnarskrá væri háð samþykki aukins meiri hluta sem næmi $\frac{3}{5}$ greiddra atkvæða, bæði á Alþingi og í þjóðaratkvæðagreiðslu, án þess að binda þjóðaratkvæðagreiðsluna við tiltekið hlutfall kosningarbærra manna. Fram kom breytingartillaga frá meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar þegar frumvarpið var afgreitt úr nefnd fyrir 2. umræðu. Í breytingartillögunni var aukinn meiri hluti þingsins hækkaður úr 60% í 66% auk þess sem lagður var til þátttökuþröskuldur í þjóðaratkvæðagreiðslu þannig að einfaldur meiri hluti þjóðarinnar skyldi samþykkja breytingarnar en þó þannig að 25 af hundraði allra kosningarbærra manna gylði því jáyrði. Var frumvarpið rætt við 2. umræðu, ásamt breytingartillögu meiri hlutans. Breytingartillagan var svo afturkölluð á milli 2. og 3. umræðu eftir að fram hafði komið ný breytingartillaga af hálfu flutningsmanna frumvarpsins sem gerði ráð fyrir mun hærri þátttökuþröskuldi í þjóðaratkvæðagreiðslu, eða 40 af hundraði. Frumvarpið var að lokum samþykkt með þeirri breytingu. Svo til engin umræða fór fram í þinginu um þá breytingartillögu; hún var ekki tekin til almennrar umræðu í stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd, ekki voru kallaðir til sérfræðingar og ekki var gefið ráðrúm til umsagna. Ekki var mælt sérstaklega fyrir þessari tillögu á þingfundi því hún gekk beint til atkvæða við lok 2. umræðu án þess að umræða færi fram, utan það er þingmenn gerðu grein fyrir atkvæði sínu. Frumvarpið gekk aftur til nefndar sem fundaði strax að þingfundi loknum og með afbrigðum fór 3. umræða fram strax að loknum þeim nefndarfundi nokkru eftir miðnætti þar sem frumvarpið var samþykkt með þessari breytingu.

Þetta eru ekki boðleg vinnubrögð þegar um stjórnarskrá lýðveldisins er að ræða. Nú hefur frumvarp samhljóða því sem samþykkt var í skjóli nætur undir lok síðasta kjörtímabils verið lagt fram og þær raddir heyrast að óþarft sé að ræða efni frumvarpsins sérstaklega vegna þess að það megi hvort eð er ekki breyta því. Jafnvel þótt ekki megi breyta frumvarpinu, vilji menn á annað borð að breytingarnar taki gildi, hlýtur nýtt þing með nýfengið lýðræðislegt umboð að vilja fara yfir málið. Það er einmitt ástæðan fyrir því að rjúfa þarf þing þegar breyta á stjórnarskránni. Margir nýir þingmenn hafa nú tekið sæti á þingi og eðlilegt er að þeir sem ekki tóku þátt í umfjöllun um málið á síðasta kjörtímabili vilji kynna sér það í þáulla.

Þá skortir einnig alvarlega á að leitað hafi verið umsagna um þennan háa þátttökuþröskuld. Í framhaldsnefndaráliti meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp það sem lagt var fram á síðasta kjörtímabili og byggðist á frumvarpi stjórnlagaráðs (þingskjal 1111, 415. mál, 141. þing) segir til að mynda: „Meiri hlutinn telur að ekki sé rétt að sett séu skilyrði um lágmarksþátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslum um stjórnarskrárbreytingar enda hvetur slíkt til þess að andstæðingar breytinga mæti ekki á kjörstað og hafi þannig ólýð-

ræðisleg áhrif á niðurstöðuna.“ Í nefndaráliti minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um það frumvarp sem er samhljóða því sem hér er til umfjöllunar (þingskjal 1377, 641. mál, 141. þing) kemur einnig fram að þeir erlendu sérfræðingar sem komu á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hafi talið að þótt 20–25% þátttökuþröskuldur væri almennt fremur í hærra lagi í þjóðaratkvæðagreiðslum væri slíkt þó réttlætanlegt þegar um stjórnarskrárbreytingar væri að ræða. Hins vegar mætti samþykkisþröskuldurinn aldrei verða hærri. Með tilliti til þessara ábendinga, og ekki síður þess að aldrei í lýðveldissögunni hefur tillaga um svona háan samþykkisþröskuld í þjóðaratkvæðagreiðslu komið fram, hefði verið rík ástæða til að kalla eftir umsögnum og sérfræðiálitum. Komið hafa fram sjónarmið um að þröskuldurinn sé ekki of hár og ekki þurfi að óttast um þátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu í ljósi sögunnar. Það dæmi sem nefnt hefur verið í því sambandi er þjóðaratkvæðagreiðsla um stjórnarskrá við lýðveldisstofnun 1944. Minni hlutinn áréttar að ekki er réttmætt að bera þetta saman við þá þjóðaratkvæðagreiðslu enda snerist hún að meginefni til um sjálfstæði þjóðarinnar fremur en atkvæðagreiðslu um stjórnarskrána. Þar var því um svo gríðarlegt grundvallarmál að ræða að ekki var ástæða til að óttast dræma þátttöku.

Þá ber allt frumvarpið með sér að það er illa undirbúið. Má þar fyrst nefna að ekki er tekið fram í frumvarpinu að þjóðaratkvæðagreiðslan eigi að vera leynileg og látið er duga að geta þess í greinargerð að „gengið sé út frá því“ að hún verði það. Hvernig er hægt að ganga út frá því ef það er ekki tekið fram í lagatextanum? Af svipuðum toga er sá ágalli á frumvarpinu að ekki liggur ljóst fyrir hvað gera skal ef frumvarp til stjórnarskipunarlaganna er samþykkt af Alþingi en þó ekki með þeim aukna meiri hluta sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Í 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar segir að ef Alþingi samþykki tillögu um breytingu á stjórnarskránni skuli rjúfa þing þá þegar og stofna til almennra kosninga. Samkvæmt frumvarpinu á að geta bráðabrigðaákvæðisins sérstaklega í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna ef ráðgert er að breyta stjórnarskránni með bráðabrigðaáæðferðinni. Því fer fjarri að þessu sé nægilega vel lýst í frumvarpinu eða greinargerð með því. Er til að mynda ekki fyllilega ljóst hvað gera ber ef einfaldur meiri hluti samþykkir tillögu um breytingar á stjórnarskrá, en ekki aukinn meiri hluti. Ákvæði 1. mgr. 79. gr. segir mjög skýrt að ef Alþingi samþykkir (með einföldum meiri hluta) tillögu um breytingu á stjórnarskrá skuli rjúfa þing og boða til kosninga. Þessum óvissuþætti þyrfti að eyða og í versta falli gera betur grein fyrir þessu í athugasemdum með frumvarpinu.

Í greinargerð með frumvarpinu á 141. lögjafarþingi, sem og í greinargerð sem fylgdi þeirri breytingartillögu sem samþykkt var, kemur fram að frumvarpið sé lagt fram í þeim tilgangi að ná sem víðtækastri sátt á Alþingi um framhald og lyktir þeirrar víðtæku endurskoðunar sem staðið hefur undanfarin ár. Þá kemur einnig fram að með þeim breytingum sem lagðar eru til verði heimilt að afgangi stjórnarskrárbreytingar óháð þingkosningum. Ef þessar tvær leiðir eru bornar saman, sú sem þegar er í gildi í 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og sú leið sem hér er lögð til, verður alls ekki séð að frumvarpið bjóði betri lausn en þá sem þegar er í gildi.

Samkvæmt 79. gr. stjórnarskrárinnar þarf einfaldur meiri hluti þings að samþykkja breytingar á stjórnarskrá og er þing þá rofið og boðað til almennra kosninga. Nýtt þing getur þá staðfest breytinguna með sama einfalda meiri hluta og áður. Verði frumvarpið sem hér er til umfjöllunar að stjórnarskipunarlögum getur aukinn meiri hluti þings, þ.e. 66%, samþykkt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna og þá þurfa 40% allra kosningarbærra manna á landinu að samþykkja breytingarnar í þjóðaratkvæðagreiðslu til að þær verði að lögum. Það gefur auga leið að sú aðferð sem þegar er í gildi er mun raunhæfari og vænlegri til árangurs, þrátt fyrir þann galla á henni að þjóðin er ekki beinn þátttakandi í ferlinu og getur einungis veitt umboð í almennum kosningum.

Þegar þjóðin greiddi atkvæði um frumvarp stjórnlagaráðs í október 2012 tóku 49% kosningarbærra manna þátt. Af þeim vildu 67% að frumvarp stjórnlagaráðs yrði lagt til grundvallar við breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Ef ákvæði frumvarpsins sem hér er til umræðu hefði verið í gildi við þessa þjóðaratkvæðagreiðslu hefðu tæplega 82% kosningarbærra manna þurft að mæta á kjörstað. Á þetta er bent í umsögn um frumvarpið frá Samtökum um nýja stjórnarskrá. Ljóst má vera að tillaga sú sem lýst er í þessu frumvarpi er síður en svo fallin til þess að markmið um farsælan endi á þessu stjórnarskrárferli náist.

Þá er rétt að benda á að það er ekki sérlega lýðræðislegt ferli sem býður upp á þann möguleika að hafa áhrif með því að sitja heima, enda er það grundvallarregla í lýðræðisríkjum að þeir sem láta sig lýðræðið varða og mæta á kjörstað, ekki síst í þjóðaratkvæðagreiðslum, ráða niðurstöðum kosninganna en ekki þeir sem kjósa að sitja heima.

Að mati minni hlutans er afar mikilvægt að þjóðin komi með beinum hætti að breytingum á stjórnarskrá. Sú leið sem hér er lögð til er hins vegar ekki lýðræðisleg enda óraunhæft að gera ráð fyrir jafnmikilli þátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslum og þarf til að þessi leið geti verið árangursrík. Þá er í raun mun auðveldara að nýta það ákvæði sem fyrir er í stjórnarskránni. Því fer fjarri að bíða þurfi með breytingar á stjórnarskrá þar til í lok kjörtímabils. Það er hægt að rjúfa þing oftast en með fjögurra ára millibili. T.d. mætti rjúfa þing fyrir 70 ára afmæli lýðveldisins vilji flutningsmenn frumvarpsins standa við þær áætlanir að gefa þjóðinni nýja stjórnarskrá í afmælisgjöf á næsta ári. Sú leið að rjúfa þing á miðju kjörtímabili er mun lýðræðislegri en sú sem lögð er til í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Hún tryggir það til að mynda að þær kosningar sem haldnar yrðu í kjölfar þingrofs mundu varða nýtt umboð sérstaklega til að breyta stjórnarskrá og slíkar breytingar mundu þannig síður falla í skuggann af hefðbundnum kosningamálum.

Minni hlutinn leggst alfarið gegn samþykkt þessa frumvarps enda felur það í sér talsýn sem grafa mundi undan þeim skilningi að raunverulegra lýðræðisumbóta sé þörf. Frumvarpið er því steinn í götu lýðræðisumbóta en ekki skref í átt til þeirra.

Alþingi, 3. júlí 2013.

Birgitta Jónsdóttir.

